

Varga Valéria

Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia?

Bevezetés

Az önfenntartó börtönök megvalósíthatóságának kérdése egyidős az állami felügyelet mellett működő büntetés-végrehajtási szervezetek létrejöttével, és örökösen visszatérő témája, megoldandó feladata lesz a mindenkori üzemeltetőknek, illetve az irányítást ellátó szervezeteknek.

Logikus és támogatandó elvárás az, hogy egy adott társadalom és állampolgárai számára kárt okozó egyének a büntetések kiszabása és letöltése esetén a lehető legkevesebb anyagi terhet róják azokra, akiknek a kárt okozták. A büntetés-végrehajtás során a fogvatartottak kezelésének, foglalkoztatásának költségminimalizálása azonban nem okozhat csorbát a tisztességes bánásmód megadásában, ugyanakkor a büntetés-végrehajtás finanszírozása nem jelenthet irreális terhet a nemzetgazdaság költségvetésére, nem okozhat torzulást az adófizetők adóforintjainak társadalmilag szükséges és elfogadható felosztásában.

Demokratikus jogállamban mindig volt és lesz is törekvés arra, hogy az elítéltek fogvatartásának költségeit, ellátásuk, elhelyezésük szükségleteit részben vagy egészben a büntetés-végrehajtási szervezet, pontosabban a bennlévő fogvatartottak maguk termeljék meg, állítsák elő. A „hozzájárulás” megvalósításának számtalan formája létezik, de mind közül a legmagasabb szintű, legkomplexebb rendszert az „önfenntartó börtönök” jelentik.

A kérdés az, hogy az önfenntartó börtönök megvalósíthatósága realitás vagy utópia. Véleményem szerint az önfenntartó börtönök megvalósítása reális célkitűzés, de a feladatot önmagában csak a büntetés-végrehajtás szervezet megoldani nem tudja. Ahhoz, hogy ez ténylegesen megvalósulhasson, a nemzetgazdaság szereplőinek határozott, ha úgy tetszik formális döntést és összehangolt intézkedéseket kell hozniuk. Ez persze nem azt jelenti, hogy a megvalósítás alacsonyabb foka nem érhető el. Mi ezen az úton elindultunk. Megítélésem szerint az elért eredményekre büszkék lehetünk, de sok még a tennivaló. Bízom benne, hogy az előadás, a gondolatmenet végén a választ is megkapjuk, hogy miért.

Első lépésként elengedhetetlen néhány főbb definíció értelmezése, az adottságok, a környezet (a külső és belső pénzügyi szabályozási környezet) bemutatása. Ezek után kísérletet tehetünk a végcél mérföldköveinek kijelöléséhez. (Megjegyzem, hogy ebben az értelmezésben saját definícióinkat kell alkalmaznunk, mivel járatlan az az út, amin elindultunk.)

I. Definíciók

Az alábbiakban az önfenntartás, önellátás és a részbeni önellátás fogalmát, dimenzióit, azok egymáshoz való viszonyulását tisztázzuk, valamint kitérünk az önfenntartó börtönök szereplőire is.

1. Az „önfenntartó büntetés-végrehajtási szervezet” kifejezés értelmezése

Önfenntartó büntetés-végrehajtási szervezet alatt egy olyan önelszámolási jogszolgáltatással rendelkező komplex szervezetrendszer értünk, amely a jogszabályban meghatározott tevékenységének (közfeladat) végrehajtásához szükséges költségvetési támogatás egészét vagy annak részét piaci alapon végzett saját üzleti tevékenységének fedezeti hányadából teljes körűen vagy részben önállóan termeli (téríti) meg. Önfenntartó tevékenységével hozzájárul a saját – azon keresztül a központi költségvetés – kiadásainak csökkentéséhez.

Az önfenntartás lényege, hogy olyan működési felépítményrendszer valósul meg, amelynek célja és feladata (értelemszerűen az alapfeladat ellátásának elsődlegességén túl, illetve annak megvalósítása során) az olyan saját gazdasági tevékenység, amely a működés fenntarthatóságának forrásszükségletét teljesen vagy döntő hányadban finanszírozni képes. Az önfenntartáshoz kapcsolódó fiskális szükségletet nem a költségvetési pozíció (alku) határozza meg, hanem az adott állami feladat fenntartható végrehajtásához szükséges erőforrások nagysága. (Ez termelő tevékenységre lefordítva azt jelenti, hogy 35% elérhető átlagos fedezet mellett, a mintegy 48 milliárdos szükségletre figyelemmel bruttó 140 milliárdos árbevételt kell realizálni.)

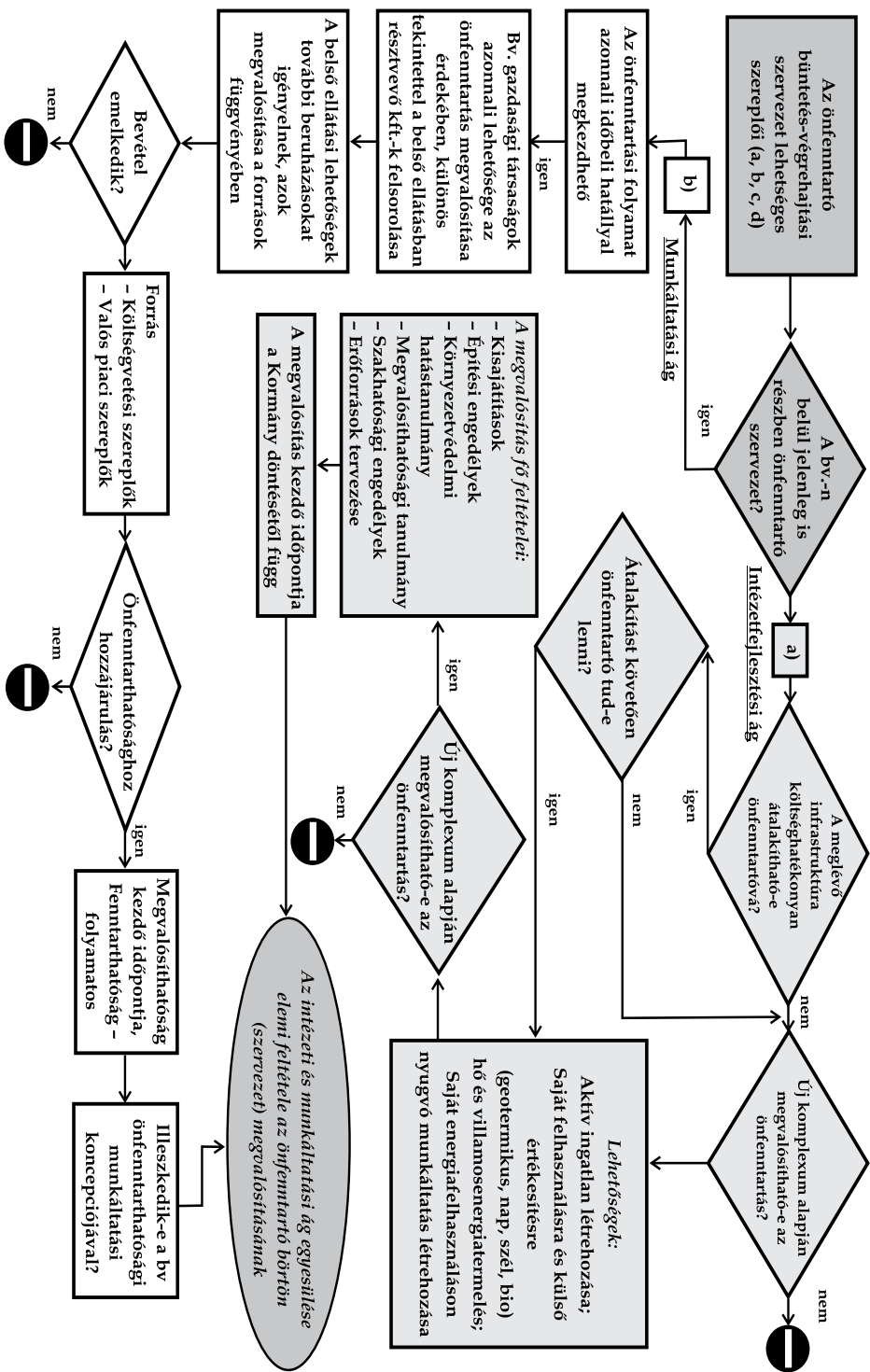
Az értelmezésnél nem vizsgáljuk, hogy a forrás honnan „érkezik”, költségvetési körből vagy körön kívüli piaci szereplőktől. Természetesen ez nem mindegy, mint ahogy a későbbiekben kiderül.

A büntetés-végrehajtási intézeteknél, intézményeknél az önfenntartás nem azonos a jelenlegi gyakorlatban alkalmazott, a költségvetésben kötelezően előírt saját bevételi tervvel. Ez utóbbi a költségvetési hiány ellentételezésére szolgál, nem előírt alapfeladata az intézetnek, intézménynek. Nagyságát a pénzügyi szükséglet, az elemi költségvetés alulfinanszírozottsága határozza meg. Az önfenntartáshoz kapcsolódó fiskális szükségletet nem az elemi költségvetési hiány határozza meg, hanem az adott állami feladat fenntartható végrehajtásához szükséges pénzügyi szükséglet nagysága.

Az önfenntartó büntetés-végrehajtási szervezet szereplői a következők:

- a) megfelelő üzemgazdasági mérettel és műszaki paraméterekkel rendelkező bv. intézetek, intézmények;
- b) stabil büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok;
- c) egyéb költségvetési szervek, „állami cégek”;
- d) valós piaci szereplők.

Az a) és d) pontokban meghatározott feltételek napjainkban még nem adóttak, a c) pontban meghatározott kör erősen korlátos, ezért a cél megvalósítását a – folyamat kulcsszerépét is jelentő és döntően saját hatáskörben megvalósítható – gazdasági (üzleti) tevékenység megalapozásával, azaz a gazdasági társaságok stabilizálásával célszerű kezdeni. Meg kell jegyezni azonban, hogy csupán ennek a feltételnek a kialakítása önmagában nem eredményezi a tényleges önfenntartás megvalósulását. Jelentős eredménye lehet viszont a rendszerben lévő költségvetési hiány kompenzálása, optimális esetben a jelenlegi költségvetési támogatás csökkentése. (1. számú ábra)



1. számú ábra

A fent vázoltak szerint látható, hogy a teljes költségvetési támogatás kiváltására a büntetés-végrehajtási szervezet jelen formájában nem alkalmas, azonban egyes, az önfenntartás irányába ható és az azt szolgáló szervezeti intézkedések megkezdhetők, illetve különös tekintettel az önellátásra már meg is kezdődtek.

2. Önellátó, részben önellátó büntetés-végrehajtás

Önellátó, részben önellátó büntetés-végrehajtás alatt olyan szervezetrendszer értünk, amely közfeladatának végrehajtása során a tevékenységéhez szükséges termékeket, illetve szolgáltatásokat – teljes egészében vagy részben – saját maga állítja elő.

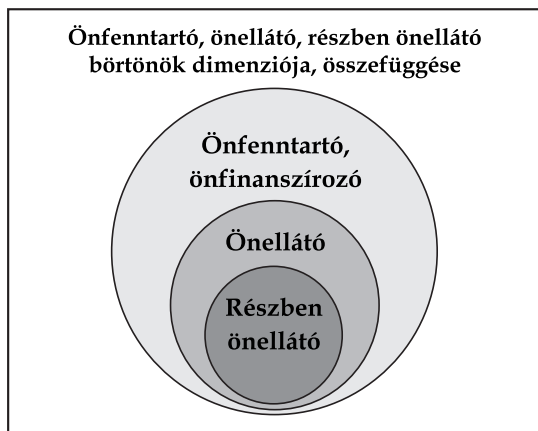
Az önfenntartó, önellátó, részben önellátó börtön definíciója azonos a büntetés-végrehajtás komplex szervezetével, de a résztvevők körét leszűkíti az adott intézet és az azzal közvetlen infrastrukturális kapcsolatban álló más büntetés-végrehajtási szervezetek halmazára.

3. Az önfenntartó börtönök szereplői, a megvalósítás alternatív iránya

Az önfenntartó börtön szereplői azonosak az önfenntartó komplex büntetés-végrehajtási szervezet szereplőivel, a lényegi eltérés az, hogy ebben az esetben a megvalósítást már korlátozzuk a valósan bevonható bv. szervekre. A jelenlegi adottságok mellett azoknál a büntetés-végrehajtási intézeteknél lehetséges megvalósítani az önfenntartó börtön rendszerét, ahol létezik büntetés-végrehajtási gazdasági társaság és az stabil gazdálkodást folytat.

Meg kell jegyezni, hogy az önfenntartó büntetés-végrehajtási szervezet és az önfenntartó börtön fogalma sok esetben szinonim fogalomként jelenik meg, pedig az utóbbi egy szűkebb halmazt takar. A két fogalom közötti egyezőséget és különbözőséget úgy lehet definiálni, hogy önfenntartó bv. szervezet esetében annak valamennyi börtön a része, míg önfenntartó börtönöknél nem automatikusan önfenntartó a bv. szervezet. Másképpen: az önfenntartó börtön szükséges, de nem elégséges feltétele az önfenntartó bv. szervezetnek. (2. számú ábra)

2. számú ábra

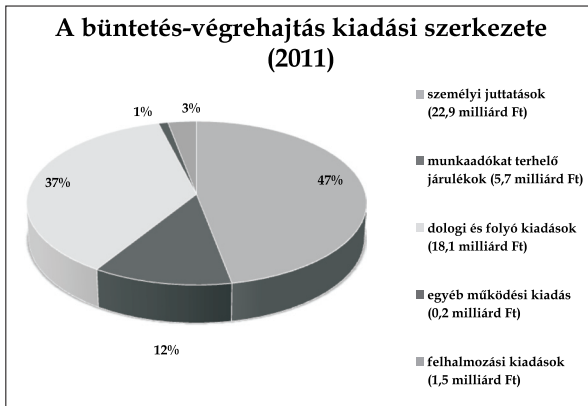


II. Az önfenntartás, önellátás, részbeni önellátás általános és speciális dimenziói: kiadási, költségvetési struktúra, alapvetések

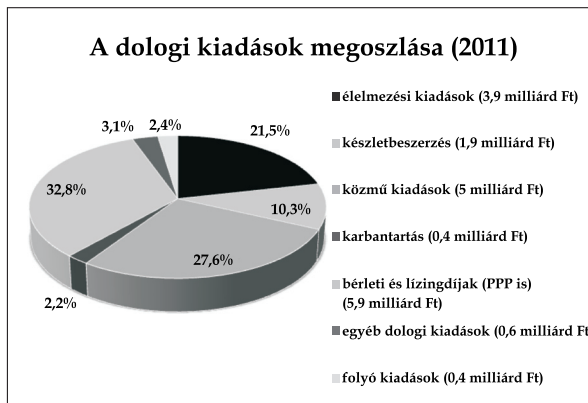
A büntetés-végrehajtási szervezet alapfeladatát kétféle működési formában látja el: a büntetések végrehajtásáért felelős *intézeti/intézményi rendszer* keretein belül, illetve az elítéltek munkáltatására létrehozott *korlátozott felelősségű társaságok* révén. Mindkét típusú rendszer működése jelenleg a költségvetés hozzájárulásával finanszírozható. A gazdasági társaságoknál a költségvetési finanszírozás közvetett a vezényelt hivatásos jogviszonyú állomány személyi kiadásai révén (mintegy 2,4 milliárd Ft), viszont a tényleges működési finanszírozás több mint 80%-a piaci alapon történik.

Fenti megközelítésben az *önellátó büntetés-végrehajtási szervezetnek meg kell oldania* a szervezetben dolgozó mintegy 8 300 fő személyi állományi tag munkavégzése feltételeinek biztosítását, valamint a 17 500 fő körüli fogvatartotti létszám előírászerű elhelyezését és ellátását. Az egy közepes város nagyságának megfelelő létszám naponta olyan ismétlődő, az alapvető emberi szükségletek kielégítésére irányuló feladatokat generál, amelyeket optimalizálni lehet és kell is a rendelkezésre álló források költséghatékonyabb kihasználása érdekében. (1. és 2. számú grafikon)

1. számú grafikon



2. számú grafikon



III. Az önfinanszírozás lehetséges módzatai, az önellátóvá válás folyamatának stádiumai

Költségvetési intézményi reláció

Alapvetően kétféle módozaton keresztül lehet az önfenntartás megvalósításához hozzájárulni:

- egyrészt a *saját árbevétel növelésével*,
- másrészt a meglévő (örökölt), *fajlagosan magas költségfelhasználású területek költséghatékonyságának javításával*.

A saját árbevétel pénzforgalmi szempontból fontos tényező az intézetek gazdálkodásában, de ezen tevékenységek tényleges fedezettermelő képessége nem teszi alkalmassá azokat arra, hogy valós, költségvetési támogatást kiváltó szerepet töltsenek be.

A meglévő intézeti *kiadási oldal költséghatékonyságának javítása* a megtakarítások eredményeként jelentősen hozzá tud járulni az önfinanszírozáshoz. A kiadások csökkenése passzív önfinanszírozást valósít meg, de eredménye tényleges hozzájárulásként jelenik meg a nemzetgazdasági költségvetés szintjén. (A passzív önfinanszírozást elsődlegesen az „energiafaló” rendszerek kiváltásával tudjuk megoldani, különös tekintettel arra a tényre, hogy ezeknél a tevékenységeknél van mód és lehetőség KEOP-pályázatok benyújtására, azok elnyerésére.)

1. *Korszerű energetikai rendszerek alkalmazása* - cél: a napi működési költségek csökkentése

Földgázfelhasználás csökkentése

- meleg vizes, modulrendszerű kondenzációs tüzelőberendezések alkalmazása
- épületek utólagos hőszigetelése
- napkollektoros ráségítés használati meleg víz készítése céljából

Villamosenergia-felhasználás csökkentése

- LED-technológia alkalmazása a világítás területén
- napelemek telepítése közvetlen villamosenergia-termelés céljából

Vízfelhasználás csökkentése

- perlátorok alkalmazása csapok és fürdők esetében
- infravezérlésű rendszer alkalmazása csapok és fürdők esetében

A fenti energetikai rendszerek kiépítésével mintegy 140 millió Ft/év megtakarítást lehet elérni, a rendszerek egyszeri beruházási költsége 2 240,3 millió Ft.

2. További költségcsökkentés érhető el *a kiszervezett konyhák saját üzemeltetésbe vételi folyamatának folytatásával*. Ezen a téren éves szinten hozzávetőlegesen 500 millió Ft megtakarítás valószínűsíthető.

3. További megtakarítást képezhet két szerv közötti elszámolás során *a felszámított ÁFA megtakarításának lehetősége*. A nettó összegre való áttérés éves ÁFA-vonzata a jelenlegi megrendelési struktúrákkal kb. 1 milliárd Ft összeget jelenthetne.

A fent vázolt megtakarítások összesen 1,6 milliárd Ft-ot tesznek ki, ami a bűntetés-végrehajtás éves költségvetésének 3,3%-a.

A gazdasági társaságok relációja

Az önellátóvá válási folyamat – az önfenntartó szervezet irányába ható konvergenciával – szervezése a gazdasági társaságok tevékenységén keresztül célszerű, tekintettel arra, hogy ezen szervezetek rendelkeznek azon képességekkel, melyek közvetlenül átkonvergálhatók az intézményi működés keretei közé. A gazdasági társaságok által előállított termékek alkalmasak, vagy alkalmassá tehetők az alapszintű ellátásba történő bevonásra. Ezzel összefüggésben a fogvatartotti munkáltatás kiszélesítésével – a tartási költségekhez való hozzájárulás címén – költségvetési forrás takarítható meg. Ezen túl a fogvatartotti ellátásra fordított egységnyi előirányzat felhasználása – amennyiben gazdasági társaságaink által történik a beszállítás – optimálisabb finanszírozási konstrukciót, illetve felhasználást jelent, mivel ugyanazon pénzügyi forrás szolgálja a fogvatartotti munkáltatást is.

A folyamat indokoltságát erősíti, hogy a társaságok piaci alapon működnek, mint elkülönült jogi személyek, úgy, hogy tevékenységükkel részt vesznek ugyan a büntetés-végrehajtás közfeladatainak végrehajtásában, de annak önellátásában direkt módon eddig nem kaptak, illetve nem vállaltak szerepet.

A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok alapítási koncepciója is kettős feladatot célt meg, egyrészt a fogvatartotti munkáltatás minél magasabb szinten való megvalósítását, másrészt a működés elősegítése érdekében a tevékenység eredményes (nyereséges) végzését. Ez utóbbi elvárás, mint alapítási cél, valamint a működés jogi kerete determinálja a kft.-k önellátásban betöltött szerepét, vagyis hogy tevékenységüket kell kiszélesíteni mind a belső ellátás, mind a külső piaci körülmények között olyan mértékben, hogy azok fedezettermelő képessége alkalmas legyen a közfeladat költséghatékony végzésére.

Ezen alaptézis mentén kijelölhető a gazdasági társaságok tevékenységének fő iránya az alábbiak szerint:

- a belső ellátásban való részvétel lehetőségének biztosítása, intenzívebbé tétele;
- a fogvatartotti foglalkoztatás növelése;
- a tárca felügyelete alá tartozó kormányprogramokban való részvétel támogatása.

Az önellátóvá válás stádiumai

A büntetés-végrehajtás önellátó képességének részletes vizsgálata már 2010 végén megkezdődött, melynek látványos megállapítása volt, hogy az intézeti beszerzések szállítói körét – kivéve a „közüzemeket” – döntően helyi vállalkozások tették ki. Pl. az élelmezéssel összefüggő beszállítás bv.-s kft. részéről egy intézetnél volt jellemző (Pálhalmi Agrospeciál Kft. → Pálhalmi Országos Bv. Intézet). Ez az élelmezési létszámot tekintve alig 10%-os lefedettséget jelentett. Még azon termékköröknél is, mint pl. ruházat, nyomtatvány, zárkafelszerelés, ahol a gazdasági társaságok jelentős kapacitással rendelkeztek, előfordult külső vállalkozástól történő beszállítás. Ebben az időszakban – kizárólagos ellátási képesség mellett – az önellátás aránya átlagosan 77% volt. Mindemellett a fogvatartotti munkáltatás mélypontra került (a foglalkoztatotti létszám alig érte el a 3 000 főt), a társaságok eredményessége rohamosan csökkent.

A társaságokra jellemző volt, hogy kapacitásaikat többségében a szabadpiacon értékesítették, az állami piaci részesedés az összárbevétel 8,6%-át, a bv. belső ellátás az összárbevétel mindössze 6%-át tette ki.

A kiinduló helyzet tathatatlansága nyilvánvalóan generálta azt az intézkedéssorozatot, amely az ellátási feladatok és szereplők újrastrukturálását eredményezte abból a célból, hogy a belső piaci igények kielégítése a saját előállítású termékek, szolgáltatások maximális felhasználásával történjen. A feladat az volt, hogy valamennyi érintett fél – a gazdasági társaságok, intézetek, intézmények, a BVOP mint középírányító szerv és a tulajdonosi jogok, illetve kötelezettségek gyakorlója – érthető és világos paraméterek mentén, a rendelkezésre álló erőforrásokkal összhangban olyan reális és valós alternatívákat dolgozzon ki, amelyek megvalósítása már rövid távon is költséghatékonyan kapcsolódik a Széll Kálmán-tervhez, a büntetés-végrehajtási szervezet „Felelősen, felkészülten” programjához, valamint a fogvatartotti foglalkoztatás növelését meghatározó kormányzati elváráshoz. Ennek alapján meghatározásra került az önellátás keretében ellátandó termékek és szolgáltatások köre (alapvetően élelmezési kiadások, bizonyos készletbeszerzések, pl. nyomtatvány, szakmai anyag, bútor, munka-, kiképzési, nevelési eszköz, ruházat, textília, tisztítószer, tisztálkodószer és néhány szolgáltatás, pl. takarítás, nyomda, ingatlan-karbantartás, mosatás). Az ezen ellátási feladatokra fordított kiadási előirányzat – 2011. évi adatok szerint – mintegy 6 milliárd Ft, mely összeg a dologi kiadási előirányzat mintegy 30%-a volt. A fennmaradó (12 milliárd Ft) kiadás realizálása természeténél fogva külső szolgáltató igénybevételével történhetett, ilyenek pl. a közműdíjak, a bérleti és lízingdíjak. A készletbeszerzések közül pl. gyógyszer, üzemanyag beszerzése, a karbantartásokból a biztonsági rendszerek, számítógépek, berendezések stb. karbantartása.

Fentiekén túl – párhuzamosan – a gazdasági társaságok relációjában megvizsgáltuk az önfinanszírozásba kijelölhető támogatások körét:

- 1) 89,7 millió Ft a fogvatartotti munkáltatás sajátos többletköltségeinek ellentételezése.
- 2) 2,4 milliárd Ft a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságokhoz vezényelt hivatásos állományúak bérének és azok közterheinek fedezete.
- 3) mintegy 5-6 milliárd Ft a büntetés-végrehajtás intézetei, intézményei dologi kiadásainak átvállalásából és a költséghatékonyság növeléséből.

Az önfinanszírozásba vonandó támogatások összege több mint 8 milliárd Ft. Ez a büntetés-végrehajtás éves költségvetésének 16-17%-a. (Az összeg nagyságát jól mutatja, hogy az közel azonos egy 20 000 főt számláló átlagos magyarországi város éves költségvetésével.) A támogatási kör kijelölésénél a maximális lehetőséget vettük figyelembe, valamint azt a tény, hogy annak realizálása alapvetően aktív önfinanszírozással (újabb definíció: sajátérs, stabil, rentábilis gazdasági tevékenység) valósítható meg. Az aktív önfinanszírozásra a bv.-s társaságok alkalmasak. Az aktív önfinanszírozást egészítheti ki a passzív módozat, amely elsősorban a sikeres pályázatok eredményeként, azok teljesítési, időbeni

függvényében járulnak hozzá a költségvetési megtakarítási célhoz. A felsorolt támogatási körök sajátérs kiváltása egymás mellett, párhuzamosan valósítható meg, annak ellenére, hogy a felsorolás önmagában egy logikai, megvalósíthatósági sorrendet tartalmaz. A sorrendiség lényege, hogy először a bv.-s kft.-k támogatásai kerülnek az önfinanszírozás rendszerébe, majd azt követően (lehetőség szerint azzal párhuzamban) az intézetek meghatározott dologi kiadásai.

Az aktív önfinanszírozás végrehajtása, annak módszertana

Az önfinanszírozás módszertana azonos az önfenntartásnál megfogalmazottakéval, ezért e helyütt is az ott megfogalmazottak szerint definiáljuk azt. Az önfinanszírozás lényege, hogy eleve olyan működési felépítményrendszer kerül kialakításra (megvalósításra), amelynek célja és feladata (értelemszerűen az alapfeladat ellátásának elsődlegességén túl, illetve annak megvalósítása során) az olyan saját üzleti tevékenység, amely a működés fenntarthatóságának forrásszükségletét teljesen vagy döntő hányadban finanszírozza.

Vagyis az önfinanszírozás termelési szintre lebontva azt jelenti, hogy a társaságaink tevékenységét bővíteni kell olyan új és meglévő belső ellátási és piaci lehetőségekkel, amelyek fedezeti hányada lefedi a megcélzott önfinanszírozandó költségvetési támogatást. A valós piac bővítésének lehetősége korlátozott a társaságaink számára, a belső piac további növelése azonban reális lehetőség. (A bevezetett „Állami Partner” rendszer lényege is ugyanez, vagyis állami megrendelések eredménytermelő képességén keresztül olyan tevékenységi kör fejlesztésének megvalósítása, amely alkalmas kell, hogy legyen a szabadpiaci forgalmazásra nagy fedezettermelő képesség mellett úgy, hogy a fejlesztésekbe, piaci munkákba civil cégek K+F elemeit vonja be a partnerség tagjaként. A külső cégekkel történő szoros együttműködés további várható pozitív hozadéka a versenyszférára jellemző munkakultúra meghonosodása a bv.-s kft.-knél. Ez utóbbi megvalósulása esetén társaságaink piaci reagáló képessége várhatóan nagyságrendekkel fog javulni.)

A belső piac bővítésének új módszertani eleme lenne, hogy az abba bevont – elsődlegesen büntetés-végrehajtási – intézeti feladatok egy részének végrehajtását a bv.-s kft.-k kapnák meg mint előírt kötelező feladatot.

Az önfenntartó szerv és a központi költségvetés kiadáscsökkenésének nagysága legtöbb esetben nem esik egybe a megtermelt fedezeti nagyságból származó bevétellel. Az eltérés oka, hogy az olyan üzleti tevékenységeknél, ahol a vevő forrása költségvetésből származik, alapvetően a költségvetési kiadás átcsoportosítása történik meg. A pénzügyi megtakarítás a kontrollált árképzésből, valamint a termelési, szolgáltatási tevékenység végrehajtásában résztvevők alacsonyabb számából adódik. Különösen igaz ez, ha több költségvetési szereplő piaci beszerzéseit teljes körűen a belső költségvetés által finanszírozott szervezettől rendeli meg. Az önfenntartó szerv és a központi költségvetés kiadáscsökkenésének nagysága akkor esik egybe a megtermelt fedezeti összeggel, ha a tevékenység produktumát teljes egészében a költségvetési forrásoktól mentes piaci szereplő fizeti meg. (A gyakorlatban a piaci és a költségvetési vevő szállítói kapcsolat sokváltozós vegyes rendszere működik.)

IV. A megtett intézkedések és az eredmények

A megtett intézkedések és azok eredményei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- A belső ellátás kiszélesítése, a részbeni önellátás megszervezése előfeltételeként szükség volt a jogszabályi háttér és egyéb feltételek megteremtésére. (Lásd Bv. tvr., Korm. rendelet, BM rendelet.)
- A belső ellátás keretében az egyes élelmezési termékekkel történő önellátás a kitűzött mértékben megvalósult. 2012. január 1-jétől a fogvatartotti populáció 71%-a számára a zöldségfélét, a csirkét és a félsertést a büntetés-végrehajtási társaságok állítják elő. Év végére szinte 100%-os lesz a lefedettség. Ennek érdekében saját forrásból a Pálhalmi Agrospeciál Kft. kialakította a zöldségfeldolgozó üzemét és az Állampusztai Kft. a broilercsirke-nevelő telepét (110 millió Ft beruházási érték), valamint vágóhidját (433 millió Ft beruházási érték). Az Annamajori Kft. szintén saját forrásból (210 millió Ft) egy, 10 000 fogvatartott ellátására alkalmas péküzem beruházását valósította meg.
- Öt intézetben történt meg a konyhaüzemeltetés „visszaszervezése”. Jelenleg még két külső üzemeltetési szerződés van érvényben.
- A belügyi szervek ruházatának egységesítésével összhangban a rendészeti egyenruházat gyártása döntően fogvatartotti munkáltatással valósul meg.
- Az Ipoly Cipőgyár Kft. megvalósította a PU/gumi talpszerkezetű cipők gyártásához szükséges beruházását, amely a HM-piacra nyitás feltétele.
- A Duna Papír Kft. létrehozta a minősített és egyéb irodai papírok megsemmisítésére képes technológiáját és kapacitását, a beruházás értéke kb. 90 millió Ft.
- A bv. gazdasági társaságok megkezdték – az Ipoly Cipőgyár Kft. sikeresen befejezte – a NATO AQAP minősítések megszerzését.
- 2011-ben a büntetés-végrehajtási szervezet gazdasági társaságai kialakították a társaságok egységes piaci megjelenését az „Állami Partner® 100%-os állami tulajdon” védjegy alatt.
- A gazdasági társaságok tevékenységének bővülése, a büntetés-végrehajtás ellátási kötelezettsége okán, illetve az intézetek fenntartásában részt vevő fogvatartottak számának növekedése együttesen közel 450 fős emelkedést jelentett a munkáltatott fogvatartottak számában.

A 2012-ben megvalósított intézkedések elsődleges célkitűzése a teljes önellátás megvalósítása, azaz a kijelölt termékkörökben az ellátotti kör 100%-os lefedettsége, a saját előállítású termékeknél – különös tekintettel a ruházati termékek gyártására – az alvállalkozói kör minimalizálása. Ezen túl olyan fejlesztések megvalósítása, amelyek az önellátás további szélesítését teszik lehetővé (pl. tojástermelő baromfiágazat létrehozása, száraztésztagyártás), növelve a fogvatartotti munkáltatás arányát.

Az eredmények értékelésénél fentiek szerint nem lényegtelen, hogy fiskális vagy természetes elszámolást alkalmazunk: az önfenntartás megvalósítása során először az. ún. belső ellátás, illetve annak részhalmaza jelenik meg, vagyis első lép-

csőként a bv.-s kft.-k az önellátásban, valamint a részbeni önellátásban tudnak részt venni. Az önellátásban való részvétel elsődlegesen a ruházat, ételmezés, háztartás-higiéniai papíráruk területén jelenik meg. Jellemző a ruházat és az ételmezés esetében is, hogy azok az áruk, amelyeket a fejlesztések ellenére sem tudnak ma még a társaságok előállítani, magasabb árfekvésbe tartoznak. Ezért fontos kérdés az, hogy az önellátásba vont termékcsoportokat fiskálisan vagy naturáliákban mutatjuk be, mert az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy naturáliákban lényegesen magasabb arányt képvisel a bv. beszállítás, mint a pénzügyi kimutatásoknál.

V. Az önfinanszírozás irányába történő elmozdulás lehetséges lépései (saját hatáskör, irányítási jogkör)

1. A költségcsökkentés szükségessége, jelenleg legkézenfekvőbb lehetőségei a gazdasági társaságok relációjában

- a) A meglévő kft.-k irányítási rendszerének megváltoztatása, vagyis az elégtelen árbevétellel, technikai felszereltséggel és állománnyal rendelkező társaságok beolvasztása az eredményesen működő bv.-s kft.-kbe. Az összevonással az adminisztrációs költségek csökkenése mellett piaci és technológiai megújulás is létrejön.
- b) Irányított „tulajdon” átadás esetén (vállalatcsoport/ok létrehozása) az állami és EU-s pályázatok eddig nem elérhető részei is megnyílnak egyes kft.-k előtt, amely akár több százmillió Ft-os vissza nem térítendő pályázati forrást eredményezhet.
- c) Szükséges az irányítási rendszer technikai és módszertani korszerűsítését végrehajtani. Ennek a gondolatnak jegyében vizsgáljuk a SAP komplex vállalatirányítási rendszer bevezetésnek lehetőségét. A SAP bevezetése önmagában is megtakarítást eredményez az adminisztratív személyzet csökkenése folytán.

A komplex vállalatirányítási rendszer korszerűsítésétől függetlenül kiemelten foglalkozunk azzal, hogy a vezetési és szervezeti rendszert a kor elvárásaihoz alakítsuk. Kitértünk az előzőekben arra, hogy ennek keretében tulajdonosi, tevékenységi összevonások indokoltak a hatékonyabb tevékenység végzéséhez a társaságainknál. Kiemelt feladat a vezetési, szervezeti struktúra korszerűsítése, amelynek eredményeként a kft.-k rendszere, munkakultúrája a hatékony piaci vállalkozások szintjére emelkedhet, a kft.-k alkalmassá válhatnak a külső cégek kutatásfejlesztési eredményeinek befogadására, valamint az innovációk adaptálására. Az eddigi tapasztalatok alapján vélelmezhető, hogy a hatékonyság szempontjából társaságaink egy konzorciális rendszerbe tömörítve még eredményesebben tudnának megfelelni az állami elvárásoknak.

A szervezeti-vezetési rendszer korszerűsítése folyamatban van, a megkezdett vizsgálatok és az azokból levonandó következtetések azonban még messze nem véglegesek.

2. Szervezetfejlesztési kérdések

Az aktív önfelfinanszírozás végrehajtásának speciális elemét jelentik a szervezetfejlesztési kérdések, különös tekintettel a büntetés-végrehajtás vezetési-irányítási centralizáltságára és a gazdálkodási decentralizáció önfenntartáshoz történő megfeleltetésére.

Az önfenntartó börtönök hatékony és gyors kialakításához nemcsak a kormányzati szándéknak, jogszabályi rendelkezéseknek és finanszírozási háttereknek *kell rendelkezésre állnia*, hanem magának a *végrehajtó, megvalósító szervezetnek is*. Természetesen ma is megvan, és egyre eredményesebben működik (az ipari társaságok többségénél a központi állami beavatkozásoknak köszönhetően) a 12 büntetés-végrehajtási társaság.

A társaságok felügyeletének ellátására, a központi ellátás koordinálására rendelkezésre állnak a szakmai főosztályok, *de a jelenleg kialakult vezetési, irányítási struktúra komplexitásában nem az önellátó büntetés-végrehajtás igényei szerint lett kialakítva*. Ezért megkerülhetetlen feladat az irányítási alá-fölé rendeltségi viszonyok és döntési jogosultságok átgondolása, szükség szerinti átstrukturálása. Újra kell értelmezni a kft.-k önállóságát, számosságát, valamint az irányítási és felügyeleti rendszer struktúráját. Racionalizálni kell a tevékenységeket, meg kell szüntetni a szükségtelen párhuzamosságokat. Az átalakított, a feladatra hangolt rendszer működtetéséhez releváns, ésszerű humánpolitikai átalakításokat is meg kell belátható időn belül lépni.

3. Szabályozási kérdések

- A feladat kötelezőségét a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvényben és végrehajtási rendeletben kell szabályozni. A tevékenységhez szükséges pénzügyi fedezetet a kft. kapja közvetlenül a költségvetéstől normatív módon – külön soron nyilvántartott – fejezeti kezelésű pénzeszköz átadása módszerével.
- A vonatkozó jogszabályi háttér megteremtéséhez javaslatot tettünk, mely alapján az államigazgatási szerveknél képződő irodai papírhulladék megsemmisítése, feldolgozása a társaságnál történhetne meg.
- Osztalékelvonás
- Az állami piac összehangolt újrafelosztása, a jogszabály be nem tartásának szankcionálása. Ennél a pontnál jelezni kell, hogy a rendeletekkel biztosított piacokat rendszeresen karban kell tartani, nem szabad engedni, hogy a nem jól kialakított termék- és tevékenységi kör az indokoltnál több „nem teljesíthetőségi” nyilatkozatot eredményezzen. A szabályozásnál kényesen kell ügyelni arra, hogy más minisztériumok irányítása alá tartozó állami vállalkozások, költségvetési szervek ne válhassanak egymás konkurenciájává, illetve ne tudják a kormányzati szándékot megkerülni.

4. Termelési profilbővítés

A bevezetőben definiáltak szerint ahhoz, hogy a büntetés-végrehajtás önfinanszírozó szervezetté fejlődjön, szükséges olyan saját üzleti tevékenység, amely a működés fenntarthatósága forrásigényét teljesen vagy döntő hányadban finanszírozni képes. Vagyis – termelési szintre lebontva – a gazdasági társaságok tevékenységét bővíteni kell olyan új és meglévő belső ellátási és piaci lehetőségekkel, amelyek fedezeti hányada lefedi a megcélzott önfinanszírozandó költségvetési támogatást. Ennek realizálása beruházási többletforrások nélkül, a jelenlegi feltételek mentén nem lehetséges.

Lehetséges fedezettermelő tevékenységek

- Meglévő profil bővítése révén
- Új termelési kapacitások kialakításával

Meglévő profil bővítése révén

a) Egy központi mosoda és bértextília szolgáltatás kialakítása

Az állami – kórházi – szolgáltatásigény részbeni kielégítése, az egyes állami megrendelések centralizálása, amely lehetővé teszi a budapesti kórházak ellátására szakosodott mosoda létrehozását bértextília szolgáltatással együtt. A korszerű környezetvédelmi igényeknek is megfelelő mosoda kialakítása mintegy 1,1 milliárd Ft-ba kerül, a várható árbevétel mintegy 1 milliárd Ft/év.

b) Biogáz erőmű hatékonyság javítása

A Pálhalmi Agrospeciál Kft. biogáz üzemének az állati hullák ártalmatlanításra való alkalmassá tétele és az üzem hatékonyságának növelése. A képződő többlet biogáz lehetőséget nyújt az energiatermelésből származó árbevétel növelésére, cseppfolyósító üzem építésével.

Új termelési kapacitások kialakításával

c) A rendszámáblagyártás

A tevékenységből származó becsült árbevétel éves szinten 0,8-1 milliárd Ft, a tevékenység eredménye 160-200 millió Ft. A szükséges beruházási összeg mintegy 300 millió Ft.

d) Hulladékfeldolgozás (papír, e-hulladék, PET-palack)

A magyar hulladékhasznosítási európai uniós vállalás teljesítése fogvatartottak foglalkoztatása révén. A rendvédelmi szervek, a honvédség és a közigazgatás által kibocsátott elektromos és elektronikai hulladékok, valamint papírhulladék biztonságos, centralizált, nyomon követhető és folyamatosan kontrollált megsemmisítése és újrahasznosítása.

A potenciálisan számba vehető feldolgozó üzemeknél (6 helyszínen) megvalósítandó hulladékbontás mintegy 1 000 fő elítéltnak tudna stabil munkát adni. A hulladékfeldolgozás lehetséges megvalósítása, beruházási igénye kidolgozás alatt van.

e) Napelemgyártás

Olyan magyarországi gyártású termék előállítására, amelynek importkiváltó hatása is jelentős. Ehhez szükséges olyan előírás megalkotása, amely más európai példákhoz hasonlóan kötelezővé teszi egyes területeken a napenergia hasznosítását. A megvalósításához elengedhetetlenül szükséges kormányzati, rendeleti szabályozás: „naperóművet minden tetőre”.

Szükséges egy, az akadálymentesítésről szóló 1998. évi XXVI. törvény mintájára készülő jogi szabályozás, amely kötelezi a jelentős nyereséggel rendelkező vállalatokat, hogy önerőből, illetve az önkormányzatokat, közintézményeket (Nemzeti Fejlesztési Banki forrással) a napkollektorok vagy fotovoltaikus napelemek használatára.

A termék előállítására vagy kooperációs formában vagy saját beruházásban kerülhet sor. A magyar villamos energia előállítására 1,8 kgCO₂eq/KWh emisszió kibocsátással számol, így az 1 100 GWh termelés évente közel 2 millió tonna széndioxid-kibocsátás csökkenést generál (ennek piaci értéke 6,5 milliárd Ft). Az előállított villamos energia értéke 28,5 Ft/kWh zöldenergia árral számolva 31 milliárd Ft.

A várható beruházási érték saját kivitelezésben 10 milliárd Ft. A várható eredmény a villamosenergia-előállítást is figyelembe véve 3-5 milliárd Ft évente.

f) Egy önfenntarthatósági céllal létrehozott aktív ingatlan

Egy önfenntarthatósági céllal létrehozott aktív ingatlan vagy működő társaság, mely a kívánatos árbevétellel rendelkezik. Mind az ingatlan, mind a társaság vonatkozásában e célnak megfelelő tevékenységet az energiaipar területén találhatunk. Ezért az önfenntartás feltétele a saját felhasználásra és külső értékesítésre termelt (geotermikus, nap, szél, bio stb.) hő- és villamos energia. Egy 1000 MW teljesítményű erőmű árbevétele mintegy 100 milliárd Ft, az eredménye 12-15 milliárd Ft.

Összegzés

A teljes körű önellátásra a büntetés-végrehajtási szervezet jelen formájában nem alkalmas, de rövid távon az aktuális szervezeti keretek között – a rendelkezésre álló erőforrások optimálisabb felhasználása és a meglévő infrastruktúra kisebb-nagyobb mértékű átalakítása révén – megvalósítható.

Az önfenntartó börtönök megvalósításának fundamentuma az, hogy ki kell jelenteni és minden releváns szabályzatban rögzíteni kell, hogy annak megvalósítási szándéka a büntetés-végrehajtás stratégiájának kell, hogy része legyen, a megvalósítást elősegítő önellátás, illetve részbeni önellátás annak elkülöníthetetlen egysége. Az önfenntartó börtönök gondolata nem a gazdasági válság, recesszió által kikényszerített taktikai lépés.

A büntetés-végrehajtási szervezet részbeni önellátóvá válása túl azon, hogy központi kormányzati elvárásként jelentkezik, alapvető érdek is a szervezet működőképességének fenntarthatósága céljából. A nemzetgazdaság teherviselő képessége nem biztosíthat korlátlan forrásokat a működéshez, ezért a rendelkezésre álló előirányzat még optimálisabb felhasználása elengedhetetlen.

Az önfenntartó szervezet megvalósításához azonban *tovább kell lépniünk a kft.-k árbevétel (nyereség) termelő tevékenységének kiszélesítése terén a saját külső és belső piacok kiaknázásával. A külső és belső piacok lehetőségeinek maximális kiaknázásához a szükséges mértékben be kell vonni egyéb költségvetési szerveket, „állami vállalatokat” és valós piaci szereplőket. A tevékenységeknek olyan körét kell megvalósítani, amelyek fedezettermelő képessége lehetővé teszi a folyó kiadások önerőből történő finanszírozását, és a büntetés-végrehajtási tevékenység finanszírozása mellett a belső és külső „valós” piaci keresletet tudja kielégíteni.*

Az önfenntartó büntetés-végrehajtási szervezet működése definiálható úgy is, hogy az állami szerepvállalás fedezetét a bv. az állami (belső) és a valós piaci keresletek teljesítéséből befolyt pénzeszközökből fedezi. Látható, hogy általánosságban ennek fedezetét részben állami, részben versenypiaci körülmények között kell megtermelni.

Elmondhatjuk, hogy ma adott az állami szereplők igénye egy magasabb színvonalú tevékenység végzésének megteremtésére, illetve adott a valós lehetőségekhez és a megfelelő működéshez igazított szükséglet. A bv. társaságai felé megnyilvánuló kereslet ugyanakkor nem minden esetben jelenik meg:

- egyrészt mert hiányzik a szükséglet kielégítéséhez a pénzügyi fedezet (kereslet = szükséglet + pénz = fizetőképes vásárlási szándék → ezt szokták tévesen fizetőképes keresletnek mondani) és
- hiányzik (részben hiányzott) maga a piac.

A belső állami megrendelésen alapuló piac megteremtésében az *állam szerepvállalása nélkülözhetetlen* több szempontból is:

- *egyrészt biztosítani kell egy, a belső ellátáshoz köthető piacot* (vagyis az elmúlt egy évtized outsourcing gazdasági felfogásával ellentétben insourcing piacpolitikát kell folytatni). Ennek a szándéknak megfelelően alkotta meg a kormány és a büntetés-végrehajtás irányítását ellátó Belügyminisztérium a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló rendeletét. A megalkotott két rendelet összességében is eredményessé tette a 12 bv.-s kft.-t és indukálta azok piaci növekedését elsődlegesen a belső piacon, de ennek eredőjeként megteremtődtek, megteremtődhetnek a külső piaci lehetőségek is.
- *másrészt biztosítani kell a belső piacnál a szükségletet keresletté indukáló pénzügyi fedezetet.* A pénzügyi fedezet biztosítása állami cégeknél, költségvetési szerveknél egy paradox helyzetet eredményez, miszerint a büntetés-végrehajtás esetében a költségvetési pénzek kiváltása a cél, mégis a versenypiaci megrendelésekből származó fedezetet leszámítva vélelmezhetően nagyrészt mégis a költségvetésből, adóforintokból tud megvalósulni az önfenntartó büntetés-végrehajtási rendszer. A szignifikáns különbség a direkt költségvetési finanszírozással ellentétben, hogy ennél a formánál igen jelentős hozzáadott érték képződik, és a működés költségei teljes egészében a végzett termelő és kereskedelmi tevékenység fedezetéből, illetve árréséből kerülnek finanszírozásra.

Az önfenntartó börtönök kialakításához az állam által biztosított belső piac direkt, a büntetés-végrehajtásnál történő finanszírozása nagyon jelentősen hozzájárulhat más kiemelt kormányzándékhöz, jelesül az állami szervezetek körbetartozásainak csökkentéséhez. Ez a körbetartozást direkt módon azért csökkenti, mert a szükséglet pénzügyi fedezetét direktben a termelő szintén állami bv. társaságokhoz telepíti, ezért ezek a pénzek nem tudnak más feladatok, áruk finanszírozására átkonvertálódni. Indirekt módon az állam azáltal járul hozzá a körbetartozások csökkentéséhez, hogy kiiktatja a közvetítő szervezeteket, és ezek árrése, működtetésük költsége nem, vagy csak részben jelenik meg a végső felhasználónál, mint költség, így a fennmaradó támogatásából többet tud fordítani egyéb kiadásai fedezetére. A másik indirekt húzóerő pedig abból származik, hogy mivel a kedvezményezett (ahol a szükséglet jelentkezik) kvázi ingyen kapja az árut, szolgáltatást (mert nem direktben ő fizeti), ezért a szükségletei egyre nagyobb részét konvergálja az állami szerepválók felé – büntetés-végrehajtási társaságok –, egyre nagyobb piaci szegmens kerül állami társaságokhoz, az állam kontroll szerepe jelentősen erősödni fog.

A meghatározott feladatoknak eleget téve előkészítettük a büntetés-végrehajtás önállótóvá válásának és a teljes körű foglalkoztatás közép-, illetve hosszú távú kialakításának feltételeit. A kitűzött célok következetes megvalósítása révén egységesebb szervezet jön létre, javuló gazdálkodási mutatók és magasabb arányú fogvatartotti munkáltatás mellett, mely folyamat sikeres véghezvitele a közeljövőben a szervezet erősségévé válhat.