Dr. Fekete Mihály (bv. ezredes, miniszteri biztos):

# ELŐTERJESZTÉS A BÜNTETÉSVÉGREHAJTÁS GAZDÁLKODÁSA, A FOGVATARTOTTAK FOGLALKOZTATÁSA ÁTALAKÍTÁSÁNAK KONCPCIÓJÁRA ÉS RÉSZLETES ÜTEMTERVÉRE

Összhangban a kormány gazdasági struktúra- és piacváltási programjával, szükségessé vált a büntetés-végrehajtási vállalatok, illetőleg a büntetés-végrehajtás gazdálkodásának átalakítása. 1991-től fokozatosan felerősödtek azok a gazdaságban végbemenő folyamatok, amelyek a gazdasági struktúra átépítésére irányulnak. Ezek miatt az átalakítási folyamat mielőbbi megkezdését a kormány állami tulajdon működtetésére vonatkozó stratégiája és a megváltozott gazdasági környezethez való alkalmazkodás sürgetővé, az államháztartás reformjának - a büntetés-végrehajtás költségvetését is jelentősen érintő - feladat és szervezeti racionalitást magába foglaló végrehajtása szükségessé, a fogvatartottak teljes körű foglalkoztatásának érvényesítése fontossá, végül a jogszabályok a megadott határidőn belül kötelezővé teszik.

## A jelenlegi helyzet

A fogvatartottak munkáltatásának humánus, a reszocializációs célokat szolgáló megszervezése a modern országok büntető igazságszolgáltatási rendszerében törvényileg rögzített követelmény. Az európai országok büntetés-végrehajtásában általános az elítéltek munkához való joga, illetve munkakötelezettsége. Az egyes országok büntetés-végrehajtási gyakorlatát, ezen belül munkáltatását ismertető áttekintések jó része rámutat, hogy a kizárólagosan eredményességre (nyereségre) törekvő munkáltatás a gyakorlatban nem szolgálja kellőképpen a fogvatartottak szabadulás utáni társadalmi beilleszkedését. Ahol

az elítéltek képzésére, szakképzésére és oktatására helyezik a hangsúlyt - amelynek hasznát vehetik szabadulásuk után - ott a foglalkoztatás erősen ráfizetéses. A minél szélesebb körű foglalkoztatást az állam jelentős mértékben dotálja, elismerve ezzel a tevékenység nonprofit jellegét. A magyar büntetés-végrehajtás egyik alapvető célja a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. Ez a cél nem érhető el az elítéltek jelentős részének értelmes, társadalmi szempontból hasznos, folyamatos munkával történő foglalkoztatása nélkül.

A büntetés-végrehajtás által szervezett munkáltatás központi problémája a büntetés-végrehajtási vállalatok helyzete, lehetőségei, és a velük szemben támasztott reszocializációs és gazdaságossági követelmények közötti ellentmondás.

Az 1990-1992-es évek (amikor a büntetés-végrehajtási vállalatok gazdasági-pénzügyi helyzete erőteljesen romlott és öt vállalat csődöt jelentett) bebizonyították, hogy az elítéltek munkáltatása Magyarországon sem szervezhető meg kizárólagos üzleti alapon. Az elítélt-foglalkoztatás sajátosságai mellett súlyosan érinti a vállalati eredményességet, hogy a munkavégzés minden mozzanatában érvényesülnie kell a speciális büntetés-végrehajtási követelményeknek és szempontoknak. Az elítéltek szállítása, őrzése, betanítása, a biztonsági előírások betartása és a biztonsági rendszerek kiépítése pótlólagos ráfordítást igényel, amely igen hatékony munkavégzés esetén sem térül meg. Ebből következik, hogy a fogvatartottak munkáltatásának megszervezését, működtetését nem lehet egyedül a büntetés-végrehajtás felelősségévé tenni oly módon, hogy ebben a szférában is kizárólag a szabad polgári (piaci) termelés törvényszerűségei és szabályozói érvényesüljenek. A fogvatartottak munkáltatása állami feladat, amely preferenciák, költségvetési támogatások, szubvenciók nélkül nem töltheti be feladatát.

A büntetés-végrehajtási vállalatok gazdálkodására az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvényt és a végrehajtására kiadott 33/1984.

(X.31.) MT számú rendeletet kell alkalmazni. A hivatkozott jogszabályok a büntetés-végrehajtási vállalatokat államigazgatási felügyelet alatt álló - igazgató által irányított - közüzemi vállalatok közé sorolják. A több mint 15 éve kialakított rendszer jellemzője, hogy a büntetés-végrehajtási vállalatok gazdálkodása kapcsolódott a nemzetgazdaság egészéhez és belső szervezeti struktúráját a mindenkori gazdaságpolitika determinálta. Az így kialakított gazdálkodási rendszer az épülő piacgazdaság körülményei között válságba került, és az elmúlt időszakban számolni kellett a foglalkoztatott létszám jelentős csökkenésével, finanszírozási és értékesítési problémákkal; a vállalatok többségének csődhelyzetével, felszámolásával, amelyet csak állami támogatással lehetett megoldani, illetve elkerülni.

Az előzőekben említett jogszabályok hangsúlyozzák ugyan az elítéltek vállalati foglalkoztatásának "országos közszolgáltatási" jellegét és erősen speciális vonatkozásait, de a piacgazdaságra való áttérés bebizonyította, hogy a jelenlegi rendszer nem tartható fenn tovább.

A vállalati gazdálkodás átalakításának szempontjai

A büntetés-végrehajtási vállalatok gazdasági társasággá történő átalakítását a 126/1992. (VIII.28.) Korm. rendelet alapján 1993. június 30-áig meg kell kezdeni. A vállalati átalakulást - mint a büntetés-végrehajtás előtt álló alapvetően fontos, rendkívül nagy figyelmet igénylő feladatot - igen komoly előkészítő munka után kezdjük meg.

1992. nyarán minden büntetés-végrehajtási vállalatot érintő átvilágítást végeztünk, hogy feltárjuk teljes részletességgel működési jellegzetességeiket, feltételeiket és mindazokat a követelményeket, amelyeknek a továbbiakban eleget kell tennünk mind büntetés-végrehajtási, mind gazdasági vonatkozásban. Az átvilágítás elemzése után kialakult az a feltételrendszeri összkép, amely alapján megvizsgáltuk a jogsza-

bályi lehetőségeket a konkrét átalakulási javaslatunkhoz.

A fogvatartottak foglalkoztatási formáinak és szervezeti kereteinek kialakítását a speciális feladatokra és megoldási módokra figyelve célszerű elvégezni. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az új szervezeti és foglalkoztatási forma kialakítása önmagában nem oldja meg az elítéltek munkáltatásával kapcsolatos problémákat. Az elítéltek foglalkoztatásának biztosításához elengedhetetlenül szükségesnek tartjuk évenkénti normatív költségvetési támogatás megállapítását; a költségvetési megrendelések rendszerének jogszabályi kidolgozását; állami preferenciák, adókedvezmények biztosítását; az elítélt-foglalkoztatás állami feladatként - jogszabályban - történő deklarálását.

A büntetés-végrehajtás új munkáltatási és gazdálkodási szervezetének, irányításának és formájának kialakításánál az alábbi főbb szempontokat vettük figyelembe.

1. A büntetés-végrehajtási munkáltatás specialitásait, így különösen azt, hogy az elítélt munkaerő általános műveltségi színvonala rendkívül alacsony, szakképzettséggel csak igen kis részük rendelkezik, a fogvatartott munkaerő létszáma és összetétele állandóan változik, egészségi, fizikai alkalmasságuk az átlagosnál lényegesen gyengébb, a munkában szerzett gyakorlatuk, munkaképességük, hatékonyságuk alacsony színvonalú.

2. Szükséges felváltani az elítéltek "munkáltatásának" fogalmát a tágabban értelmezhető "foglalkoztatás" fogalmával. E koncepcióban a foglalkoztatás részeként lehet figyelembe venni például a szakképzést, terápiás foglalkoztatást stb.

3. Az átalakult szervezet feladatkörét a későbbiek során - a megfelelő feltételek megléte esetén - bővíteni kell a büntetés-végrehajtási vállalatok teljes termelési és értékesítési tevékenysége mellett a büntetés-végrehajtási ellátási feladatokkal. Az új üzletpolitika szerint a

vállalati profilokat olyan irányban kell továbbfejleszteni, amely a büntetés-végrehajtás belső szükségleteinek minél szélesebb körű figyelembevételén alapul.

4. Az állami költségvetést kímélő megoldások keresése forrásbővítéssel, amelyben helyet kaphat a külső tőke bevonása, illetve különféle adományok, támogatások igénybevételi lehetősége.

5. A fogvatartottak foglalkoztatásának - mint állami feladatnak - minél szélesebb körben történő megvalósítása, stabilizálása és ezzel összefüggésben az igazságügy-miniszter tulajdonosi jogainak érvényesítése.

6. A rugalmasabb szervezet kialakítása, valamint a büntetés-végrehajtás költségvetési területétől való gazdasági elkülönülés. A büntetés-végrehajtási intézetek vonatkozásában fennálló tisztázatlan gazdasági viszonyok rendezése, a meglévő átfedések megszüntetése.

7. Az állami megrendelések rendszerének kialakítása és mind magasabb színvonalú kielégítése.

8. Az állami költségvetés reformja (amelyen belül az állami feladatvállalások "újragondolása") folyamatban van. Az állam az eddigi állami feladatként deklarált tevékenységek minél nagyobb részét különféle szakmai szervezeteken keresztül látná el, önmaga bizonyos finanszírozó (alapellátás), illetve megrendelő szerepet vállalna.

9. Az irányítás az eddigi államigazgatási felügyelet és irányítás helyett eltolódik a közvetett, jogszabályokon keresztül megvalósuló irányítás, illetve a közvetlen tulajdonosi részvétel felé.

Összefoglalva az eddigieket látható, hogy az átalakulás nemcsak a vállalati oldalt, hanem a büntetés-végrehajtás gazdálkodásának részét érinti. Ezt a feladatot a folyamatos működés és a büntetés-végrehajtási feladatok zavartalan

biztosítása érdekében fokozatosan kell elvégezni.

Az átalakítás és foglalkoztatás koncepciója

Az átalakítás a büntetés-végrehajtási vállalatok mellett alapvetően megváltoztatja a büntetés-végrehajtási intézetek gazdálkodását és ellátási filozófiáját - ideértve a börtönépítészet gondolatának megvalósítását is -, ezért meg kell határoznunk a vállalkozási szférába bevonható vagyoni kört és az átalakítás ütemezését. Az államháztartás tervezett reformja szerint a nem klasszikus költségvetési feladatot ellátó intézetek a jövőben jórészt költségvetésen kívüli rendszerben működtethetők. E területen is az átalakítás iránya a gazdasági társasággá, alapítvánnyá való átszervezés.

Az előzőek alapján a számításba jöhető vagyoni kör az alábbi:

a) a 100%-os állami tulajdont képező büntetés-végrehajtási vállalati összvagyon,

b) a kincstári vagyon körébe tartozó költségvetési vagyonból az üdülők, illetve rehabilitációs központok, a központi ellátásra termelő (a továbbiakban: KET) üzemek, az intézeti termelő, szolgáltató, ellátó egységek, kereskedelmi boltok.

A célszerűség azt diktálja, hogy 1993-ban elvégezzük a büntetés-végrehajtási vállalatok, 1994-ben a KET üzemek, az üdülők, illetve rehabilitációs központok és a kereskedelmi boltok, 1995-ben pedig az intézeti termelő-szolgáltató egységek átalakítását.

Az első ütemben végrehajtható vállalati átalakításra már megelőzően összeállítottunk egy koncepcionális elképzelést, amely szerint a kialakítandó gazdálkodó szervezet nonprofit jellegű lenne, közhasznú társaságként működne, mint a közalapítványhoz kötött vállalkozás. A nonprofit szervezetekre vonatkozó jogi szabályozás hatályba lépése azonban elhúzódott, így a kötelező vállalati átalakulást a jelenleg hatályos jogi keretek között kell elkezdeni. Ennek a munkának a konkrét végrehajtásával szakértő szervezetet

tervezünk megbízni, amely a büntetés-végrehajtás által meghirdetett zártkörű pályázat alapján vállalkozik a munka elvégzésére.

Jelenlegi elképzelésünk szerint a vállalatok átalakítását egyszemélyes korlátolt felelősségű társasággá (a továbbiakban: Kft.) kell megkezdeni, így minden tulajdonjogot megtestesítő üzletrész az igazságügy minisztert illetné meg. Ez a gazdasági társaság tovább alakítható a jogszabályok hatályba lépése után - amennyiben az azokban foglalt feltételek kedvezőbbek - közalapítványi, illetve az ahhoz kapcsoltan működő közhasznú társasági formába. A kapcsolódást alapvetően az igazságügy miniszter személye határozza meg, aki részt vesz a közalapítvány kuratóriumában és egyben a kft.-k tulajdonosa is.

Az átalakítási lehetőségek közül még adott volt az egyszemélyes részvénytársasági forma is, mivel azonban a parlament elé kerülő jogszabálytervezet szerint a nonprofit jellegű közhasznú társaságok bizonyos eltérésekkel kizárólag a kft.-k szabályai szerint működhetnek, ezért javasoljuk az egyszerűen megoldható továbbalakítás érdekében ezt a társasági formát választani.

Az átalakítás után egy központi vagyonkezelő korlátolt felelősségű társasághoz kapcsolódnának az egyes vállalatokból létrehozott kft.-k. Meg kell jegyezni azonban, hogy a jelenleg hatályos átalakulási szabályok szerint - a 126/1992. (VIII.28.) kormányrendelet módosítása nélkül - nincs közvetlen lehetőség a központi vagyonkezelő kft. létrehozására. Álláspontunk szerint viszont az egyes kft.-k tevékenységének büntetés-végrehajtási célú összehangolásához erre feltétlenül szükség van, még a kormányrendelet módosításával is, az Állami Vagyonkezelő Rt. mintájára.

A későbbiekben célszerű a racionalizálás azokat a vállalatokat illetően, amelyek önálló működése már eddig is többször megkérdőjeleződött. Ez részben a szóba jött vállalatok nagyságából, profilnélküliségéből, a tevékenység eltartóképességéből, finanszírozási problémáiból adódott, részben általában az állami vállalati szervezet működési rugalmatlanságából. Az egyes

vállalatok esetleges összevonása viszont nem lehetséges az átalakításkor, csak a létrejött kft-ket lehet tulajdonosi döntéssel egyesíteni.

Várhatóan 1994. január 1-jétől lép hatályba a Ptk. módosítása, amely tartalmazni fogja a közalapítványra vonatkozó előírásokat is. A közalapítvány közhatalmi jogosítványokkal lesz felruházva, és a nyílt közalapítvány - a folyamatos költségvetési forrás mellett - egyéb befizetésekből, hozzájárulásokból, támogatásokból származó forráshoz is juthat. A közalapítvány az általa képviselt közfeladat (például a fogvatartottak foglalkoztatása) tekintetében hatósági felügyeletet is ellát, és ez a kft.-k feletti igazságügy-miniszteri tulajdonosi irányítással együtt sokkal erőteljesebb jogosítványt jelent, mint a jelenlegi államigazgatási felügyelet. Ennek végső megvalósulásáig az egyes kft.-k alapító okiratába kell foglalni azokat a büntetés-végrehajtási feladatokat, amelyeket a gazdálkodási tevékenység mellett kötelezően végezni kell.

Az új gazdálkodási formában alapelvként kell rögzíteni, hogy a fogvatartottak foglalkoztatása túlnyomórészt speciális szabályozás alapján történne, amelynek részletes szabályait igazságügy miniszteri rendelet határozza meg.

Az új szervezettel szemben támasztott követelmény a "befogadott" elítéltek folyamatos munkával való foglalkoztatásának biztosítása, a differenciált foglalkoztatás megteremtése (életkor, nem, szabadságvesztési fokozat szerint), a szakképzés anyagi-személyi feltételeinek biztosítása, a terápiás foglalkoztatás feltételeinek kidolgozása.

A fogvatartottak foglalkoztatásán értjük a munkáltatást, szakképzést, a terápiás foglalkoztatást, szakköri foglalkozásokat.

A kialakítandó kft.-k biztosítanák a fogvatartottak munkáltatását, ami a befogadott elítéltlétszám legnagyobb részét érintené. Itt a jogszabályi kötelezettségeken túl a helyi sajátosságoknak megfelelően együttműködési szerződés rögzítené az intézet és a társaság közötti kapcsolatot.

A fogvatartottak nem kerülnének a társaság állományába. A jelenleg külső munkahelyen történő munkáltatás mintájára az intézet biztosítaná - díjazás ellenében - a vállalkozásnak a szerződésben rögzített létszámot. A kft.-k végeznék a fogvatartottak szakmai irányítását, az őrzésről és jogaik védelméről azonban az államigazgatási terület, az intézet gondoskodna.

Látható, hogy a megoldás a jogbiztonság kötelezettsége mellett a vállalkozásszerű elemeknek is teret ad. Ez a koncepció a munkáltatás szabályainak új jogi alapokra helyezését igényli és emellett új elvi megközelítés szükséges a munkáltatás formái, az elítéltek anyagi ösztönzése, keresetük elszámolása és a munkáltatás szabályai tekintetében is. Meg kell teremteni az elvi és anyagi alapot arra, hogy a szakképzés, terápiás foglalkoztatás végrehajtható legyen, ez azonban az állam részéről a mainál nagyobb hozzájárulást igényel. Mivel például a szakképzés, a szakköri és egyéb értelmes foglalkoztatás költségeit nem lehet a vállalkozásra hárítani, ezért ennek finanszírozását közalapítvány keretei között tudjuk elképzelni. Számolunk továbbá alapítványok, karitatív szervezetek, önkormányzatok támogatásával is. Ha a vállalkozások a fogvatartottak munkáltatása tekintetében nyereséget érnek el, úgy e tevékenység eredménye is összfoglalkoztatási célokra fordítható, amely elősegíti a további foglalkoztatás feltételeinek megteremtését.

A fogvatartottak szakképzése érdekében ki kell dolgozni a szakképzés irányítási rendszerét, a szakképzés differenciált formáit, különös tekintettel a fiatalkorúak oktatására, képzésére (például tanműhelyek kialakítása stb.), végül a szakképzés finanszírozási rendszerét.

Az új szervezet keretei között is szükséges a fogvatartottak foglalkoztatásának (munkáltatás, szakképzés) állami támogatása, a működés feltételeinek biztosítása. Az új rendszer nem lesz életképes, ha az állam nem biztosítja a munkáltatás éves normatív pénzügyi támogatását, a szakképzés feltételrendszerét, a II. és III.

ütemtervben végrehajtandó átalakítás és működtetés pénzügyi feltételeit.

Az előzőekben leírtakból kitűnik, hogy az átalakítás végrehajtása szerteágazó, aprólékos feladat, amelyhez, mint már jeleztük, pályázat alapján kiválasztott szakértő szervezetet kívánunk igénybe venni. A nyertes pályázó feladata elsősorban - a jogszabályi előírások alapján - az átalakítás menetének meghatározása, a szükséges okiratok, szabályok összeállítása, az átalakítás pénzügyi feltételeinek meghatározása lesz. A sikeres átalakítás érdekében a büntetés-végrehajtási szakértelmet a miniszteri biztos irányítása mellett a vállalati és a felügyeleti szakemberekből összeállított bizottság biztosítja. Így a büntetés-végrehajtási vállalatok és a büntetés-végrehajtás gazdálkodásának átalakítása a nyertes pályázó és a büntetés-végrehajtás szoros együttműködésével valósul meg.