

A büntetés-végrehajtás központi ellátási tevékenysége

Bevezetés

A munka – alapértelmezése szerint – az ember által energia kifejtése révén hasznos, ellenszolgáltatásért elvégzett, különböző tartalmú célirányos tevékenység, azaz valaminek a létrehozására, átalakítására, megváltoztatására szolgál azért, hogy a keletkező javakat az ember vagy más haszonélvező használni, hasznosítani, elfogyasztani tudja.

A munka antropológiai fogalom is: az ember szabad tevékenységét jelenti, amely által személyisége fejlődik. A teremtő, alkotó munka nélkül elképzelhetetlen az ember élete. Az alapszükségletek maslow-i hierarchiájában az önkiteljesedés áll a csúcson, amelynek elérése csak munkával lehetséges.

A társadalom nem nélkülözheti a munkát, következésképp a büntetés-végrehajtás sem. A büntetés-végrehajtás rendszerében jelentős szerepet tölt be a munka, szűkebben: a fogvatartottak foglalkoztatása, munkáltatása.

Nagyon fontos alaptézis, hogy a büntetés-végrehajtás segítse a fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedésének folyamatát. Nem felejthetjük el azonban, hogy a büntetés-végrehajtási intézményrendszer fenntartását a központi költségvetés finanszírozza. A büntetés-végrehajtás rendszerébe fogvatartottként azért kerülnek a társadalom tagjai, mert jogtalan hátrányt okoztak a társadalom egy vagy több tagjának, röviden fogalmazva: kárt okoztak a társadalomnak. Az érdekesség az, hogy a bűnelkövetők fogvatartása további költségeket okoz az adófizetők számára. Ezeket a költségeket mérsékelni lehet, de teljes egészében ellensúlyozni lehetetlen munkáltatásukkal.

A magyar büntetés-végrehajtási rendszer jogi szabályozását – jelen pillanatban – a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: Bv. tvr.) tartalmazza. A rendelet előírja az elítéltek munkavégzési jogát és kötelezettségét, meghatározza, hogy fokozatonként (fegyház, börtön, fogház) hol és milyen feltételek mellett végezhetnek munkát, továbbá azt, hogy a dolgozó elítéltek kötelesek tartásukhoz hozzájárulni.

A Bv. tvr. leszögezi, hogy az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, illetve ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjék.

A Bv. tvr. az elítéltek munkáltatására a büntetés-végrehajtási intézetet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezetet jelöli ki.

A Bv. tvr. már a nyolcvanas évektől kezdve, majd a rendszerváltást követő években, egészen nagyjainkig – tekintettel a politikai, gazdasági változásokra, a kapcsolódó jogi normákra, a szankciórendszerben végbemenő módosításokra – számos változáson ment keresztül; új alapokra történő helyezése most zajlik.

Az egyes, büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény több tekintetben módosította a Bv. tvr.-t, ennél fogva a 2012. év jelentős mérföldkő volt a büntetés-végrehajtási foglalkoztatás történetében. A normaszöveg módosítása ugyanis jogszabályi szintre emelte a munkavégzés kötelezettségét, azaz rendelkezései szerint az elítélt köteles jogszabályban meghatározott kivételektől (ha tankötelezettsége áll fenn, ha legalább hat hónapos terhes, vagy gyermekét az intézetben gondozza, ha nyugdíjas, illetve ha munkaképtelen) eltekintve munkát végezni, a kijelölt munkát szakismeretének és képességeinek megfelelően fegyelmezten ellátni.

A kezdetek

2011. első félévében a Kormány megvizsgálta a foglalkoztatás helyzetét a büntetés-végrehajtásban. A vizsgálat eredményeképpen megállapításra került, hogy csökkent a foglalkoztatott fogvatartottak száma, és ezzel párhuzamosan a tartási költségekhez való hozzájárulás összege is. A tendencia megfordítása, a bevétel növelése és ezzel a költségvetési források iránti igény csökkentése érdekében kormányrendelet kidolgozása kezdődött meg, amely a fogvatartottak kötelező foglalkoztatásának feltételeit tervezte biztosítani, új alapokra helyezni.



A jogszabály elfogadására széles körben lefolytatott egyeztetések, alapos előkészítő munka után került sor; annak érdekében, hogy az ellátórendszer működése mind az uniós versenyszabályoknak, mind a hazai közbeszerzési jognak megfeleljen.

A kormányzati törekvésekkel összhangban a meglévő feladatok újragondolásával és újracímkezésével zajlott le a belső ellátási rendszer kidolgozása. Megtörtént a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) – mint Központi Ellátó Szerv – kijelölése, és ezzel párhuzamosan a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok számára a megújulás korszaka kezdődött meg.

A jogszabályok új feladatként széles körű, hatékonyan működő központi ellátás létrehozását határozták meg, ehhez kapcsolódóan a kormányzat részéről célként a belső ellátás kiépítése és a fogvatartottak teljes körű foglalkoztatása fogalmazódott meg.

A szabályozással létrehozott új ellátórendszer működtetésének eredményeként az alábbi célok elérését határozták meg:

- a foglalkoztatott fogvatartottak számának növelése, hosszú távon a teljes foglalkoztatás megközelítése;
- a fogvatartottak részéről a tartási költségeikhez történő hozzájárulás növelése;
- a rendszeres életvitelhez, munkához szoktatás, szakmai képzés útján a szabadulás utáni társadalmi beilleszkedés elősegítése;
- a közfeladat ellátását biztosító közvetlen költségvetési támogatási szükséglet csökkentése, megszüntetése;
- a költségvetési források hatékonyabb felhasználása (egy forrásból két közfeladat, a fogvatartotti foglalkoztatás és az állami szervek ellátásának biztosítása);
- a büntetés-végrehajtási szervezet önellátásának megteremtése, fejlesztése.

A szabályozás szerint a létrehozott, a büntetés-végrehajtási szervezet által a központi államigazgatási és rendvédelmi szervek részére nyújtandó természetbeni ellátórendszer a közfeladat végrehajtásának legfőbb eszközürendszere, amely a 12 büntetés-végrehajtási gazdasági társaság számára – az eredményes működést megalapozó – tervezhető, kiszámítható megrendelés-állományt biztosít.

A fogvatartottak ellátásában felmerülő szükségletek minél szélesebb körében lehetővé teszik a részvételükkel előállított termékek és szolgáltatások felhasználását (önellátás az élelmezési alapanyagok egy részében, a ruházati és egyéb, például zárkafelszerelési tárgyokban, stb.), illetve az ellátási körbe tartozó központi államigazgatási, egészségügyi, honvédelmi, valamint a rendvédelmi szervek tekintetében az ellátáshoz szükséges költségvetési források a kettős feladat megvalósítását biztosítják.

Ezek teljesítése érdekében a BVOP a Központi Ellátási Főosztály létrehozásával megújult szervezetileg; új tevékenységekkel és a kapcsolódó beruházásokkal bővítette az ellátórendszerben biztosított termékek körét, javította azok minőségét, továbbá egy új, közös arculat kialakítását is megkezdte.

A kormányrendelet végül a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet), néven és számon lépett hatályba.

A Korm. rendelt alapján született meg a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről szóló 9/2011. (III. 23.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet).

A hatályba lépett rendeletek hatása 2011. második félévében vált érezhetővé. A rendeletek hatálya alá tartozó szervektől (a továbbiakban: Kedvezményezettek) 2011. július 1-je és december 31-e között összesen 618 db ellátási igény érkezett a Központi Ellátó Szervhez (a továbbiakban: KESZ). Az ellátási igények teljesítésére vonatkozóan közel 300 szerződés megkötésére került sor, megközelítőleg 236 Mft értékben. A megkötött szerződések összellenértékének közel 50%-át, 114,5 Mft-ot a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények adták, azonban nem volt elhanyagolható a rendőrség által benyújtott igények kapcsán megkötött szerződések ellenértéke sem, amely közel 30%-ot képviselt.

A legnagyobb arányban ruházati termékeket (fogvatartotti ruházatot, munkaruházatot), valamint ágyfelszerelési textíliát igényeltek a Kedvezményezettek, ezen belül is felsőruházati termékeket és konfekcionált textilárukat. Jelentős hányadot képviseltek az igények között az irodabútorok, a lábbelik, a háztartási- egészségügyi papírtermékek, valamint a nyomtatványok és az irodai papírárúk is.

A 2011. évben 14 esetben történt meg, hogy valamely büntetés-végrehajtási gazdasági társaság árajánlatát a Kedvezményezettek elutasították. A 20%-kal kedvezőbb árajánlat KESZ-hez történő benyújtását követően, ha az ártárgyalás során a büntetés-végrehajtási gazdasági társaság nem tudta megfelelő mértékben csökkenteni az ellenértéket, a Kedvezményezett saját hatáskörben szerezhette be az igényelt terméket vagy szolgáltatást. Fontos megjegyezni, hogy az esetek többségében az ártárgyalás eredményes volt, és a szerződés létrejött a két fél között.

Az elutasított árajánlatok összértékének aránya a megkötött szerződések ellenértékéhez viszonyítva nem érte el a 10%-ot. Elutasított ajánlatok a legnagyobb értékben az irodai papírárúk tekintetében születtek. A nem teljesíthetőségre vonatkozó nyilatkozatok döntő többségét a rövid teljesítési határidőre tekintettel adták ki. Több esetben előfordult, hogy technológiai okok miatt nem tudta a gazdasági társaság teljesíteni az ellátási igényben foglalt termék gyártását vagy szolgáltatás nyújtását, illetve olyan speciális ruházati igényekkel fordultak a KESZ-hez, amelyek teljesítéséhez, az árúk előállításához nem álltak rendelkezésre a szükséges feltételek (pl. speciális védőruházat, egyéni méretezés alapján készülő lovas felszerelések).

A büntetés-végrehajtás a rendeletekben meghatározott ellátási kötelezettségének teljesítése során – figyelemmel a Kedvezményezettek által benyújtott igények-

re – folyamatosan törekszik a gazdasági társaságok technológiai fejlesztésére, kapacitásuk maximalizálására, annak érdekében, hogy nem teljesíthetőségre vonatkozó nyilatkozat kiadására a lehető legkevesebb esetben kerüljön sor.

A belső ellátás rendszerszintű kezelése új eredményeket is hozott. A közös fellépés részeként a 8 ipari és a 4 mezőgazdasági társaság arculata is megújult. Az ellátórendszerben biztosított termékek és szolgáltatások kapcsán e társaságok a rendszer alappillérei, amelyek azokat előállítják, s amelyek 2010 óta a működésüket és fejlesztéseiket koordináltan hajtják végre az ellátórendszerhez kapcsolódó elvárások teljesítése érdekében.

A 2011. évben a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságai kialakították a társaságok egységes piaci megjelenését „Állami Partner® - 100%-os állami tulajdon” védjegy alatt. Nem túlzás kijelenteni, hogy ez a védjegy az elmúlt évben már jól ismert lett, és nemcsak megjeleníti és összefogja a központi ellátásban résztvevő gazdasági társaságok termékeit, illetve azok arculatát, de a költségvetés terheltségének és a hatékony működésnek is a szimbólumává vált.



A belső ellátás működésének első teljes éve

A központi ellátás 2012. évi működtetése során számottevő, pozitív irányú elmozdulás volt tapasztalható mind az ellátotti kör, mind az általuk benyújtott igények mennyisége tekintetében az előző évhez képest. A vonatkozó rendeletek hatálya alá tartozó költségvetési szervek száma 2012-ben lépcsőzetesen – az egészségügy területén működő országos intézetekkel, az állam tulajdonába, illetve fenntartásába tartozó egészségügyi intézményekkel, továbbá a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter irányítása és felügyelete alá tartozó szociális intézményekkel, valamint a Magyar Honvédség szerveivel, összességében 150 kedvezményezettel – a duplájára bővült.

A közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó, de előre nem tervezett ellátási igények alapján 2012-ben a BM rendelet hatálya alá tartozó szerveket érintően 16 esetben került sor ellátási megállapodás megkötésére. A büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények belső élelmiszerellátásával összefüggésben ez közel 600 MFt-ot jelentett.

A kedvezményezettek számának növekedése és valószínűsíthetően az ellátottak jogszabálykövetőbb magatartásának eredményeként 2012-ben éves viszonylatban a Központi Ellátó Szervhez 1 739 ellátási igény érkezett, amely a 2011-ben 6 hónap alatt benyújtott igények számának (427 db) több mint négyszerese. Megjegyzendő, hogy az igénybejelentések döntő többsége a költségvetési törvényben meghatározott uniós értékhatárt nem érte el.

A Központi Ellátó Szervhez beérkezett igénybejelentések alapján megállapítható, hogy a legnagyobb kereslet a ruházati (elsősorban a 10M és 12M szolgálati öltözet) és lábbelitermékek iránt mutatkozott, azonban jelentős hányadot képviseltek az irodabútor, illetve a nyomtatványok és nyomdai szolgáltatások iránti igények is.

A felmerült igények teljesítésére – a rendeletek hatálya alá tartozó valamennyi Kedvezményezettet figyelembe véve – összességében nettó 4 374 millió forint értékben történt meg a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaságok kijelölése.

A gazdasági társaságok által 2012. december 31-éig megkötött szerződések értéke – az élelmezési ellátás nélkül – 3 429 MFt-ot tett ki.

Az élelmiszerellátás területén jelentős előrelépésként értékelhető, hogy 2013. január 1-jétől négy büntetés-végrehajtási intézet kivételével valamennyi büntetés-végrehajtási szerv csirkével, hasított félsertéssel és tisztított zöldségekkel történő ellátása önellátás keretében valósul meg. Előzőeken túl 8 büntetés-végrehajtási intézet kenyér- és pékáruval való ellátása biztosított a KESZ-en keresztül. A 2012-es évben a belső élelmiszerellátással kapcsolatos teljesítések összértéke közel nettó 415 millió forint volt.

A belső ellátás rendszerének első teljes évének eredményeit az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a foglalkoztatott fogvatartottak létszáma az induló év pozitív fordulátát követően jelentős növekedésnek indult;
- a rendszer a Korm. rendelet és a BM rendelet hatálya alá tartozó költségvetési szervek számára versenyképes módon, jó minőségben biztosította a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékeket és szolgáltatásokat;
- költségvetési többletbevétel generálódott az elítéltek által fizetett tartásdíj növekedésével;
- a fogvatartottak kötelező foglalkoztatását ellátó eszközrendszer, azaz a 12 büntetés-végrehajtási gazdasági társaság közvetlen, működési célú költségvetési támogatási igénye megszűnt;
- a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaságok (a továbbiakban: gazdasági társaságok) a rendszerből adódóan stabil bevételhez jutottak közfeladatuk hatékony ellátásához, amelyből megkezdhették a fejlesztéseiket, melyek a foglalkoztatott létszám növelése mellett a Kedvezményezettek hatékonyabb kiszolgálására is hivatottak;
- az ellátórendszer járulékosan alkalmas volt a rendvédelmi szervek egységes megjelenését célzó ruházati beszerzési feladatok ellátására.

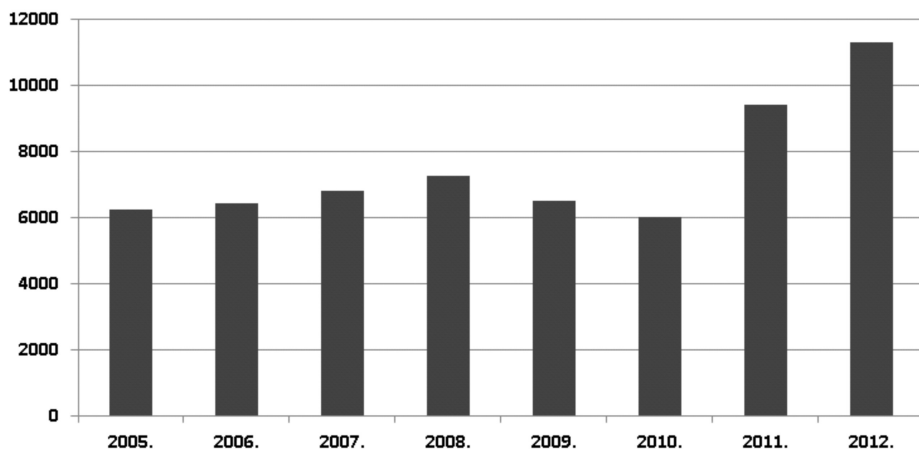
A rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek mellett az ellátórendszer eredményesen működött, és a Kedvezményezetti kör folyamatos bővítéséből adódó feladatokat is végrehajtotta.

A belső ellátás eddigi eredményei

Az ellátási feladatok megteremtették a fogvatartotti foglalkoztatás bővítésének lehetőségét. A gazdasági társaságok foglalkoztatotti létszámának jelentős hanyatlása után 2010-től megkezdődött a fejlődés, mely egyértelműen a jogszabályokból fakadó előnyök hatékony kihasználására, a rendszer új beruházásokkal történő megerősítésére vezethető vissza.

A teljes körű foglalkoztatás megvalósítása kapcsán elmondható, hogy a gazdasági társaságoknál a lehető legrövidebb időn belül valamennyi, termelő munkára alkalmas elítélt számára biztosítható a munka lehetősége.

A 2008-as válság már eleve egy csökkenő tendenciájú fogvatartotti foglalkoztatást érintett. A 2003-as kínai WTO-tagság megnyitotta az uniós piacokat a könnyűipar, ezen belül a lábbeli- és a konfekciógyártás területén; ennek következtében e területek foglalkoztatása folyamatosan csökkent, és egyre inkább egy bér munka jellegű foglalkoztatást láthattunk (2008-ban a bér munkában részt vevő fogvatartottak aránya megközelítette az 50%-ot).



A büntetés-végrehajtás gazdasági társaságainak árbevételei 2005–2012 (millió Ft)

A válság a partnereken keresztül csökkentette a munkalehetőségeket és ezáltal a foglalkoztatott létszámot a szervezet keretein belül. Az új ellátási rendszer kialakítása elsősorban a saját tevékenység keretei között végzett munkáltatásra hatott pozitívan, és kezdte el emelni a létszámot. Ezt jól tükrözi, hogy a bér munka tevékenységben részt vevő fogvatartottak létszáma 40%-ra csökkent.

A társaságok árbevételének alakulása jól mutatja a központi ellátási feladat megjelenésének hatását. 2010-re egyértelműen bizonyítást nyert, hogy a társaságok jogszabályi támogatás, kiszámítható piac biztosítása nélkül, kizárólag az egyre szűkülő szabadpiacon már nem versenyképesek, a közbeszerzési eljárásokból a szabadpiaci szereplők együttműködése kiszorítja őket, ezért a probléma sok éves megoldatlansága után az új kormányzat rendeletek elfogadásával, a természetbeni ellátás rendszerének létrehozásával biztosította azt.

A központi ellátás első teljes évében a gazdasági társaságok árbevétele 3,6 milliárd forinttal nőtt a kedvezményezettektől származó megrendelések hatására.

Korábban az állami piac az értékhatároknak megfelelően közbeszerzéssel volt elérhető, akár a büntetés-végrehajtás részéről is. A szervezetten belüli értékesítés 2010-ig 5-9% között mozgott, de a teljes állami piac sem haladta meg a 10%-ot. A központi ellátási rendszer kialakításával ez az arány közel a duplájára ugrott.

Az intézményi önellátás és az egyes államigazgatási szervek számára kialakított természetbeni ellátási kötelezettség jelentős beruházások végrehajtását és megindítását tette lehetővé – több mint egy milliárd Forint értékben. Többek közt megtörtént a

- csirkeágazat létrehozása (saját vágóhíd létesítése az Állampusztai Kft.-nél – 433 MFt sajáterős kivitelezésben);
- péküzemi kapacitás bővítése (az Annamajori Kft.-nél tízezer fogvatartott ellátására alkalmas új pékség üzembe helyezése – 254 MFt aktivált értékben);
- technológiai fejlesztés a rendészeti szervek ruházati ellátása érdekében (49 MFt beruházási értékben);
- mosodai kapacitás bővítése (a Pálhalmi Agrospeciál Kft. szervezésében a pálhalmi, a miskolci, a budapesti, a váci, a kecskeméti és a szegedi telephelyeken – 95 MFt sajáterős ráfordítással);
- bútóipari kapacitás kialakítása (BUFA Kft.-nél, konzorciumi partnerséggel – 19 MFt-os beruházással);
- korszerű lábbeli-talpszerkezet gyártási kapacitás kialakítása (297 MFt összértékben);
- minősített és egyéb irodai papírok, illetve a műanyag alapú adathordozók megsemmisítésére képes technológia létrehozása (Duna Papír Kft.-nél – 26 MFt értékben).

Kiemelendő, hogy a gazdasági társaságok aktív szakmai támogatással és tényleges ellátással egyaránt részt vettek kormányzati programokban: a START munkaprogramban és a Minden gyermek lakjon jól projektben. Ennek kiszolgálására alakítottak ki az Annamajori Kft.-nél egy csirkenevelő (22 MFt) és a Nagyfa-Alföld Kft.-nél egy libanevelő (17 MFt) telepet. A programban való részvétel keretei között kézi drótfonógép és pneumatikus vályogprés kifejlesztésére is sor került.

A tények egyértelműen azt mutatják, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet központi ellátási tevékenységének megalkotásakor megjósolt eredmények megvalósíthatók voltak, hiszen a rendszer minden alapvető célját elérte.

A központi ellátás bevételeit ténylegesen, a költségeit azonban csak becsült formában lehet bemutatni. Az eredményre gyakorolt hatása jelenleg nem kimutatható. A legpontosabb mutató a fedezet, amely az általános költségeket és a nyereséget is tartalmazza. A sorozatgyártás során történő elkülönítés továbbra is jelentős problémákat okoz, különösen a szerteágazó tevékenységet folytató társaságoknál, ahol a költségeket nem, vagy csak többlet- erőforrások bevonása árán lehet kimutatni. Ilyen például a sertéshús előállítás, ahol az általános önköltség jól kimutatható, de a központi ellátás keretein belül szállított mennyiségre vonatkozó költségek nem elkülöníthetők.

Az eltelt időszak fedezete – a központi ellátásból származó 2,981 milliárd Ft árbevételből a költségek levonása után – 877,9 MFt. Az árbevétel 29,4%-át kitevő fedezet a ráakadó általános költségeket is figyelembe véve alacsonynak minősíthető, de a hosszabb távú volumennövekedés javíthatja az arányokat.

Felhasznált irodalom

A BVOP Központi Ellátási Főosztálya, illetve Gazdasági Társaságok Főosztálya éves jelentései.

Hetyei Gábor: Új utakon a foglalkoztatás. A Pálhalmi Agrospeciál Kft. belső ellátási tevékenysége. Börtönügyi Szemle, 2013. 2. 55–62.

Varga Valéria: Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia? Börtönügyi Szemle, 2013. 1. 17–32.

Varga Valéria: A büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok szerepe a központi államigazgatási szervek ellátásában. [Előadás. GTTSZ-ülés, 2013. március 20.]