

KATONAI LOGISZTIKAI ELMÉLET

GONDOLATOK A HONVÉDELMI TÁRCA GAZDASÁGI TERVEZŐ RENDSZERÉRŐL

Briák Ottó⁶

Bevezető

Az elmúlt 6-8 hónap során, a védelmi felülvizsgálattal párhuzamosan felgyorsultak a történések a védelmi tervezés területén. Ezt jelzi több nagyhorderejű rendezvény is, így a HVK Védelem Tervezési Csoportfőnökség által szervezett konferencia, amelyen a honvédelmi miniszter is részt vett, vagy a gödi konferencia, amelynek vezetője a közigazgatási államtitkár volt. A védelmi felülvizsgálat keretében a brit katonai tanácsadó hathatós közreműködésével folyik egy tízéves terv összeállítása, amely az eddigiektől eltérő, merőben új dimenziókban tervezi a haderő új feladatrendjét, struktúráját, ennek erőforrás és költségzsükségletét. Nagyon lényeges történet, hogy fönix madárként, hamvaiból feltámadni látszik a tárca egészét átfogó Védelmi Tervezési Rendszer (VTR). Ennek fontosságát és súlyát jól jelzi, hogy a feladatrendszert felülvizsgáló szakbizottságok közül, a közigazgatási államtitkár külön intézkedésére, a VTR önálló szakbizottságot kapott. A szakbizottság munkájának felhasználásával, arra alapozva az elmúlt év végén megindult a VTR „hivatali” útra terelése és ennek kapcsán szervezetszerű kidolgozása.

A tervezés körüli események sűrűsödése, a tervezésnek a vezetés érdeklődésének homlokterébe kerülése nem véletlen. A tárca új vezetése ugyanis a haderő működésének és e működés finanszírozásának rendkívül komoly gondjait nem utolsósorban a tervezés hiányosságaira vezeti vissza.

Jól példázza ezt **Juhász Ferenc honvédelmi miniszter úr**, e témáról alkotott véleménye.⁷

⁶ Briák Ottó mk.ezredes, HM Gazdasági Tervező Hivatal, főigazgató helyettes.

⁷ A Magyar Narancs 2002.08.22. számában leközölt interjú.

„... A jelenlegi tervezési metódus miatt olyan is előfordul, mint amikor az elmúlt esztendőben 20 milliárd forintot nem költöttünk el. Milyen az a tervezés, milyen az az irányítás, amelyik a költségvetés 10 százalékát nem tudja elkölteni egy olyan szervezetben, amelyiknek csak a szanálásra kell a költségvetés 150 százaléka? A 20 milliárd forint bődületes összeg, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy az elmúlt évben a teljes technikai fejlesztés nem érte el ezt az összeget.”

Ebben a folyamatban a katonák felelőségét firtató újságírói kérdésre miniszter úr meglepően éles, az érzelmi elemeket sem nélkülöző mondatokkal válaszolt.

„Lehet, hogy tévedtek és hibáztak a katonák, de a politika nem kérte számon rajtuk naponta, hogy hogyan állunk, milyen lehetőségeink, tartalékaink vannak. A tervezéssel és a gazdálkodással foglalkozó új kollégáimnak már jeleztem: bár nem vagyok vérszomjas figura, de Vért bírnék inni. Ha pontosan tudjuk, hogy időarányosan a költségvetést hogyan használtuk fel, hogy a célkitűzéseinkhez az erőforrásokat oda-rendeltük-e, nyilván nem kerülhetünk olyan szituációba, mint elődeink.”

Az interjú szövegében megfogalmazott kritika azt jelezte, hogy az új vezetés számít arra, hogy abban az esetben, ha a tervező szakemberek számára világos követelményeket támaszt és azok megvalósítását következetesen megköveteli, jelentősen javulhat a rendelkezésre álló szűkös források elosztása és felhasználási hatékonysága.

Ugyancsak fontos tanulságokkal járt a **HVK által szervezett védelemtervezési konferencia** is. Az ott elhangzott jelentések és prezentációk világosan megmutatták, hogy a tervező szervezetek között, még a szigorúan centralizáltan vezetett Magyar Honvédségben sincs meg a kellő összhang és együttműködés. Az ott elhangzottak azt mutatták, hogy a tervezés egymástól elkülönült szervezetek versengése bizonyos források megszerzéséért, illetve az azok feletti rendelkezési jogért. A jelenlévő miniszter úr a jelentésekből kirajzolódó helyzetet egyszerűen tragikomikusnak nevezte.

Szintén fontos tapasztalatokat hozott a **VTR szakbizottság**, közel négy hónapos munkája is. A hetente tartott bizottsági ülések óriási eredménye volt, – és ez kinyilatkoztatásra is került – hogy most először sikerült a védelmi tervezés minden szereplőjét, *„egy asztalhoz”* leültetni úgy, hogy szót váltsanak egymással a tervezés szakmai kérdéseiről, illetve változtatják elképzeléseiket saját tervező munkájuk elgondolásairól. Az is igaz

volt ugyanakkor, hogy a bizottsági üléseken a felszólalók igyekeztek elkerülni a konkrét kritikai megjegyzéseket és így a tervezés problémái csak igen nagy általánosságban jelentek meg. Óriási hiányosságként ítéltük meg azt, hogy egyetlen tervező szervezet sem vállalkozott egy átfogó tervezési helyzetmegítélés összeállítására és közreadására, amelynek következtében az eszmecserében kikristályosodó VTR építési feladatok gyökértelenek maradtak és nagy általánosságban az azokat kezdeményező tervező szervezetek sajátos érdekérvényesítési kísérleteit tartalmazták.

A tervezés gondjairól nagyon egyértelműen fogalmazott a **tárca közigazgatási államtitkára** is, a **Gödön** rendezett kétnapos tervezési konferencia záróbeszédében. Ennek során kimondta, hogy a tervező tevékenységünk egyértelműen megbukott, mind a NATO szövetségesek előtt (túlvállalások, illetve a vállalások teljesítésének elmaradása), mind saját belső forráselosztó rendszerünk vonatkozásában is, amennyiben a belső vállalásaink (programjaink) is rendszeres időbeni csúszásokat szenvednek, illetve mind többször kényszerülünk napi működési tűzoltásra, a tartós működés fenntartása érdekében a források éven belüli szinte folyamatos allokálására.

Azt, hogy a tárca közigazgatási államtitkára milyen súlyúnak ítéli ezeket a problémákat, jól példázza, hogy a védelmi tervezés teljes vertikumát, valamint az ezt kiszolgáló hivatott védelmi tervező rendszer (VTR) kidolgozásának irányítását, mindenféle leadott jogkör nélkül, saját magának tartotta fenn. A fenti történetek belefűzése a tanulmányba nem elsősorban az adott rendezvények kritikáját voltak hivatva szolgálni, hanem annak bemutatását célozták, hogy bizonyítsam vele: a tervezés körül, még ha tételesen és összefogottan nem is tártuk fel, nagyon jelentős, a lényegyet, az alapvető tartalmat érintő problémák vannak. Ezek a hiányosságok pedig nem „szépség hibák”, hanem a források felhasználását, azok célszerűségét, átláthatóságát és annak eredményességét a legközvetlenebbül meghatározó, vagy befolyásoló tényezők. A tervezés ezen hibái az investíciókkal szemben elmaradó képességekben, a teljesíthetetlen vállalásokban és az ebből következő bizalomvesztésben, a feladatokhoz kötődő forrásfelhasználások követhetlenségében manifesztálódnak. Ezek a tényezők tehát nem elvi problémák, hanem nagyon is „**húsbavágó**” ügyek, amelyek a lehető legközvetlenebbül érintik a tárca működésének finanszírozhatóságát, a rendelkezésre álló költségvetési források elköltésének célszerűségét és eredményességét.

E néhány kiragadott példa is azt jelzi, hogy a tárca legfelsőbb vezetői nagyon is közvetlenül érzik a tervezési gondok szorító hatásait, és ennek a végrehajtó szakállomány előtt mindenkor hangot is adnak. Megvan

tehát a politikai igény a változtatásra, úgy is fogalmazhatnánk, hogy megszületett a politika megrendelése a tervezési rendszer súlyos problémáinak kiküszöbölésére.

Mi a HM Gazdasági Tervező Hivatal munkatársai úgy gondoltuk, hogy ezt a felsőszintű, nem túl kedvező diagnózist csak úgy lehet konkrét, végrehajtható terápiaiban megjeleníteni és hasznosítani, ha tétélesen is megvizsgáljuk azt, hogy az összetett, nagy általános problémák milyen elemi hibákból állnak össze, ha megvizsgáljuk azt, hogy ezek az elemi hibák milyen intézkedésekből, vagy azok elmaradásából következnek, ha megvizsgáljuk azt, hogy ezek hogyan, milyen mechanizmusok által állnak össze hibás folyamatokká. Ezek feltárása megmutatja nekünk, hogy a tervezés bonyolult vágányhálózatában melyek azok a váltók, amelyek rossz helyen állnak, ez miatt hol szalad rossz, vagy holt vágányra egy-egy tervezési folyamat, illetve a folyamatok egésze.

Egy ilyen átfogó elemzés készítése a gazdasági tervezésről meglehetősen kockázatos vállalkozás, mivel szinte minden hatótényezőnek többféle személetmódja is lehetséges. Az értékelésbe, a legnagyobb jóindulat és a legtisztább szándékok ellenére is becsúsztatnak az objektív folyamatok feltárása mellett szubjektív, szervezeti érdekek is. Mindezek ellenére előbb, vagy utóbb meg kell tenni az első lépéseket a diagnózis felállítására, mert bizonyos, hogy diagnózis nélkül nincs terápia, vagy ha mégis megpróbálnak alkalmazni ilyet, az nem orvoslás, hanem kuruzslás lesz.

A gazdasági tervezés, a rendszerváltás óta eltelt 12 évben a honvédelmi tárca súlyának, szerepének és általános helyzetének megváltozásával jelentős mértékben felértékelődött. Felértékelődésének alapeleme, hogy napjainkra mindinkább a védelmi feladatoknak a lehető legalacsonyabb költségfordítással történő végrehajtása került előtérbe úgy, hogy a feladatok végrehajtásának minősége ne csökkenjen. Ez a követelmény csak a **rendelkezésre álló költségvetési források hatékonyabb, szigorúan feladatorientált elosztásával, illetve felhasználásuk egységes elvek szerinti végrehajtásával** valósítható meg.

Ennek első számú, szinte kizárólagos eszköze a tervezés forráselosztó szerepének visszaállítása, a tervfegyelem határozott megkövetelése, a tervezés szakszerűségének és ezzel tekintélyének megszilárdítása.

Nehezíti ezek megvalósítását, hogy a tervek központi forráselosztó szerepének megerősítése számtalan kisebb-nagyobb helyi érdeket csorbít, ezért kivitelezése csak részben szakmai kérdés. Ebből következően **a ter-**

vezés jelenlegi, számos integrálatlan érdek mentén történő szerveződése, a mind nyilvánvalóbb tervezési problémák és azok következményei ellenére rendkívül nehezen és csak jelentős szintű előjárói akarat rendíthetetlen érvényesítése nyomán számolható fel. Természetesen ezek a felsőszintű vezetői döntések csak széleskörű szakmai elemzésekre és ennek alapján kidolgozott szakmai megoldási javaslatok szerint hozhatók meg.

A **HM Gazdasági Tervező Hivatal (HM GTH)** alapító okiratában meghatározott fő tevékenysége a tárca szintű integrált gazdasági tervezés megvalósítása.

Mivel a HM GTH létrehozásának alapvető célja az volt, hogy a tárca szintű gazdasági tervezés egyik első számú döntés-előkészítő szerve legyen, lényegesnek ítéltük meg azt, hogy pontos, teljes és átfogó képet, valamint megoldási alternatívákat nyújtsunk a tárca vezetésének a tervezés tényleges helyzetéről. Feltárjuk a jelenségek mögött rejlő lényegi folyamatokat és ennek segítségével információkat nyújtsunk a tervezés problémáit megoldani szándékozó, ha mégoly jóindulatú, de valós tartalmát tekintve felesleges látszattevékenységek elkerüléséhez.

A fenti célok érdekében részletes elemzésnek vetettük alá a jelenleg jóváhagyott, illetve aktív tervezés alatt álló terveket, illetve kiemelten azokat a folyamatokat, amelyek e tervek elkészítését eredményezték. A folyamatok tárgyyszerű elemzésével törekedtünk arra, hogy kimutassuk azokat a tervezési mechanizmusokat, a mélyben munkáló személyi és szervezeti érdekeket, amelyek a tervezés legsúlyosabb problémáit, hibáit és hiányosságait előidézték. Törekedtünk arra, hogy az elemzések tapasztalatainak felhasználásával kidolgozzunk egy olyan gazdasági tervező rendszert, amely kiküszöböli ezeket a hibákat és **a kor követelményeinek megfelelően átláthatóvá, pontosan kimutathatóvá és tételesen követhetővé teszi a tárcán belül a közpénzek felhasználását.**

I. FEJEZET

A HM TÁRCA HADERŐ-FEJLESZTÉSI PROGRAMJAI TERVEZÉSI RENDSZERÉNEK ÉS A TERVEK ÉRTÉKELÉSE

1. A programtervezés helyzete

Bár a fejlesztésre vonatkozóan a Magyar Honvédségnél a rendszer-változást követően készültek különböző időtávú tervek, a NATO tervezési rendjéhez illeszkedő középtávú haderő-fejlesztési programtervezés - hazánk NATO csatlakozásához kapcsolódóan - először 1998-ban, a TFP-98-as (1998-2003) haderő-fejlesztési ajánlások feldolgozásával indult meg, majd az FP-2000-es feladatrendszer feldolgozásával (ami már a jelenleg érvényes, 2001-2006 közötti tervidőszakot öleli fel) folytatódott. A tervezés újszerűsége, valamint a tervezési rendszer kialakulatlansága és az ezen a területen – természetes módon – meglévő tapasztalatlanság azonban rányomta a bélyegét a programok tervezésének folyamatára és az eddig elkészült egyetlen középtávú terv tartalmára is.

A programtervezés helyzetének felmérésével kapcsolatos elemző munka során alapvetően a honvédelmi miniszter által jóváhagyott 2001-2006-os középtávú tervben szereplő – **kiemelten a MH által tervezett és menedzsel** – NATO haderő-fejlesztési és a nemzeti jellegű fejlesztési programok vizsgálatára került sor.

A honvédelmi tárca jelenlegi szóhasználatában a haderő-fejlesztési programok három kategóriában szerepelnek. Ezek a következők:

- NATO haderő-fejlesztési programok (Force Goals),
- nemzeti jellegű haderő-fejlesztési programok,
- NATO finanszírozású, biztonsági beruházási jellegű haderő-fejlesztés programok (NATO Security Investment Programme - NSIP), amelyekhez hazai finanszírozású feladatok kapcsolódnak.

Jelen fejezetben bemutatásra és elemzésre kerül egyfelől a végrehajtott programtervezés menete (folyamata), másfelől pedig e tervezési tevékenység eredményeként megjelenő, a honvédelmi miniszter által jóváha-

gyott 2001-2006. évi középtávú fejlesztési tervnek a programokkal kapcsolatos tervdokumentációja értékelése.

Az elemzés és a javaslatok kidolgozásának aktualitását a programok végrehajtásának helyzetével kapcsolatos, egyre nyilvánvalóbbá váló problémák adják. Ezek a gyakorlatban abban öltöttek testet, hogy a NATO haderő-fejlesztési vállalásokban évről-évre visszalépések történtek, és állandósult a vállalások nem teljesítése. Ez együtt járt a 2001-2006-ra jóváhagyott középtávú fejlesztési terv szinte teljes felborulásával, valamint a programok folyamatos finanszírozási problémáinak általánossá válásával.

1.1. Az MH 2006-ig szóló korszerűsítési terve programtervezési folyamatának áttekintése:

A 2001-2006. évi középtávú terv kidolgozása két lépcsőben történt.

Az első lépcsőben, 1999-ben – az FP 2000 haderő-fejlesztési ajánlások megérkezését követően – elkészült és jóváhagyásra került a középtávú terv elgondolás. **A második lépcsőben, 2000-ben** kidolgozásra és jóváhagyásra került a részletes középtávú tervdokumentáció.

A középtávú terv elgondolás elkészítése során első lépésként a HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatal (HM KPSZH) lebontotta a Pénzügyminisztérium (PM) által prognosztizált középtávú gazdasági mutatókat, majd – a tárcaszintű forrásfelosztást követően – kiadta a prognosztizált logisztikai tervezési kereteket a hatéves tervidőszakra. Ezek alapján a HVK Logisztikai Főcsoportfőnökség (HVK LFCFSF) és az MH Logisztikai Főigazgatóság (MH LFI) meghatározta a működési-fenntartási jellegű, valamint NATO haderő-fejlesztési és a nemzeti jellegű fejlesztési programokra tervezhető logisztikai keretösszegeket.

A prognosztizáltan felhasználható logisztikai keretek figyelembevételével, **a nemzeti jellegű haderő-fejlesztési program igények** – megfelelő prioritizációs eljárást követően – nagybani költség-számvetések alapján kerültek betervezésre a középtávú terv elgondolásba.

A NATO haderő-fejlesztési ajánlások feldolgozása során részletesen elemzésre került a feladatok tartalma, majd ezek összevetésre kerültek a nemzeti haderő-fejlesztési elképzelésekkel, illetve a felhasználható forráskeretekkel. Ennek a katonai-gazdasági elemzési-tervezési munkafolyamatnak a végrehajtásával kialakultak a feladatok elfogadásával kapcsolatos nemzeti álláspontok, valamint a vállalt feladatok végrehajtásához

szükséges, a rendelkezésre álló forrásokkal egyeztetett, feladatonkénti nagybani költségkeretek.

A nagybani tervezést a HVK Védelmi Tervezési Főcsoportfőnökség (HVK VTFCFSF-ség), majd 2000. szeptember 01-től - a HVK integrációja után – a HM HVK Haderőtervezési Csoportfőnökség (HVK HTCSF) koordinálásával a programfelelős katonai szervezetek – haderőnemi vezérkarok, MH LFI, HVK blokkok - végezték el. A HM szervek felelősségi körébe tartozó programok, valamint azon programok tervezésének koordinálása, amelyek programirodával rendelkeztek (NATO Biztonsági Beruházási Programok (NSIP), Gépjármű Program, ASOC program), nem jelentek meg az HVK VTFCFSF-ség koordinátori tevékenységében.

A fent leírt tervezési folyamat a középtávú terv elgondolás kialakítása során – kiemelten a NATO haderő-fejlesztési programok vonatkozásában – alapvetően kielégítette a tervezési követelményeket olyan engedménnyel, hogy a feladatok feldolgozására rendelkezésre álló korlátozott idő miatt mélyebb szintű tervezésre nem került sor.

A programtervezési folyamat a gyakorlatban azt jelentette, hogy a tervezési tevékenységet minden egyes tervező szervezet önállóan végezte, és az önálló tevékenységek magasabb szintű összehangolására csak a 2. cím vonatkozásában – ott is elsősorban a NATO haderő-fejlesztési programokra koncentrálva - került sor. Ennek velejárója, hogy **a programok tervezésére – majd később végrehajtására és nyomon követésére is – a dezintegráltság jellemző. jelenleg nincs olyan tárcaszintű tervezési és prioritizálási rend, amely valamennyi fejlesztési programot integráltan kezelné.**

Ez a helyzet sajnos az óta sem változott. Ennek jó példája, hogy a tárca vezetésének jelenlegi programszerű vállalásai – a prágai csúcs felajánlásai, a hivatásos haderőre való áttérés programja, a lakásépítési és laktanya-rekonstrukciós program, a gépjármű program, a futó NATO programok, a katona-egészségügy átalakítási programja, az afganisztáni szerepvállalás, hogy csak a legfontosabbakat említsem – ma sincsenek integráltan megjelenítve. Így annak megítélése, hogy ezek forrasszükséglete kezelhető-e a költségvetés nagyon szigorú keretszámain belül, szinte lehetetlen. A programok továbbra is külön-külön, egymástól mind szervezetileg, mind tartalmilag elkülönülve kerülnek forrásoldalról vizsgálat alá.

A helyzetet súlyosbítja az, hogy a gazdasági tervezés nem komplex, nem tartalmazza az összes középtávú forrásigényt, ami abban nyilvánul

meg, hogy **a tárcánál nem folyik a működés-fenntartáshoz kapcsolódó középtávú normatív tervezés.** Tekintettel arra, hogy a logisztikai keretek hatékony megosztásához elengedhetetlen a működés és a fejlesztés egészséges arányainak kialakítása és fenntartása, a középtávú normatív tervezés hiányában nem lehet a fejlesztés megalapozott középtávú tervezéséről sem beszélni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy **tárcaszinten koordinált erőforrás- és költségtervezési tevékenységről nem beszélhetünk.** A gazdasági tervezés vonatkozásában az egyetlen tárcaszintű integrált terv a HM KPSZH által menedzselte tárcaszintű költségvetési terv, amely alapvetően rövidtávú és nem képes a középtávú forráselosztásra hatást gyakorolni. A középtávú terv komplexitásának hiányából következik, hogy amíg a középtávú tervezés során a fejlesztési programok élveznek prioritást, addig a rövidtávú költségvetési tervezés folyamatában ez a prioritás megfordul. Ennek következtében a rövidtávú tervben a programokra biztosított forráskeretek meghatározásánál, fiskális szempontok alapján, a maradékelv érvényesül, amely gyakorlatilag a középtávú tervben meghatározott fejlesztések csökkentését jelenti a működési keretek biztosítása érdekében.

A tárcaszintű koordináció problémaköréhez tartozik az is, hogy **nem volt olyan katonai szervezet, amely a különböző fejlesztési programok nyomon követésére és koordinálására tárcaszinten megfelelő jogosultsággal rendelkezett volna,** illetve létszámából és felkészültségéből adódóan a nagytömegű gazdálkodási információk lekövetésére, feldolgozására, illetve elemzésére képes. A 2002. évben kiadott HM KÁT-HM HVKF együttes intézkedés, amely a haderő-átalakítás 2003-ig terjedő időszakára vonatkozó feladatok végrehajtásának jelentési, elemző, értékelő és döntés-előkészítő rendjét szabályozza, már lépéseket tesz ez ügyben. Az intézkedés azonban - teljes körű végrehajtása esetén sem - biztosítja az egyre sürgetőbb igénnyel felmerülő tárcaszintű koordinációs tevékenységet a haderő-fejlesztési programok tervezése és menedzselése vonatkozásában.

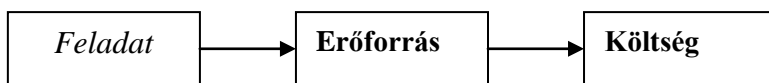
További hiányosság volt, hogy - egy egységes tárcaszintű védelmi tervezési rendszer hiányában - a feladatok tervezése során az új típusú tervezési metodika tárcán belüli elméletének kialakítása, annak megismertetése, elfogadtatása nem történt meg, illetve **az egységes követelményrendszer nem került kidolgozásra.**

Ebből következően a szervezetenként differenciált tervező szervezetek nem értelmezték egységesen a feladatok képességekhez rendelését, a for-

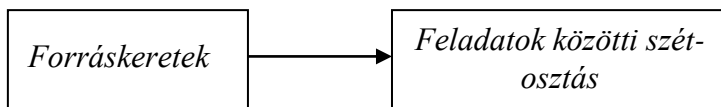
rásalapú prioritizálás végrehajtását, a feladatok, majd a rendelkezésre álló keretek erőforrásokkal való kitöltését, az igény és a keret tervezés együttes megvalósításának eljárás rendjét. Ennek hatására a **különböző tervező szervezeteknél nem egyenszilárd, nem azonosan értelmezett fogalmakból építkező fejlesztési tervek készültek.**

A sok ponton hibás **tervezési metódus egyik legszembetűnőbb hiányossága a feladatok rendszeres túlvállalása, majd a vállalásoktól való fokozatos visszalépés.**

A „*túlvállalások*” alapvető oka egyrészt, hogy a középtávú terv elgondolásban, majd a részletes középtávú tervdokumentációban is, a különböző fejlesztési programigények teljes körű koordináció nélkül, nagybani számvetések alapján – gyakorlatilag csak a költségvetési lehetőségek leosztásával – kerültek megjelenítésre, másrészt a feladatok kezdeti feldolgozása során a tapasztalatlanság, a NATO haderő-fejlesztési ajánlások kötelező követelményként történő értelmezése és a szövetségi elvárásoknak való maximális megfelelés igénye volt. Ennek érdekében a feladatok reális költségszámvetése helyett általában a feladatoknak a prognosztizált keretekbe való beleerőltetése történt, amit elősegített, hogy a részletes erőforrás- és költségszámvetések helyett csak nagybani becsült költségadatokat alapján történt a tervezés. *Vagyis a kívánatos:*



folyamat helyett a következő valósult meg:



A fent leírt hibás folyamat hatását elfedte, hogy a NATO felé a haderő-fejlesztési vállalásokhoz csak nagybani számvetések készültek és nem részletes erőforrás- és költségtervek. Ezekből egyrészt nem derült ki, hogy a tervezett pénzkeretből pontosan mit akarunk venni, ami lehetőséget adott arra, hogy ne kelljen minden program megvalósítási feltételt számba venni, másrészt az erőforrások és a költségek

elnagyolt, inkább keret jellegű meghatározása segített elfedni a részletekben megbúvó ellentmondásokat és forráshiányt.

A középtávú tervezés **második lépcsőjében, 2000. első félévében** - a részletes középtávú tervdokumentáció kidolgozásának időszakában - megkezdődött a haderő-fejlesztési programok részletes erőforrás- és költségvetésének tervezése.

A részletes tervezés szabályait egy, a Honvéd Vezérkar főnök-helyettes (HVKFB) által aláírt ügyirat szabályozta. A programok részletes erőforrás- és költségtervezésének helyszíni segítésére, illetve a hatékony szakági felülvizsgálat végrehajtása érdekében, az MH LFI, majd 2000. szeptember 1-től MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság, (MH ÖLTP) főigazgatója részletes intézkedést adott ki.

Az intézkedések megfelelő tartalommal szabályozták a tervezést, vagyis végrehajtásukkal lehetőség lett volna a megalapozott tervezésre. **A tervezési feladatok gyakorlati végrehajtása során azonban a logisztikai szakágak képviselői a tervező munkában érdemileg nem, vagy csak alig vettek részt.** Ebben elsősorban az játszott szerepet, hogy a tervezés időszakában került sor a logisztikai szervezetek átszervezésére, az MH LFI megszűnésére és az MH ÖLTP felállítására, ami gyakorlatilag szétzilálta, de legalábbis jelentős mértékben visszavetette a logisztikai tevékenységek, benne a tervezés végrehajtását.

A NATO haderő-fejlesztési programok vonatkozásában az elkészült erőforrás- és költségigény tervek köröztetése során az érdemi szakági szakmai felülvizsgálat nem történt meg.

A leírtak következményeként a programfelelős katonai szervezetek (a haderőnemek) **a szakágak szempontjából nem kellően megalapozottan tervezték meg a szükségleteket, ami oda vezetett, hogy a szakágak a 2001-2002. évi költségvetés tervezésekor totálisan áttervezték a jóváhagyott középtávú terv rövidtávú részét** (az első két évet), amivel gyakorlatilag felborult az egész középtávú terv.

Ezt különösen azért fontos megjegyezni, mert a középtávú tervezés realitásának fontos mutatója, hogy tételei milyen mértékben épülnek be a rövidtávú tervekbe, konkrétan, hogy a vizsgált 2001-2006. évi középtávú tervidőszak első éveit milyen mértékben realizálódottak a rövidtávú tervezés során. Ezt negatívan befolyásolta a középtávú tervek nem kellő részletességű erőforrásokkal való alátámasztottsága, valamint esetenként az irreális és szakszerűtlen költségbecslés, amit tovább erősítettek az előre nem látható tárcaszintű többletfeladatok. Ennek következményeként

egyfelől a rövidtávú logisztikai kereteket kitöltő erőforrások lényegesen eltértek a középtávú terv erőforrástartalmától, másfelől pedig a tervezési hibák a forrásigények alultervezéséhez vezettek. Emiatt a programok végrehajtása esetenként hátrányt szenvedett, sőt egyes programok végrehajtása megakadt (pl. az egyik fejlesztési programfeladat a légvédelmi rakéták beszerzését irányozta elő. A tervezéskor irreálisan alacsony költségbecslés miatt beszerzésre esély sem volt, azonban a rakéták helyett pisztolyok vásárlására fordították a programra jóváhagyott előirányzatot. Ennek eredményeképpen a NATO haderő-fejlesztési vállalás nem teljesült, ugyanakkor az előirányzat – másra – elköltésre került).

A NATO haderő-fejlesztési programok „részletes” erőforrás- és költségtervezési tevékenysége 2000. szeptember-október hónapban a középtávú tervdokumentáció honvédelmi miniszteri jóváhagyásával egyidejűleg ért véget. Ez a terv tartalmazta a középtávú NATO haderőfejlesztési programokat, de nem tartalmazta a nemzeti programoknak csak egy részét, nem tartalmazta az nsip magyar költségvetésből finanszírozandó részét, és nem tartalmazta a működés középtávú kiadásait sem. Így az sem a fejlesztések, sem a tárca összgazdálkodásának középtávú megtervezésére nem volt alkalmas.

A nemzeti programokat illetően – a Gépjármű Fejlesztési Program kivételével - a tervezés folyamatáról, vezetettségéről és azok koordinálásáról erős szervezeti széttagoltsága miatt csak korlátozottan állnak rendelkezésre tárca szintű információk. (A Gépjármű Fejlesztési Program beindításának előkészítésére, például a harcászati - technikai követelmények kidolgozására és a program menedzselésére a HM Technológiai Hivatalban Gépjármű Programiroda került felállításra, amely a számára miniszteri utasításban megszabott feladatokat a HM HFF főosztályvezető alárendeltségében önállóan végezte. Az iroda dolgozta ki a program részletes erőforrás- és költségigény tervét, valamint a beszerzés ütemezését. A beszerzési eljárás megindítása után világossá vált, hogy ezek a tervek finanszírozhatatlanok, mivel irreálisan magas minőségi és mennyiségi igényeket tartalmaztak, aminek következtében a program megrekedt és az igényeket újra kellett fogalmazni.)

A középtávú tervben rögzített nemzeti jellegű haderő-fejlesztési programok részletes erőforrás- és költségtervei nem, illetve nem a megfelelő minőségben készültek el a megadott határidőre, így azok részletes tervezése gyakorlatilag csak a rövidtávú (költségvetési) tervezés időszakában került napirendre. Ennek a késedelmes tervezésnek az lett a következménye, hogy mivel a nemzeti jellegű haderő-fejlesztési progra-

mok a NATO programokkal szemben nem élveztek prioritást, a logisztikai forráskeretek csökkentése alapvetően ezeket a programokat érintette.

A rendelkezésre álló információkból azt lehet megállapítani, hogy **a nemzeti fejlesztési programok tervezése programonként egymástól elkülönülten, az összes nemzeti programot átfogó koordinálás nélkül történik, ahol a programokért felelős szervezetek érdekvédelemképessége határozza meg a tervezhető feladatok terjedelmét és a finanszírozhatóságot.** Ennek mechanizmusa úgy működik, hogy tárcaszintű koordinálás nélkül, elkülönülten folyik a tervezés ***mind a három fő programtervezési területen:*** a NATO haderő-fejlesztési feladatok, az NSIP-hez kapcsolódó hazai finanszírozású beruházások és a nemzeti jellegű fejlesztési feladatok területén. Mindhárom területen a tervezők a saját prioritásaikat igyekeznek érvényesíteni, így valamennyi programot együttesen figyelembe vevő prioritizálásra nem kerül sor. A tervezés és végrehajtás alapvető jellemzője a **„maradék elv”** érvényesülése, ugyanis **mind az NSIP-hez kapcsoló hazai finanszírozású, mind pedig a NATO haderő-fejlesztési programok prioritást élveznek a nemzeti fejlesztési programokkal szemben.**

A NATO Biztonsági Beruházási Programokhoz kapcsolódó hazai finanszírozású programokat vizsgálva megállapítást nyert, hogy a tervezésben gyakorlatilag három fontos szereplő vesz részt: Az első a HM Beszerzési és Biztonsági Beruházási Hivatal (HM BBBH) Biztonsági Beruházási Igazgatósága, amely a programokat koordinálja és – a kifizetéseket és elszámolásokat is beleértve – lebonyolítja, a második a HM KPSZH, amely kizárólag a HM BBBH-val egyeztetve, a hazai finanszírozású feladatok költségvetési igényeit tervezi, és végül az a mérnök-konzulensi cég, amely a beruházásokat konkrétan megtervezi. Ez utóbbi cég dolgozza ki a részletes erőforrás- és költségterveket is.

Így ezen feladatok esetében az erőforrás- és költségtervezés mintegy **„fordítva”** történik. A tervezés egy nagybani – erőforrástervvvel alá nem támasztott – költségbecsléssel indul, amely költségvetési igényként a HM KPSZH tervében a fejezeti kezelésű előirányzatok között megjelenik. Ez objektív okokból máshogy nem is történhet, hiszen a tervezésnek ebben a szakaszában még nem tudható sem az, hogy milyen műszaki tartalmat fogad el a szövetség, sem pedig az, hogy a költségekből mekkora hányadot kell a magyar félnek viselnie. Az erőforrástervek a további tervezés folyamatában konkretizálódnak, amelyek végső tartalmukat, a tender kiírás idejére érik el. Ennek megfelelően, a tárca költségvetési igénytervében megjelenő nagybani becslés folyamatosan pontosításra kerül, ami a tervezett összeghez képest egy oda-vissza átjárást jelent egészen a végső ösz-

szeg kialakulásáig. Ez elvileg kisebb, de nagyobb is lehet az első becsült tervezett összegnél. A többlet megvonásra, a hiány pótlásra kerül a felhasználás időszakában.

Az NSIP-hez kapcsolódó hazai finanszírozású feladatok a hazai program prioritizációs eljárásokban nem szerepelnek, azonban költségvetési igényei mind a tervezés, mind a végrehajtás során elsőbbséget élveznek, mivel ha a hazai finanszírozású rész nincs biztosítva, akkor hazánk elesik a NATO által finanszírozott résztől is (ami minden esetben többszöröse a nemzeti hozzájárulásnak).

Összességében az NSIP beruházások belső tervfegyelme, részletes, alátámasztott és indokolt tervei pozitív hatást gyakorolnak a tervezésre. Hazai forrásbiztosításának minden mást megelőző volta azonban csökkent a többi fejlesztés forráslehetőségét. Ezért kiemelten fontos, hogy a tervezéskor költségvetési igényeit együtt kezeljék a többi fejlesztés forrásigényével. Mindemellett az NSIP feladatok erőforrásokkal való igen részletes alátámasztottsága – amely szigorú NATO követelmény – példa értékű lehet az ilyen szempontból rendkívül elnagyolt másik két programterület tervezésénél. Számunkra az NSIP kívülről diktált tervezési követelményrendszere azt bizonyítja, hogy a jelenlegi és elengedhetetlen része a tervezési metódusnak.

2. A 2001-2006. évi középtávú programterv dokumentáció tartalmi elemzése

A tervezési folyamatok nyomán kialakult 2001-2006. évi programtervek jól tükrözték a tervezés előbbiekben rögzített folyamatait.

2.1. A nemzeti jellegű fejlesztési programok.

E program típusok közül a Laktanya Rekonstrukciós és Lakásépítési Program, a Gépjármű Fejlesztési Program, valamint az NSIP programok részletes erőforrás- és költségterv dokumentációi csak az ezek végrehajtására létrehozott szervezeteknél, programirodáknál állnak rendelkezésre, amelyek szinte kizárólagos jog- és hatáskörrel, egymástól függetlenül végzik ezt a tevékenységet. Így ezek a szervezetek külön egyeztetnek saját elöljáróikkal, ami a különféle felsőszintű testületek jóváhagyása ellenére azt jelenti, hogy e programok esetében kézi vezérléssel történik mind a tervezés, **mind a jóváhagyás, mind a finanszírozás, mind pedig a végrehajtás. ezért esély sincs arra, hogy a jelenlegi rendszerben a programok tárcaszinten koordinálásra kerüljenek.**

A 2001-2006. évi középtávú tervben szereplő nemzeti jellegű haderő-fejlesztési programok **részletes erőforrás- és költségigény tervek nélkül, csak prognosztizált nagybani költségigényük, valamint a feladatok megnevezése és rövid tartalma alapján kerültek jóváhagyásra.** Ez azt eredményezte, hogy e programok részletes tervezése elmaradt, emiatt végrehajthatóságuk csak a tényleges megvalósulásakor fog kiderülni. A tervezés ilyen elnagyoltsága kétségessé teszi e tervek komolyságát, így szinte biztosra vehető, hogy-e programokat *„komolyra fordulásuk”* esetén teljes egészében újra kellene tervezni.

A nemzeti jellegű programok különböző minőségű és részletezettségű erőforrás- és költség igénytervei csak a középtávú terv jóváhagyását követően készültek el. Emiatt ezeket a terveket a középtávú terv elkészítése során, érdemben nem is lehetett tartalmilag felülvizsgálni. A nagybani tervelgondolás fentieknek megfelelően, a továbbtervezés során nem került részletesen lebontásra, így annak pontossága, ezen keresztül tényleges végrehajthatósága erősen megkérdőjelezhető maradt. Ezáltal **a fejlesztési programok egész rendszerében ezen programok jelentős bizonytalansági tényezőt jelentenek.**

Ez az érintett programok tekintetében azt jelenti, hogy végrehajtásuk időintervalluma 2-5 évvel meghosszabbodik, illetve egyes programok végrehajtása végleg megkérdőjeleződik. Az így jelentős mértékben csökkentésre, vagy az adott évben törlésre került programok a haderő képességek szempontjából fontos, esetenként létfontosságú feladatokat érintettek. Tovább rontotta a nemzeti programok pozícióit, hogy a rövidtávú 2001-2002. évi költségvetés tervezése során, a vonatkozó kormányhatározat figyelembevételével, a NATO haderő-fejlesztési feladatok prioritást élveztek és teljes mértékben jóváhagyásra kerültek. Az ez, és a tárcaszintű többletfeladatok miatt keletkezett finanszírozási hiányt általában a nemzeti jellegű haderő-fejlesztési programok terhére, azokat már jelentősen csökkentve egyenlítették ki a tervekben.

A hiányzó források kigazdálkodásának ezen módja azonban azt mutatja, hogy 2002-ben a nemzeti programfeladatok újra prioritizálása, vagy az alacsonyabb prioritású feladatok törlése csak a pillanatnyilag jelentkező feszültségek feloldását szolgálta és elmaradt annak a többi program változására, a tervezett katonai képességek csökkenésére, illetve a szövetségi vállalásainkra gyakorolt komplex hatásának elemzése. Ennek következtében – a tervezési rendszerhibák kijavítása nélkül – a következő tervezési ciklusok a most megoldott problémákat várhatóan újra fogják termelni.

2.2. NATO fejlesztési programok

A folyamatok értékeléséhez részletesen áttekintésre kerültek a HM tárca jóváhagyott középtávú tervében szereplő NATO haderő-fejlesztési programjavaslatok erőforrás igényei.

Ezekből megállapítható, hogy a középtávú tervben tervezett költségvetési kereteket a NATO haderő-fejlesztési programok esetében általában becsült mennyiségű és minőségű erőforrásokkal kitöltötték ugyan, de ezek specifikáltsága, tartalma nem biztosítja a programtervek kellő konkrétságát, végrehajthatóságát. Üdítő kivételek ezek közül az egészségügyi- és a híradó fejlesztési programtervek, amelyek megfelelő részletezettséggel, jó színvonalon kidolgozottak voltak

Az elkészült erőforrástervek **alapvető jellemzője**, hogy az igények egy része nincs konkrét erőforrásokra lebontva, helyettük gyakran általános, összefoglaló megnevezések szerepelnek (Pld.: egyes programoknál több soron mértékegységek, egységárak és mennyiségek nincsenek feltüntetve, csak végösszegek kerültek a tervbe). Ezeznél a programoknál az erőforrástervekben, a természetes erőforrások helyett nagybani becsült költségek kerültek feltüntetésre, amelyek a valóságban csak elnagyolt költségvetési igényként értelmezhetők.

Jellemző az is, hogy a lebontott erőforrások helyett erőforrás csoportok jelennek meg az egyedi erőforrástervekben. Ez azt eredményezi, hogy az így tervezett „**igények**” gyakorlatilag felülvizsgálhatatlanok, ellenőrizhetetlenek és követhetetlenek, ami alapján a végrehajtás erőforrás szempontból átláthatatlanná válik. A tervezés ilyen szabadságának ára a terv pontatlansága és esetlegessége és ez által a tervezett költségek hitelességének megkérdőjelezhetősége.

Az igények az adott program tartalmához és feladat rendszeréhez általában megfelelően kapcsolódtak. Ugyanakkor a jóváhagyott középtávú tervben megjelentek olyan programok is, amelyek egyedi tervéből nem állapítható meg, hogy az igényelt költségvetési forrás az adott programhoz valóban kapcsolódik-e (pl. van olyan programterv is, amelyben erőforrásigény helyett csak annyi szerepel a tervben, hogy „**feladat végrehajtására**”).

A 2001-2002. évi rövidtávú tervezés végrehajtása során, a **középtávú tervben szereplő programokra tervezett 2001-2002. évi összegek változatlanul jóváhagyásra kerültek anélkül, hogy a szakágak által**

felülvizsgált részletes erőforrás számvetések és az inflációval korrigált pontosított éves költségigények rendelkezésre álltak volna. Mivel a programok részletes tervezése nem, vagy csak a fentiekben részletezett súlyos hiányosságokkal került végrehajtásra, **az elmaradt részletezést a rövidtávú tervben a beszerzések tervezése során kellett pótolni.** Ennek során derült ki, hogy a középtávú tervben szereplő nagybani igények és a feladatok végrehajtásához ténylegesen szükséges erőforrások értéke nagyságrendileg eltér egymástól. Ezt a tényt azonban rendszeresen elfedi az, hogy a programok költségvetési tervben történő megjelenítésének egyedi nyomon követése és átláthatósága szinte lehetetlen amiatt, hogy a programok erőforrás igényei a költségvetési tervben már csak összevontan, szakáganként, főkönyvi számlaszámonként szerepelnek.

Az előzőekben leírt negatív folyamatokat erősítő, jelentős tervezési pontatlanságot jelent a középtávú tervek árbecslésének szakszerűtlensége.

Ez leggyakrabban abban mutatkozik meg, hogy az igények tervezése helyesen fix áron történik, de ezek így kerültek beépítésre a költségvetési tervbe is. Ennek eredményeképp - mivel azokat sem a logisztikai szervezetek, sem a pénzügyi szolgálat nem korrigálták az inflációs változásokkal – a feladatokat ténylegesen végrehajtó szervezet részére a tényleges beszerzési árnál (folyó ár) jóval kevesebb előirányzat került a költségvetésében jóváhagyásra. Esetenként tovább növelte az igények és források közti szakadékot, hogy a tervek nem minden esetben tartalmazták a feladatokhoz szükséges beruházások, a beszerzendő eszközök, valamint az igénybe vételre tervezett szolgáltatások, illetve a fizetendő közterhek teljes körét (több esetben a költségvetési igények ÁFA, vám, illetve környezetvédelmi termékdíj figyelembevétele nélkül kerültek tervezésre). Ezáltal a tényleges beszerzések bekerülési értékéhez viszonyítva feladatonként változóan 30-60%-os volt az alultervezettség, amit a költségvetési tervben csak jelentős átcsoportosításokkal lehetett megoldani. Az így átcsoportosított összegek azonban, az esetek többségében más fejlesztési programok fedezetének megvonását jelentette, tehát az ártervezés összességében csökkentette a programok végrehajtási lehetőségeit, illetve növelte azok átfutási idejét.

Ide vonatkozóan meg kell még említeni, hogy a programtervek ár-kalkulációi a jelenlegi rendszerben központi, illetve helyi adattárak hiányában általában nagybani egyedi becsléseken alapulnak, esetenként lényegesen elszakadva a valós piaci ártól.

A programtervezés további hiányossága, hogy a programok lebontását (végrehajtandó feladatokra, együttműködőkre, határidőkre és felelősökre) tartalmazó **program végrehajtási tervek** ritkán tartalmazzák teljes körűen a végrehajtáshoz nélkülözhetetlen, feltétlen végrehajtandó feladatokat. Ebből következően a hiányos feladatokhoz nem tervezhetőek teljes körű erőforrások, így alultervezetté válik a programok költségigénye is.

A fentiek is bizonyítják, hogy az elkészült erőforrás- és költségtervek – bár azokban a tervezett költségvetési kereteket, de igen elnagyoltan általában erőforrásokkal kitöltötték – nem voltak kellően megalapozottak. **A nem megfelelő árbecslés általában felfelé, a nem teljes körű feladattervek általában lefelé nyomták a tervezett költségvetési igényeket. Így a pontatlan erőforrás-tervezés miatt, a tervezett költségigények lényegesen eltértek a valós beszerzési áraktól és azokhoz képest, a költségvetési előirányzatok rendre alultervezetté váltak.** Ezért a 2001-2006. évi középtávú tervhez viszonyítva a feladatokat a rövidtávú tervben teljes egészében újra kellett tervezni.

Az előzőekben részletezett negatív tendenciák a tárcaszintű koordináció elmaradásán túl erőteljesen alátámasztják annak igényét, hogy **a tervezési rendszerbe feltétlen beépítésre kell, hogy kerüljön a tervek tárcaszintű szakági–szakmai, valamint pénzügyi–gazdasági felülvizsgálatának folyamata.** E felülvizsgálatoknak megkülönböztetett szerepet és az ezt végző szervezetnek megkülönböztetett jogkört kell biztosítani, még akkor is, ha ez a hagyományos tervező szervezetek igen erős ellenállást, szerzett jogaik szakmai köntösbe bujtatott védelmét váltják is ki.

A programok végrehajtásának évenként jelentkező további súlyos problémája, hogy az évente **a fejlesztési programok végrehajtására biztosított költségvetési előirányzatok 30-50 %-a a közbeszerzési eljárások során elkövetett hibák következtében nem kerül felhasználásra.** Ezekből az összegekből a szerződésekkel már lekötött tételek pénzmaradványként a következő költségvetési évben visszabiztosításra kerülnek. A fennmaradó részt a tárgyévben általában a támogatási összegek mentése céljából más, normatív jellegű szakági ellátási feladatokra átcsoportosítják. Az év utolsó negyedében a kedvezményezett szolgálati ágaknál váratlanul megjelenő – esetenként jelentős pénzüsszegek – terven felüli elköltése, döntően ad hoc jellegű beszerzéseket eredményez. Ezen átcsoportosításoknak a következő évben történő visszapótlása azonban a szakági gazdálkodást fokozatosan ellehetleníti.

A fentiekben elemzett programtervezési problémák visszaköszönnek a végrehajtás és a finanszírozás, gyakran igen súlyos problémáiban. A pontatlan, erőforrástervek nélküli, szakszerűtlen árakon tervezett programok finanszírozása a rövidtávú (kölségvetési) tervekben nagyszámú, esetenként drasztikus méreteket öltő átcsoportosítások nyomán oldható meg. 2000-ben például csak a 2. kölségvetési cím, logisztikai keretében több száz átcsoportosítás történt, amely érintette a teljes logisztikai kölségvetés kétharmadát.

Az előzőekben leírtakból következően **a NATO Haderő-fejlesztési és a Nemzeti Programok esetében a Középtávú Fejlesztési Terv, majd a Honvédelmi Miniszter által jóváhagyott Kölségvetési Terv semmilyen szempontból nincs összhangban egymással, amely végső soron a középtávú tervek hitelességét, egyben a rövidtávú tervekben ezen tételek középtávú összerendezettségét, koordináltságát vonják kétségbe.**

A fentebb elemzett tervezési problémákat a HVK különféle szervezeti részeiben felismerték. A megalapozottabb programtervezés és végrehajtás érdekében 2001. évben, a HM HVK Haderőtervezési Csoportfőnökség kezdeményezésére, több tervezői értekezlet került levezetésre a HM HVKFKH vezetésével. Ezek célja a programfeladatok, azok kölségvetési fedezete, valamint a hozzájuk kapcsolódó beszerzések végrehajtása közötti összhang megteremtése volt.

Az értekezleteken a kezdeti tervegyeztetések során tényleges problémaként jelentkezett, hogy a programfelelős (alkalmazói) és a kölségvetési előirányzatokat felhasználó szervezetek közötti kommunikáció, valamint a szakmai tervfelülvizsgálatokat követő egyeztetési és visszatervezési eljárás hiánya miatt, az alkalmazók nem ismerték a tervekben bekövetkezett változásokat. Ezért az értekezleteket vezető HM HVKFKH elrendelte az alkalmazókkal történő teljes körű együttműködést, illetve azok teljes körű tájékoztatását. Ezek után az MH ÖLTP a HM HVKFKH külön intézkedésére szakági szakmai szempontból, valamint értéknagyság szerint ténylegesen felülvizsgálta a haderő-fejlesztési feladatok erőforrás és kölségigényeit. Azok a szakágak javaslatai alapján a programfelelős katonai szervezetekkel együttműködve – a biztosított keretösszeg határain belül – jelentős mértékben átdolgozásra kerültek.

Ezek az egyeztető értekezletek operativitásuknál fogva rendkívül hasznosak voltak, és **alkalmasak a tervezési rendszer hibái miatt felgyülemlett problémák egyszeri megoldására. A hibás folyamatokat azonban ezek az értekezletek nem vizsgálták, és nem is alakították át.**

Ennek következtében az ott megoldott problémák az elkövetkező tervezési ciklusokban várhatóan újratermelődnek.

2.3. Összegzett megállapítások a programtervezésről.

1. A programok tervezése a megfelelő tervezési hierarchia szerint történt. Ezen belül az adatok bevitele, azok rendszerezése és az erőforrás, valamint költségigények megfogalmazása a programtervezésben résztvevő legalacsonyabb szintű szervezeteknél – a programfelelősöknél – valósult meg.

2. A tervezés idő- és folyamatrendje, tárcaszinten nem volt megfelelően koordinálva. Rendszerszemléletű tervezés nem, vagy legfeljebb csak csíráiban folyt.

3. Jelenleg tárcaszinten integráltan csak a költségvetés tervezése folyik. Ennek következtében fiskális szempontok alapján – gyakorlatilag csak az előirányzat felhasználások megfigyelésével- történik a programok végrehajtásának nyomon követése, amely nem ad teljes és megbízható képet a programok helyzetéről. Nehéz, esetenként lehetetlen a költségvetés egyes tételein belül a programok és más feladatok előirányzat felhasználásának szétválasztása.

4. A jóváhagyott középtávú tervet alátámasztó részletes program erőforrás- és költségigény tervek nem kerültek sem kidolgozásra, sem jóváhagyásra. A programok rövidtávú részeinek a költségvetési tervbe történő beépülése nyomán tervezett előirányzatok nagy része mögött ezért semmilyen erőforrás vagy feladattartalom (a tervezés időszakában) nem állt.

5. A programfelelős szervezetek által az első körben végrehajtott tervezésben a szakágak képviselői aktívan nem vettek részt és később a szakmai, szakági tervfelülvizsgálatok is formálisak voltak. A szakági felülvizsgálat elmaradása miatt a programok költségvetésbe beépülő részét teljes egészében át kellett tervezni.

6. A jóváhagyott részletes középtávú tervdokumentációban szereplő haderő-fejlesztési programok gyakorlatilag csak nagybani számvetéseken alapultak. A részletes tervek hiánya, az elnagyolt tervadatok jelentős alultervezettséget takartak, megkérdőjelezve ezzel a programok tényleges végrehajthatóságát.

7. A logisztikai szervezetek nem törekedtek arra, hogy ezek a kiemelt jelentőségű, nagy összegű előirányzat igényekkel járó feladatok részletes, ellenőrizhető és valóban az adott fejlesztési program végrehajtásához szükséges erőforrás- és költségigényeken alapuljanak. Az érdektelenség és koordinátlanság visszatükröződött a tényleges feladat végrehajtás előtt történt jelentős mértékű, utólagos szakági tervmódosításokban, a közbeszerzési eljárások egy részének késői indításában, illetve a haderő-fejlesztési programokra jóváhagyott költségvetési előirányzatok vonatkozásában felmerülő nagyszámú évközi előirányzat átcsoportosítás végrehajtásában is.

2.4. Következtetések, javaslatok:

1. A NATO haderő-fejlesztési programok vonatkozásában – a jelenlegi tervezési rendtől eltérően - a jövőben (az FP 2004-es ajánlások feldolgozása során) **a tételes erőforrás- és költségtervezést a páratlan évek II. félévében, azaz a középtávú terv elgondolás véglegesítése időszakában, de még a nemzeti vállalások véglegesítése előtt, végre kell hajtani.** Ezáltal a következő (páros) évben a részletes középtávú tervdokumentáció elkészítésének és a nemzeti vállalások véglegesítésének időszakában már csak az esetleges gazdasági prognózis változások eredményeként szükségessé váló kisebb mértékű tervezési korrekciókat kellene végrehajtani, illetve a nagybani számvetések okozta feladatonkénti forrásigény változások még időben korrigálhatók. **Ezáltal a feladatonkénti nemzeti vállalások anyagi-pénzügyi feltételei a jelenleginél megalapozottabbá válnának.** (A nemzeti jellegű haderő-fejlesztési programok részletes erőforrás- és költségtervezését nem célszerű előrehozni, mert egyrészt ezek a nemzeti vállalásainkat közvetlenül nem befolyásolják, másrészt a fejlesztési jellegű forráskeretek esetenként hektikus jellegű változásai ezt a fejlesztési programcsoportot érintik a legintenzívebben.)

2. A programok jelenlegi tervezési rendje - **a javasolt képesség-, feladat-, erőforrás és költség bázisú tervezési szemlélet megvalósítása nélkül** - nem teszi lehetővé a tárcaszintű Védelmi Tervezési Rendszerben meghatározott célkitűzések elérését. Ez által nem biztosítható az elérendő képességek, az ezek érdekében végrehajtandó feladatok, a feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások és az erőforrások megszerzéséhez szükséges pénzügyi források összekapcsolása, valamint ezen feladatok tervezett ütemű és a prognosztizált források mértékével megegyező végrehajtása sem.

3. A jelenlegi tervezési rendszerből adódóan a programtervezés területén is kritikus pont a **felhasználható erőforrások elosztása**, illetve a prognosztizáltan felhasználható logisztikai – ezen belül fejlesztési - jellegetű pénzügyi forráskereteknek az ad hoc feladatok miatti, hektikus változása. A gyakran változó gazdasági prognózisok, valamint a tárcaszintű többletfeladatok kedvezőtlen hatásai szinte minden esetben a fejlesztési programokra felhasználható kereteket érintették. Ez programonként tervezett tételes erőforrás- és költségigény terveket, illetve azok állandó naprakész korrekcióját igényelné, azaz a forrásváltozások azonnali átvezetését az erőforrás és ennek nyomán a feladatterveken.

4. A nagy értékű programokat általában kísérő **felső vezetői döntési bizonytalanság** áthidalása, valamint a tárgyévben előre láthatóan nem teljesülő közbeszerzések következtében rendszeresen keletkező maradványok megelőzése érdekében tárca szinten központilag szükséges figyelemmel kísérni az érintett programok helyzetének alakulását, és időben kezdeményezni a maradványok más célú felhasználását. Ezzel párhuzamosan célszerűnek tartjuk minden nagyobb értékű maradvány vagy átcsoportosítási igény tételes vizsgálatát és a felelősség megállapítását.

5. A megállapításokból az a következtetés is levonható, hogy bár program erőforrás- és költségigény tervekkel a haderő-fejlesztési programok nagy része vonatkozásában rendelkezünk, azok azonban alapvetően nem a tényleges program végrehajtási szükséglet szerint, hanem a kiadott költségvetési keretek kitöltésére kerültek kidolgozásra. **Tehát a feladatok reális – az adott vállalat szintjén történő megtervezésére – soha nem került sor.** Ennek megváltoztatására minden programot tételes szakszerűen beárazott erőforrástervekkel kell alátámasztani, amelyeket két lépésben a forráskeret nélküli igénytervek visszatervezésével kell előállítani.

6. A pénzügyi szervezetek által vezetett jelenlegi, kizárólagosan pénzforgalmi szemléletű tervezési gyakorlat azt eredményezi, hogy a tervezés alapvetően az egyszer elért bázis előirányzatok alapján, esetenként a katonai feladatoktól függetlenül, illetve különböző partikuláris érdekek szerint történik. Ezáltal a felhasználható források szétosztása, illetve esetenkénti módosításai sem feladat alapon történnek. Ez a szemléletmód az államháztartási törvényi előírásoknak ugyan megfelel - biztosítja a költségvetés jogszerű elosztását és elköltését - de nem képes biztosítani a feladat- és képességorientált tervezést és forrás elosztást, illetve a rendelkezésre álló erőforrások optimális felhasználását.

Ennek következtében jelenleg a vezetői döntésekhez szükséges információk olyan felső szintű pénzügyi szervezetnél összpontosulnak, **amelynek nem feladata** sem az erőforrás- és költségigényeken alapuló, feladat- és képességorientált tervezés, sem **a feladatok végrehajtása során az üzemgazdasági szemléletű optimális erőforrás felhasználás ki-kényszerítése.**

II. FEJEZET

A NORMATÍV MŰKÖDÉS TERVEZÉSÉSÉNEK HELYZETE

A normatív működési kiadásokat a logisztikai szervezetek szolgálati ágai tervezik és legfelsőbb szinten egy alapvetően középirányító szervezet fogja össze és integrálja. Ez az integráció nem tartalmazza a HM és egyes hivatalainak, a KBH és a KFH, a Nemzetvédelmi Egyetem, az egészségügyi szervezetek egy részének és a frekvencia-gazdálkodás működési kiadásait. Az egységes logisztikai működési anyagok, eszközök és szolgáltatások ellátása tovább kuszálódik azzal, hogy az ebből a szempontból sajátosan gazdálkodó (a fentiekben felsorolt) szervezetek egyes működési célú igényeit az MH ÖLTP, illetve a Logisztikai Támogató Ezred elégíti ki, bizonyos részeit pedig ezek az intézmények saját költségvetésükből fedezik. Összességében, hozzávetőlegesen a működési kiadások mintegy 75-80%-a van központosítva.

A működési kiadások tervezése alapvetően szakági keretekben történik. Nagyságrendjét tekintve a fegyverzeti, páncélos és gépjármű, üzemanyag, az élelmezés, az elhelyezés, valamint a közlekedési szakágak gazdálkodnak a rendelkezésre álló források nagyobb hányadával.

Általános jellemzője a működési kiadások tervezésének, hogy azok csak rövidtávon, a költségvetésben kerülnek végrehajtásra. Középtávú működési, fenntartási tervezés nem folyik. Ezek a kiadáscsoportok középtávon csak a fejlesztési programok vonatkozásában, mint forráscsökkentő tényezők merülnek fel. Ebben az összefüggésben általában egy összegben, mindenféle részletezés nélkül kerülnek levonásra az összesített forrásokból. Ebben az értelemben a középtávú tervezésnél csak, mint egy nem túl fontos mellékkörülményként veszik figyelembe. Ebben a tervezési folyamatban jelentőségének alábecsültsége odáig terjedt, hogy több esetben a fejlesztések keretösszegét a középtávú fejlesztési tervben tudatosan túllépték, hivatkozva arra, hogy a fejlesztési többletet a működési keretek terhére biztosítani lehet. Ez az elgondolás azonban

még egyetlen esetben sem realizálódott, sőt általános gyakorlat a rendszeresen alultervezett működési forráshiányoknak a fejlesztések terhére történő pótlása.

E gyakorlati tendenciák miatt a más-más katonai szervezeteknél tervezett fejlesztési és működési tervek összehangolására, együttműködésére szinte semmiféle törekvés, de érdekelttség sincs. Ebben a felállásban a fejlesztési programokat tervezők meg vannak győződve arról, hogy a fejlesztési programok mind fontosságban, mind a vezetés figyelmének szempontjából prioritást élveznek. Ezzel párhuzamosan a működési költségek tervezői ugyancsak meg vannak győződve arról, hogy bármilyen szárnyaló fejlesztési programok kerültek is megtervezésre, a költségvetési tervben a források elosztása úgyszólván a működési költségek elsőbbségével történik majd. Ezt a tendenciát erősíti az a tény is, hogy a középtávú terv tartalmától függetlenül a fejlesztési programok rövidtávú részét és a rövidtávú működés költségvetési igényeit egyazon szervezet, az MH ÖLTP fogja össze és integrálja.

Ennek ellenére, vagy éppen ezért, az általános gyakorlat az, hogy az esetek többségében a középtávú programtervek és az ezek részeit is, valamint a működési igényeket is tartalmazó rövidtávú költségvetési tervek tartalma alapvetően eltér egymástól. Ez kiegészülve a rendkívül gyenge színvonalú, gazdasági, gazdálkodási információáramlással, **olyan kusza, esetenként a káoszt is súroló helyzeteket eredményezett, amelyek rendezése az MH legfelsőbb szintű elöljárói (HVKF h.) vezetésével végrehajtott egyeztetések nyomán, még eseti szinten sem sikerült.** Az alapján rossz tervezési rendszer normál működési mechanizmusa ellenállt minden még oly magas szintű vezetői akaratsónak is. E próbálkozások és eredménytelenségük azt bizonyította, hogy a rendszer általános reformja nélkül esély sincs a tervezési folyamatokon egyre inkább elhatalmasodó negatív tendenciák felszámolására, vagy legalább megállítására.

A működés tervezésének következő súlyos problémája a **kellő részletezettség, a számvetésekkel, normákkal való alátámasztatlanság hiánya.** Ennek következtében a tervezett összegek általában nem egzakt feladatok, egzakt értékeit tartalmazzák, hanem olyan általános feladatokra meghatározott, tapasztalati úton előállított pénzkereteket, amelyek év közben a konkrétan jelentkező feladatokra szabadon átcsoportosíthatók.

Jól jellemzi a helyzetet, hogy néhány szakág kivételével rendkívül alacsonyszintű (12%-os) a normázottság, a normaalkalmazás helyzete. Ha

ehhez hozzászámítjuk, hogy ez az átlag magába foglalja a hadtáp szolgálati ágak némelyikének 100%-os normázottságát, képet kaphatunk a helyzet tényleges súlyosságáról. Az alacsonyszintű normázottságot az igényeket alátámasztó számvetések hasonló arányú **hiánya „teszi teljessé.”**

Mindezek következtében a működés pénzügyi terve elnagyoltan alátámasztott pénzügyi keretek halmaza, amely értékének jelentős része nem a tervezett feladatokra kerül felhasználásra. Ez azt jelenti, hogy a működési előirányzatok tervezésekor, azok értékének nagy hányada, gyakorlatilag előre meghatározatlan célú tartalékként szerepel.

E megállapítások alátámasztására megvizsgáltuk a 2001. évi költségvetés normatív működés fedezetét biztosító előirányzatainak alakulását. Ennek során értékeltük azt, hogy a költségvetési keretek erőforrásokkal kitöltöttek-e, a költségvetési keretek számvetésekkel alátámasztottak-e, ennek megfelelően a keretek meghatározása mögött van-e tényleges tervező tevékenység, mennyiben reálisak a keretek nagyságát meghatározó árbecslések. Fontos szempontja volt az értékelésnek az, hogy a tervezés megfelelt-e az érvényben lévő szabályozók előírásainak.

Ennek során megállapítottuk, hogy:

- a katonai szervezetek nem készítik el, az illetékes HM és HVK szervek pedig nem követelik meg a tervezésre vonatkozó HM utasításban, az erőforrás-tervezésre vonatkozó követelmények teljesítését,
- ugyanakkor igaz az is, hogy a hivatkozott HM utasítás nem intézkedik konkrétan az erőforrásigények tervezésének módszereire, végrehajtási rendjére, okmányainak tartalmi és formai követelményeire,
- az erőforrás-tervezés mellőzését erősítette az is, hogy a 2000. évi elemi költségvetések összeállítására vonatkozó HM utasítás a javasolt kiadási előirányzatokat, – egyébként az Államháztartási Törvény előírásaival összhangban – a működési költségvetés tekintetében az erőforrás-tervezés helyett, a tárgyévet megelőző (bázis) év előirányzataiból levezetve rendeli el megállapítani.

A tárca tervezési szemléletét a mai napig ez a bázis alapú költségvetési tervezés jellemzi.

A bázis alapú költségvetés tervezés következményeként a katonai szervezetek feladatorientált költség tervek elkészítésében nem érdekeltek, mert annak költségvetési oldaláról történő finanszírozhatósága, a tervben megjelenített feladatokra a költségvetési keretek jóváhagyásának elmaradása majdnem biztosan megíósolható. Az erőforrások és költségek konkrét feladathoz történő hozzárendelése döntően azért nem érdeke a katonai szervezeteknek, mert viszonylag bonyolult, némi szakmai felkészültséget és a feladatok tartalmát tekintve megfelelő logisztikai és katonai műveltséget igényel. Ezen túlmenően, a 9/1998. HM utasítás általános ez irányú feladatszabásával szemben a konkrét tervezést előíró HM utasítás sem támaszt már ilyen követelményt. **Hiányzik tehát a szükséges kényszerhatásokon túl a megfelelő szakértelem is, továbbá jelenleg sem gyakorlati, sem tapasztalati információk, metodikák, sem a szükséges végrehajtó létszámok sem állnak a tervezést végrehajtó szervezetek rendelkezésére a feladatalapú tervezés megvalósítására. Mindezek együttes hatásaként nincs meg a kellő vezetői akarat sem a tervezés ilyen tartalommal történő végrehajtására.**

A logisztikai működési költségvetés tervezése a különböző szakterületeket lefedő szolgálati ágak által történik. Az előzetesen megadott tervezési keretszámok figyelembevételével – melyek jellemzően jóval a valós igények alatt maradnak – készülnek el az egyes szakágak logisztikai költségvetései, ami azt eredményezi, hogy az előirányzatok alultervezettsége miatt az adott években felmerülő összes tervezett feladat nem kerülhet végrehajtásra. Ennek **megfelelően a működés pénzügyi terve egyrészt az igények oldaláról nem indokolt, és normákkal, számvetésekkel nem alátámasztott, másrészt az ilyen bizonytalanul megadott igényérték kielégítésére ugyancsak megalapozatlanul kerülnek jóváhagyásra, az igényeket messze nem fedező források.** Az igények és azok fedezetének ilyen mértékű abszolút és egymáshoz viszonyított bizonytalanságai a valóságban megítélhetetlenné teszik a valós igényeket és az azokat biztosító források elégségességét, illetve jogosságát. Így **nem ítéelhető meg az sem, hogy valójában a haderő folyamatos működtetése, fenntartása optimálisan mennyibe kerül.**

A működési költségek tervezésének egyik központi problémája, hogy a költségvetési keretek számszaki elemei mögött egyáltalán nem tapasztaltuk a valós költségigény összeállításának szándékát, illetve az összeállított erőforrás és költségigények feladatokhoz rendelését. Ez a döntésre jogosult vezetők részére nem tette lehetővé azt, hogy valós információk alapján ítéeljék meg az igények jogosságát. Tovább nehezítette a vezetői tisztán látást, hogy a költségvetési tervjavaslatok szöveges

indoklásai (ha voltak ilyenek) nem tartalmazták azokat a tartalmi elemeket (hatályos normákat, normatívákat, feladatok megnevezését, aktuális mérő számokat, különféle árkalkulációs számításokat, kalkulációs sémákat, vetítési alapok alkalmazását stb.), amelyek biztosítják az igénytervek elbírálásához szükséges információkat. A szöveges indoklások nem törekedtek sem tartalmukban, sem részletezettségükben arra, hogy alátámasz- szák, indokolják a feladat maradéktalan végrehajtásához szükséges költsé- gvetési igényt. Egyetlen tervezési okmányban sem leltük föl azokat a mellékszámításokat, amelyek megnyugtatóan alátámasztották volna az adott szakágra, feladatra vonatkozó költségvetési igény realitását.

Összességében a normatív működés jelenlegi tervezési gyakorlatából az **alábbi összegzett következtetések** vonhatók le.

- **A működési igények tervezése nem az egyes szervezetek, intézmények részére megszabott feladatok, valamint az azok végrehajtása érdekében indokolt erőforrás szükség- letből kiindulva történik.** A költségvetési tervek- ből nem derül ki, hogy az egyes költségvetési tételekre tervezett össze- gek milyen feladatok végrehajtása érdekében merülnek fel.
- Nem állapítható meg, hogy az adott nagyságrendű költségve- tési igény milyen erőforrás igényből következik. **A költségve- tési igények ennek következtében, a tervezéskor, valós tar- talom nélküli keretszámok, amelyek mintegy bármire felhasználható tartalékként működnek a tényleges beszer- zések realizálásáig.**
- A költségvetési tervek nem tartalmazzák a feladat – szükséges erőforrás – szükséges költségigény – elérhető eredmény vi- szonyt, amelyből konkrétan, folyamatszerűen megállapítható lenne a feladathoz szükséges költségvetési igény, megalapo- zottá válhatna ezen igény jogosságának elbírálása, és **mérhe- tőbbé a folyamat végén a feladatok végrehajtásának ob- jektív eredménye.**
- Hiányossága a jelenlegi tervezési folyamatnak, hogy **feladat- elmaradás esetén annak következményeit** (átcsoportosítás más feladatra, esetleges megtakarítás) nem lehet felmérni, va- gyes nem követhető nyomon, hogy az elmaradt feladatok mi- att felszabadult költségek és erőforrások felhasználása milyen célokra történt.

- A költségvetési tervekben nem vonhatók le olyan lényeges katonai, gazdasági, pénzügyi, szakmai következtetések, amelyek elemzése segítséget nyújthatna az adott feladathoz hozzárendelt költségvetési források hatékony felhasználásának vizsgálatához. Ezzel összefüggésben a költségvetési tervekben nem megállapítható, hogy:
 - Mennyire volt arányos a tervezett előirányzatok elosztása az egyes feladatok, katonai szervezetek, szolgálati ágak között. A tervezett előirányzatokat valóban a tervezett feladatok végrehajtása érdekében tervezték-e.
 - A ténylegesen felhasznált előirányzatok arányban álltak-e a végrehajtás minőségével. Erre vonatkozó, kidolgozott, illetve már alkalmazott mutatók nincsenek. A konkrétan egy adott képesség eléréséhez szükséges költségigény felmérése a jelenlegi tervezési rendszer biztosította lehetőségekkel és paraméterekkel nem megoldott.
 - **Nem mérhető a feladat-végrehajtás eredményessége**, melynek hatásaként nem megállapítható, hogy az egyes katonai szervezetek feladat végrehajtásának minőségi mutatója mennyire függött össze a biztosított forrásokkal.

III. FEJEZET

A TERVEZÉSI RENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK TAPASZTALATAI

A haderő, ezen belül a gazdasági tervezés, mint az erőforrások elosztásának eszköze az elmúlt évtizedben, de különösen az utóbbi 4-5 évben jelentős mértékben előtérbe került. Ez következett mindenekelőtt a NATO tagságunkhoz kapcsolódó tervezési követelményekből, másrészt a költségvetési források és az abból finanszírozandó feladatok egyensúlyának tartós megbomlásából.

A gazdasági tervezés jelentőségének növekedése a gyakorlatban abban jelentkezett, hogy a tárcán belül az egyes szakterületek, szolgálati ágak, a jelentősebb feladatterületek képviselői és **általában minden forrásfelhasználó között, jelentősen kiéleződött a verseny a rendelkezésre álló források megszerzéséért.** E verseny a felszínen adott feladatok

anyagi-pénzügyi feltételeinek biztosításáért, vagy a meglévő feltételek javításáért folyik. Mivel azonban a feladatok nem önálló szubsztanciák és mögöttük minden esetben végrehajtó szervezetek, illetve azok vezetői állnak, a forrásokért folyó verseny pozitív eredménye ezért egyszersmind az adott feladat és vele annak végrehajtója fontosságának, súlyának elismerését is jelenti. **A verseny tehát valójában szervezeti és ehhez kapcsolódó személyes érdekek vetélkedése (harca) a rendelkezésre álló források feletti rendelkezési jogokért.**

Ebben a versenyben a tervezés, mint a források elosztásának eszköze fontos, ha nem a legfontosabb szerepet tölti be. Egyrészt azért, mert a tervezés során dől el, hogy mely feladatok részesülnek és melyek nem a meglévő forrásokból, tehát abszolút értelemben, **a tervekben történik meg a források szétosztása.** Másrészt **a tervezés során virtuálisan – azaz materiális következmények nélkül - lejátszhatók a forrásokért versengő felek között azok a meggyőzési folyamatok, amelyek az elosztási döntésekhez vezetnek.** Fontos ismervé ez utóbbi elemnek, hogy az ezek során elhangzó érvek erejét nem annyira a valóságtartalmuk, mint inkább a meggyőzőképességük, hihetőségük és logikus felépítésük adja. Ez nem kevesebbet jelent, mint azt, hogy **adott esetben egy jól felépített, meggyőzően képviselt és főleg megfelelő érdekérvényesítő súllyal rendelkező személyek által támogatott, de kevés objektív értékű igény jelentős versenyelőnyt élvezhet egy olyan igénnyel szemben, amely csak az objektív szükségyszerűségére alapoz.**

A tervezés ezen működési funkcióiról a legutóbbi időkhöz nem esett szó. Általában uralkodó volt az a felfogás, hogy **a forráselosztási döntéseknek, a tervezéstől függetlenül, egy „kiválasztott” vezetői kör privilégiumaként kell megszületniük, majd ezeket a döntéseket a tervezésnek dokumentálni, mintegy „szentesítenie” kell.** Ebben a szisztémában a döntésre jogosult vezetők a szükséges információk nélkül, vagy nagyon hiányos információk alapján döntenek. Ezekben a döntésekben, ennek megfelelően, uralkodó a szubjektív elem. Ezt példázza számtalan olyan programunk vagy más tervünk, amelyről a végrehajtás során derült ki, hogy nélkülözve a realitásokat, csak a tervezők vagy a döntéshozók vágyait tükrözték.

E tervek egyik legfőbb sajátossága az elnagyoltság, a részletek kidolgozottságának hiánya és az irreálisan jó végrehajtási körülmények feltételezése.

A 2001-2002. évi rövidtávú és a 2001-2006. középtávú, vagy a 2003-2008 évi tervezett középtávú tervek elemzése, összességében pon-

tosan ezeket a jellemzőket mutatta. Általános módszer a pénzkeretek tervezése és azok valamilyen, igen laza hozzárendelése a feladatokhoz. A tervezett pénzkeretek nincsenek alátámasztva erőforrásigényekkel, ami azonnal láthatóvá teszi, hogy először a keretek kerültek meghatározásra és abba „**töltötték**” bele a keretektől függetlenül meghatározott rendkívül általánosan megfogalmazott feladatokat. A tervezés során a fejlesztést tervezők feltételezték, hogy a működési kiadásokból a szükséges fejlesztési többletforrások biztosíthatók lesznek, vagy legalábbis azok nem fogják csorbítani a fejlesztési kereteket. Feltételezték ugyanakkor a működési kiadások tervezői is, hogy a működési szükségletek, hiány esetén a fejlesztések csökkentéséből pótolhatók lesznek. **A pénzkeretekben történő, tényleges és teljes erőforrás-tartalom nélküli tervezés állandó kísérőjelenségévé vált évente az igen nagy számú és a költségvetés jelentős részét érintő átcsoportosítás, illetve a magas pénzmaradvány érték is.**

A jelenleg működő tervezési rendszer nyilvánvaló hibái és ennek nyomán nyilvánvaló eredménytelensége ellenére, a jelszószerűen megfogalmazott és hangoztatott változtatási igényekkel párhuzamosan, a valóságban igen erőteljes a nyomás, szinte minden hagyományos tervező szervezet részéről, bármiféle változás megelőzésére, de szükség esetén megakadályozására is. Ebben a lázas és hangos látszatevékenységben nincs olyan szereplő, aki (vagy amely) elvileg ellenezné a tervezés átláthatóságát, nyomon követhetőségét, alátámasztottságát, vagy a pénzkereteknek a feladatokkal és azoknak a szükséges erőforrásokkal való összekapcsolását. Szóban ezek mellett az elvek mellett mindenki hitet tesz, és nagy határozottsággal sürgeti azok bevezetését. **A gyakorlati végrehajtás azonban - eddig - minden esetben elvérzett a valójában ezzel ellentétes szervezeti és személyi érdekek útvesztőjében.**

Mivel a ma működő tervezési rendszer központi eleme és kiinduló pontja a forráselosztásról, illetve a felhasználásról döntést hozó vezető, az ennek alapján kialakult tervezési gyakorlat központi problémája, hogy ez a vezető a döntését nem szervezetszerűen előkészített és normatív módon kidolgozott adatok, alternatívák alapján hozza meg, (hiszen egy személyben erre nem is lehet képes). Ennek megfelelően ez a tervezési rendszer olyan helyzetbe hozza a vezetőket, hogy döntéseiket valójában „**vakon**” kizárólag a különféle szervezeti és személyes „**tanácsadók**” véleménye alapján, a komplex helyzet összes elemének ismerete nélkül, az indokok és érvek egy viszonylag szűk sávjának figyelembevételével kell meghozniuk.

Ennek a helyzetnek a kialakulását segítette elő az elmúlt 10-12 év **fűnyíró elvű forráscsökkentése, amely a feladatok változatlanul hagyása mellett folyamatosan csökkentette az azok finanszírozására szánt összegeket.** Ez a csökkentés kettős folyamatot indított el a tervezésben. Egyrészt megindult egyfajta takarékoskodás a forrásokkal, amelynek során a kevésbé fontos feladatok fokozatosan elhagyásra kerültek. Másrészt a tervek mindinkább vesztek a pontosságukból, konkrétságukból, részletezettségükből és realitásukból.

A tervezési folyamat első lényegi engedménye az volt, hogy a rendelkezésre álló pénzkeretek egyre kevésbé, majd egyáltalán nem kerültek kitöltésre erőforrásokkal, pontosan nem került megtervezésre, hogy a költségvetési előirányzatokat tételesen mire akarják elkölteni. **A következő engedmény** az volt, hogy a költségvetési forrásokat mind kevésbé kötötték konkrét feladatokhoz, ezáltal csak a végrehajtás során derült ki, hogy melyik feladathoz, mit szereztek be. Végül **a tervezés előzetes forráselosztó szerepének a kegyelemdőfést az adta meg,** hogy a tervezés teljes tartalma elszakadt azoktól a feladatoktól és erőforrásoktól, amelyek végrehajtását szolgálta és ezektől független, **bázis elven működő pénzkeret tervezéssé vált.** Ebben a rendszerben a tervezés az előző év bázis értékéből kiindulva kiszámolta a tárgyévi kereteket, amelynek lényege az volt, hogy abban az előzetesen, a pénzügyi szervek által, valamilyen fiskális szemlélet nyomán elosztott összegek maradéktalanul szerepeljenek. Ebben a rendszerben nem feltétlenül követelmény, hogy a tervezett összeg megfeleljen az adott költségvetési sor feladattartalmának. **E feladattartalmak gyakorlatilag a pénzkeretek jóváhagyásának jogcímeiként szerepelnek, amelyekről majd a beszerzéskor derül ki, hogy ténylegesen milyen tartalommal bírnak.**

A fenti gyakorlat annak ellenére így működik, hogy az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1999 Kormány határozat a bázis alapú tervezés alkalmazása esetére előírja a bázis rendszeres felülvizsgálatát, valamint a szerkezeti és feladatváltozások miatt keletkező báziskorrekciót. Ebből a három tényezőtől a szerkezeti és feladatváltozások figyelembevétele többé-kevésbé megtörténik, **a bázis üzemgazdasági tartalmának felülvizsgálatára azonban évekre visszamenően nem volt példa.**

Az előzőekben részletezett tervezési rendszerrel szemben, annak szinte minden hiányosságát kiküszöböli a tervezés olyan felfogásának uralkodóvá tétele, **amelyben a tervezés legfőbb funkciója, hogy a végrehajtást megelőzően, az elrendelt feladatokra elossza a rendelkezésre álló forrásokat.** A forrásoknak a feladatokhoz való kötése kizárólag a természetes erőforrások útján történhet, mivel a feladatokat és az arra bizto-

sított pénzforrásokat csak a feladatok végrehajtása érdekében beszerzendő anyagok, eszközök és szolgáltatások köthetik össze. Ebben a rendszerben a végrehajtandó feladatok a meghatározó elem, amelynek megvalósításához természetes erőforrások szükségesek, amelyek megszerzéséhez van szükség a pénzügyi forrásokra. Ebben a rendszerben - a ma működő rendszerrel ellentétben - a pénzügyi terv nem értelmezhető a feladat és az erőforrásterv nélkül, mert ezek mutatják meg, hogy a pénzügyi forrásokat mire és minek érdekében kívánjuk felhasználni.

Ebben az új tervezési rendszerben a döntésre jogosult vezetők a tervekben kimunkált alternatívákról, annak részletes tartalmának ismeretében, azaz az előző tervezési struktúrához képest összehasonlíthatatlanul megalapozottabban, a tények és a következmények ismeretében dönthetnek.

A ma működő tervezési rendszer, ezen belül részleteiben a normatív működés és a fejlesztési programtervezés részletes vizsgálata azt mutatta, hogy **a tervezés hiányosságai az alábbi problémák köré csoportosíthatók:**

1. A funkcionális tervezés szétagoltsága, az **integrált tárca szintű tervezés hiánya.**
2. A tervezésben a **működési és fejlesztési feladatok összehangjának hiánya.**
3. **A tervezésben a pénzforgalmi szemlélet abszolutizálása,** ezzel összefüggésben a tervezés költségvetés-központúsága.
4. A tervezésben az eredmény és a költség szemlélet hiánya, ehhez kapcsolódóan **a pénzügyi tervek feladatokkal és erőforrásokkal való alátámaszthatatlansága,** ebből következően a pénzfelhasználás okának és eredményének átlátthatatlansága.
5. **A tervek végrehajtása üzemgazdasági nyomon követésének elmaradása,** a végrehajtás tapasztalatainak szervezetszerű gyűjtésének, elemzésének, a tapasztalatok visszacsatolásának mellőzése.

1. Az integrált tervezés hiánya

A tervezés első számú gyakorlati problémája, hogy **a különféle tervek széttagoltan, különféle szervezeteknél készülnek, és ezek tárca szinten sehol nem kerülnek összehangolásra.** Ebből következően a **tárca költségvetési forrásainak elosztása nem a tárca szintű prioritások alapján történik,** mivel minden tervező szervezet a maga prioritásrendjének megfelelően készíti el a tervét, majd a maga érdekérvényesítő eszközeivel próbálja elérni, hogy az így elkészült terv finanszírozásra kerüljön. **Az erőforrásokért ily módon folyó versenyben a forráselosztás nyomán érvényesülő allokáció nem feltétlenül valósítja meg a tárca szintű érdekek elsőbbségét.**

A leírt folyamatok következtében a külön tervezett NATO fejlesztési programok, az egyes programirodák által külön-külön tervezett gépjármű, lakásépítési és laktanya-felújítási, ruházati, híradó és informatikai, LGIR stb. programok a HM BBBH által kezelt NSIP programoknak a hazai költségvetést terhelő részei, továbbá a normatív működés tervei összevontan egyetlen tervben sem találkoznak, **amelynek következtében az ezekre jutó források elosztása középtávon egyáltalán nem, rövidtávon pedig csak pénzforgalmi szemléletben történik meg.** Saját terveihez a források megszerzését minden tervező szervezet saját előjárója és egyéb érdekérvényesítő lehetőségei felhasználásával a többi tervező szervezettől függetlenül igyekszik elérni. Ebből egyenesen következik, hogy miután képesség és feladat alapon működő, a megfelelő tárca szintű prioritásokat figyelembevevő, integrált tervezési rendszerről nem beszélhetünk, ezért **a felhasználható erőforrások elosztása sem a priorizált képességek érdekében végrehajtandó feladatok mentén történik.** Ebből következően a tárca szintű forrás elosztásban igen nagy tere van a partikuláris érdekeken nyugvó szubjektivitásnak.

A probléma megoldásának fő kitörési pontja, hogy **a számtalan helyen elkészített terveket tárca szinten integrálni kell.** Ezt egy, a tervező szervezetektől független, a tervek tárgyát tekintve érdeksemleges szervezetnél kell elvégezni.

A tervek integrációja azt jelenti, hogy az összes résztervben szereplő feladatokat és célokat tárca szinten összevontan meg kell jeleníteni, és az összevont terven belül el kell végezni az egyes tervcélok és feladatok egymáshoz viszonyított priorizációját, és ennek alapján meghatározni

a forrásallokációt. Ebből következően a **tárca összevont tervében kell eldönteni, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló forrásokból mi finanszírozható és mi nem.** E folyamatban a tervezés és benne a forrásmegosztás alternatívák kidolgozása üzemgazdasági szemléletű szakmai alapokon történik, és minden esetben megelőzi a forráselosztásra vonatkozó pénzügyi döntéseket.

2. A működési és a fejlesztési tervek összhangjának hiánya

Ez a kérdéskör a tervezési integráció problematikájának sajátos megjelenési területe. Általános tervezési elv, hogy a fejlesztés és a működés erőforrás és költségigényének egymással összhangban kell az integrált tervekben megjelennie, ami azt jelenti, hogy **a felülről korlátos, meghatározott mértékű költségvetésből csak annyi fordítható fejlesztésre, amennyi a kötelező fenntartási, működési kiadások után megmarad. Ebben az értelemben a működési kiadások nagysága egyértelműen behatárolja a tervezhető fejlesztési kereteket.**

Ebből egyenesen következik, hogy a működési kiadásokat pontos műszaki és pénzügyi számvetésekkel, a normák legszélesebb körű alkalmazásával kell megtervezni. Csak ez ad ugyanis objektív alapot a működési költségek nagyságának meghatározásához. **A működési költségek összegének a lehetséges fejlesztési kereteket meghatározó szerepe miatt rendkívül pontosnak és jól körülhatároltan indokoltnak kell lennie.** Ellenkező esetben – felültervezettség esetén – feleslegesen csökkenti a fejlesztési kereteket, – alultervezettség esetén pedig – végrehajthatatlanná teszi az emiatt felültervezett fejlesztéseket. **A működés költségein ugyanis – egy jól meghatározható határérték alatt – nem lehet takarékoskodni.** Ezért az alultervezett működési kiadásokat a végrehajtás során – függetlenül annak tervezett értékétől - mindenképpen ki kell egészíteni.

A fenti elvekkel szemben a jelenlegi tervezési gyakorlat egészen más.

A középtávú tervezés első szakaszában a fejlesztés ezen belül a NATO programok tervezése bír prioritással. Ebben a tervezési szakaszban, szinte a teljes tervező apparátus a NATO programok tervezésével foglalkozik. Ezzel párhuzamosan, de ettől a tervezési folyamattól teljesen függetlenül saját ütemükben folyik a programirodák és az illetékes HM Hivatalok körében a feladatkörükbe utalt nemzeti programok tervezése is.

Mivel ennek a tervezési szakasznak a meghatározó határideje a NATO megfelelő szerveivel (SHAPE) történő tárgyalások időpontja, amelyeken a magyar küldöttségnek nyilatkozni kell arról, hogy a NATO haderőfejlesztési ajánlásokból mit tud elfogadni és milyen mértékben, ennek ellentmond, hogy ebben az időszakban még nem ismertek, egyrészt a nemzeti programok, másrészt a működési kiadások adott időszakra eső költségigényei. Valójában tehát a **NATO fejlesztési programok terve olyan, feltételezés alapján kerül ekkor megtervezésre, hogy amennyiben annak forrásigénye ütközni fog a nemzeti programok és a működés forrásigényével, akkor velük szemben prioritást fog élvezni.** Ez azonban az előzőekben leírt tényezők miatt az esetek többségében nem következik be.

A főbb tervezési elvektől való eltérés különösen igaz a működési költségek tekintetében, amely nagyságát és féleségét tekintve semmiféle számvetéssel nincs alátámasztva. Értékének meghatározása a klasszikus bázis elv alapján történik, **de senki nem tudja egzakt módon kimutatni a mindenkori, vagy az azt megelőző bármely év bázisának valóság-tartalmát.** Tovább bizonytalanítja a helyzetet, hogy a működési költségek tervezése csak rövidtávon történik, **azaz nincs középtávú működési elgondolás vagy terv.** Ebből következően a tárca középtávú gazdasági terve csak az MH fejlesztési elgondolását, ezen belül a legutóbbi évekig csak a NATO fejlesztési programokat tartalmazta. Tárgyát tekintve nincs benne sem a nemzeti programok, sem a működés-fenntartás terve és ráadásul nem tartalmazza csak a 2. költségvetési cím (MH és alárendeltjei) fejlesztési tervét. Nem tartalmazza például az 1. cím (HM és intézményei) több 10 milliárd Ft-os fejlesztési összegét, de az egészségügy, vagy a frekvenciagazdálkodás, és a katonai oktatásügy több milliárdos fejlesztéseit sem.

Mindezek következtében a **tárca ma valójában nem rendelkezik középtávú gazdasági, gazdálkodási tervvel.** ezért nincs még lehetőség sem arra, hogy a rendelkezésre álló forrásokat a tárca összfeladatainak érdekében átlátható és követhető módon osszák el, hiszen nincs egyetlen olyan okmány, dokumentum, vagy terv sem, amely tartalmazná a tárca összes, forrást igénylő feladatát. Ennek hatására a források elosztása egymással vetélkedő „*feladatközpontok*” különféle utakon megvalósuló érdekérvényesítő tevékenysége eredményeként történik. Ezért a **tárca szintű forráselosztás folyamata az elosztó pénzügyi szervezet által viszonylag izoláltan előkészített és a döntésre jogosult vezető ennek alapján megvalósuló diktátumát tartalmazó folyamat, amelyhez döntés-előkészítő szakaszában nem követhető eg-**

zakt módon az elosztás folyamata, és ennek elvei, ezért nem megítélhető annak szükségszerűsége és szakmai helyessége sem.

A feladatok erőforrás és költségigényének tárca szintű összerendezettségének hiányából adódó ellentmondásokat a rövidtávú tervezés metodikája tovább súlyosbítja.

Mivel a középtávú terv tárca szinten nem integrálta a tárca összes feladatát, ezért ezt a rövidtávú tervezésben kell megtenni. Ez azonban egyéves időtávja miatt nem teszi lehetővé a szükséges és a biztosítható erőforrások megfelelő előrelátással történő összehangolását. Ezért az ezekben a tervekben megjelenő, most már a tárca összes rövidtávú feladatát tartalmazó forrásigény nagy valószínűséggel messze meg fogja haladni a rendelkezésre álló kereteket.

A tervezési folyamatban ez úgy jelenik meg, hogy amíg a középtávú tervezésben a fő figyelem a fejlesztésekre, ezen belül a NATO programokra irányul, addig a rövidtávú tervezésben megfordulnak a prioritások: először, a középtávú tervezésnél teljesen figyelmen kívül hagyott, működési kiadások forrásigénye kerül tervezésre, majd kielégítésre kerülnek a 2-es címen kívüli címek (HM és intézményei, egészségügy, KBH, KFH, oktatásügy, frekvenciagazdálkodás) legfontosabbnak ítélt igényei, a nemzeti programok közül a legerősebb érdekérvényesítő erővel bíró szervezetek, vagy az őket támogató előljárók forrásigényei. Végül a maradvány kerül az eredetileg első prioritású NATO program igények fedezetéül tervezésre.

A folyamat azt mutatja, hogy **a középtávú és a rövidtávú tervezés prioritásrendjének átfordulása, valamint a középtávú tervezés csonkasága és tárca szintű integrálatlansága együttes hatásaként az igények és a lehetőségek összhangja a rövidtávú tervezésben, döntően a fejlesztések, ezen belül elsősorban a NATO és egyes másodrendűnek ítélt nemzeti programok terhére kerül megteremtésre.** Ebből következik az a tervezési gyakorlat, hogy a középtávú terv nem kétévenkénti továbbgördítésre, hanem kétévenként teljes újrateervezésre kerül, illetve az, hogy nem kis nemzeti presztízsveszteségek árán kell a NATO vállalásaink jelentős részétől, rendszeresen visszalépnünk.

Mindez elkerülhető lenne, **ha alapvető tervként egy 6-10 éves tervet tekintve, abban tárcaszinten összerendezésre kerülne a tárca összes, forrást igénylő feladata, így pontosan, követhetően, a nyílt kompromisszumokat felvállalva, kellő előrelátással lennének eloszthatók a rendelkezésre álló erőforrások és pénzügyi eszközök.** Amíg a

középtávú gazdasági tervezés tárcaszintű koordinációjának teljes hiányát, a tervezés szervezeti szétaprózottságát, és mindezek következményeként a közép és rövidtávú tervezés ellentétes prioritizációját nem számoljuk fel, tudomásul kell venni, hogy a rövidtávú terv nem alkalmas a forráselosztás és felhasználás objektivitásának és legcélszerűbb módjának biztosítására, és hogy ezek a meghatározó gazdasági folyamatok összehangoltság, illetve a központi akarat döntő ráhatása nélkül, sztochasztikusan zajlanak, amely melegágya a pazarlásnak és a szűkös források célszerűtlen felhasználásának.

3. A pénzforgalmi tervezésszemlélet általánossá válása.

Az előzőekben kifejtett negatív tervezési tendenciák oka, és egyben következménye is a gazdálkodásban, ezen belül **a tervezésben is az üzemgazdasági szemlélet lassú kihalása és helyébe a pénzforgalmi szemlélet mind erőteljesebb térnyerése.**

A folyamatoknak a kezdő lökést a költségvetési források rendszeres csökkenése adta. Ennek káros hatása - témánk szempontjából - abban mutatkozott meg, hogy a pénzhányra hivatkozva a tervezésből mindinkább kikoptak a normák, majd a működés, fenntartás rendszeres feladatai, és helyüket a *minden feladat alkalmoszerű finanszírozására alkalmas pénzkerettervezés foglalta el.* Folyamatosan megszűnt a feladatalapú tervezés (a beszerzendő erőforrások adott feladatokhoz kötése) majd megszűnt a tervekben a pénzkeretek erőforrásokkal történő kitöltése is. Ennek következtében **a rövidtávú terv valójában adott jogcímenek, zömében bázis alapon meghatározott pénzkeret tervvé, a terv végrehajtásáról történő beszámoló pedig e pénzkeretek szabályszerű elköltését bizonyító pénzügyi elszámolássá vált.**

A tervezésben a pénzforgalmi szemlélet uralkodóvá válását betetőzte a középtávú terv – előzőekben ismertetett - szétzilálódása, az erőforrás-tervezés dezintegrálódása majd szinte teljes megszűnése, és ezek együttes hatásaként tárca szintű összevont tervként a költségvetési terv kizárólagossá válása. A tárca szintű tervezési integrációnak, kizárólag a pénzforgalmi szemléletű költségvetési tervezésre történő korlátozása azt eredményezte, hogy a tervező és a felhasználó szervezetek gazdasági érdekei minden más gazdasági tervezői érdeket háttérbe szorítva, egyre inkább a költségvetési források elosztása és elosztói köré csoportosultak. Ennek a tervezésre gyakorolt legfontosabb negatív hatása az volt, hogy a forráselosztást végző pénzügyi szervezeteknél az első számú rendezőelv a pénzforgalmi szemlélet követelményein alapul. Ebben a

rendszerben meghatározó szempont a pénzforgalom szabályos, hézagmentes, az államháztartás nyilvántartási rendjének megfelelő lebonyolítása úgy, hogy a forráselosztás elsősorban ezek követelményeit elégítse ki. Ez önmagában még nem lenne baj, azonban az már igen, hogy az elosztásban ezek és csak ezek a szempontok játszanak szerepet. **Az elosztást végző pénzügyi szervek nem vizsgálják ugyanakkor – mert nem is feladatuk – a pénzforgalom mögött, annak közvetítésével lezajló gazdasági reálfolyamatokat, azok mibenlétét, mozgásaik, változásaik tendenciáit, valós költségeit, a források felhasználásának hatékonyságát, eredményességét, célszerűségét, a feladatokkal való arányosságukat, felhasználásuk prioritásait.**

A hadseregben is a számvitel – a költségvetés más szerveihez hasonlóan – a pénzkidadások és a pénzbevételek, valamint ezek előirányzatainak könyvelését helyezi előtérbe. Ez szinte teljesen kizárja, de legalábbis majdnem lehetetlené teszi az üzemgazdasági szempontú költségadatok gyűjtését, azok főkönyvi nyilvántartását. A jelenlegi honvédségi számvitelben a bevételeket és a kiadásokat elsősorban fajtájuk (nemük), másrészt szakfeladatonként figyelik meg, de azt is csak nagyon szűk körben. A szakfeladat-rend bontása igen nagy léptékű, így az egyes tevékenységek költségadatai abból egyáltalán nem mutathatók ki. **A költségvetés végrehajtásának ilyen léptékű funkcionális osztályozása nem biztosít információt az intézményi gazdálkodás hatékonyságának elemzéséhez, a normatívák helyességének ellenőrzéséhez, az éves költségvetés tervezéséhez.** Ehhez ugyanis az operatív számvitel területén, üzemgazdasági szemléletű költségadatokra lenne szükség, az uralkodó pénzforgalmi szemlélet mellett.

A probléma nagyságát jelzi, hogy az üzemgazdasági költségadatok hiánya miatt az elemi költségvetésbe csak igen nagy pontatlansággal becsült és igen sok szubjektív elemet tartalmazó, sokszor minden egzakt indokot nélkülöző „tapasztalati” tervezési adatok kerülnek be, amelyeknek igen laza a viszonyuk a valós gazdálkodási folyamatokhoz. Nyilvánvaló ugyanis, ha például egy lögyakorlatot vizsgálva, nem tudjuk, hogy annak végrehajtása során milyen technikai eszközök, milyen mértékben használnának el, mennyit kell várhatóan a javításukra vagy pótlásukra költeni, mennyi volt a felhasznált szállítási, étkezési, szállásolási, terület igénybevételei, zárási stb. költsége, akkor nem tudjuk megmondani, hogy mennyi volt a lögyakorlat teljes ráfordítása. Ha ezt a jelenben nem tudjuk, akkor azt a jövőre vonatkozóan sem leszünk képesek valós értékeket tartalmazóan megállapítani, így azt sem tudjuk prognosztizálni, hogy az végrehajtható lesz-e a jövőben várhatóan

rendelkezésre álló erőforrásokból. Ebből következően az ezen feladatra tervezett költségigény nagy valószínűséggel egy jelentős biztonsági tartalékot is magába foglaló becsült érték lesz.

A legalsó, elemi tervezési szinten ilyen megalapozatlanul meghatározott költségvetési igények a hierarchiában felfelé haladva már az elemi szintet követő első-második vezetési szinten is, – mivel azok tényleges üzemgazdasági tartalmáról ezeken a szinteken már egyáltalán nem áll rendelkezésre információ – egyre inkább olyan tervtételekként kezdenek működni, melyeket a továbbiakban egyetlen felügyeleti szerv sem bírál felül. **Abban az esetben, ha ezek az igények nem haladják meg a pénzforgalmi szemlélet alapján meghatározott pénzügyi előirányzatkereteket, a megalapozatlan, de legalábbis nagyon sok bizonytalansági elemet, vagy esetleges adatot tartalmazó elemi költségvetésekből felépülnek a mind magasabb szintű, végül a tárcaszintű költségvetések.** Az így jóváhagyott költségvetések eredménye a rendkívül sok évközi átcsoportosítás, a gazdálkodás normativitásának hiánya és a gazdálkodás irányításában, szervezésében a kézi vezérlés túlburjánzása.

Az ilyen módon történő tervezést a pénzforgalmi szemlélet – szempont-rendszere miatt – nem kifogásolja, míg az üzemgazdasági szemlélet ezt már a legalsó szinten sem tűri el.

Nyilvánvaló, hogy a fenti tendencia érvényesülése nem azt jelenti, hogy a honvédség intézményi költségvetéseinek és az ezek igényeire épülő központi költségvetéseinek nincs, vagy kevés köze van a valós feladatok támasztotta tényleges anyagi-pénzügyi igényekhez. Jelenti azonban azt, hogy a biztosított pénzügyi források csak egészében és tendenciáiban fedik le a feladatokat, részeiben azonban csak azok valamilyen távolságú környezetében mozognak. Ez azt eredményezi, hogy **a pénzügyi források állandó átcsoportosítása jelentős veszteségek, a munkaszervezésben pedig folyamatos kapkodás forrása, amely végső soron a pazarlás és a hiány egyidejű jelenlétének végső oka a gazdálkodásban.**

A probléma gyökerét nem a pénzügyi számvitel léte, hanem az üzemgazdasági szemléletű nyilvántartások hiánya jelenti.

Ezek – az igen mélyen gyökeredző – tendenciák együttesen azt eredményezték, hogy **a honvédség jelenlegi gazdasági tervező rendszerre abszolút módon költségvetés, ezen belül költségvetési keret orientált.** Ebben a tervezési rendszerben a pénzforgalmi szempontok alapján leosztott költségvetési előirányzat keretekbe igyekeznek a katonai tervezők beleerőltetni a szükséges katonai feladattartalmakat.

A feladatokhoz szükséges kiadások ily módon való kigazdálkodása a gyakorlatban a feladatarányos kiadások folyamatos alultervezésével, másrészt a standard előirányzatok rendszeres felültervezésével, (mintegy belső tartalékképzéssel) valósul meg. Ezáltal a kiadási előirányzatok egy része nem fedezi, másik része túltervezetten tartalmazza a feladatok finanszírozását. Ezek tarthatatlansága természetesen a tényleges beszerzések során nyilvánvalóvá válik, amely a feladat csökkentések, tömeges átcsoportosítások, „*maradvány megelőző célú*” nem tervezett ad hoc beszerzések nyomán egyenlítődik ki.

A tervezési rendszer ilyen tartalommal történő tovább élése azt jelenti, hogy továbbra is a pénzügyi (figyelem: nem gazdasági!) tervezés jelenti a tervezési hierarchia csúcsát, egyben ez adja a különféle gazdasági tervező alrendszerek tevékenységének kiinduló alapját is. **A tervezés ezen struktúrájának fundamentuma a költségvetési keret-leosztáson alapuló pénzgazdálkodás, amely teljes egészében mellözi a pénzigény tervezési kereteinek naturáliákkal való tényleges kitöltését és ezen keresztül a pénzfelhasználás és elszámolás tételes feladatokhoz kötését. Ez a tervezési rendszer nem teszi lehetővé az elérni kívánt haderőképessegek, az ezek érdekében végrehajtandó feladatok és a végrehajtásukhoz kapcsolódó erőforrások és az erőforrások megszerzéséhez szükséges pénzügyi források közvetlen összekapcsolását.** Ebben a rendszerben nem kimutathatók, hogy a rendelkezésre álló költségvetési forrásokat tételesen milyen haderőképes-ségek elérése érdekében, milyen feladatok végrehajtására használtuk fel.

Lényeges hiányossága a tervezés ezen módjának, a teljesítés üzemgazdasági szemléletű megfigyelésének, elemzésének, illetve az elemzési tapasztalatok visszacsatolásának elmaradása. **A pénzforgalmi szemlélet egyeduralma miatt a tervteljesítések megfigyelése az előirányzatok felhasználásának, a bevételek és kiadások szabályos teljesítése ellenőrzésének erejéig folyik.**

Ebből a helyzetből kivezető utat csak az üzemgazdasági szemléletű, feladatalapú erőforrás-tervezés megvalósítása (bevezetése) jelent. Ebben az új rendszerben az állami költségvetéssel szembeni tárca szintű forrásigényeknek tételes erőforrásterveken, azoknak tételes normákkal alátámasztott számvetéseken kell nyugodnia. A tervezésnek, mint folyamatnak ki kell terjednie a tervek teljesítésének szervezetszerű és rendszeres megfigyelésére és az így szerzett tapasztalatoknak a következő tervezési ciklus tevékenységeibe való visszacsatolására is. Az ilyen típusú erőforrás-tervezésnek időben meg kell előznie a költségvetés

tervezést, amelynek tartalmát, alátámasztását, bizonyítását ezen erőforrástervek kell, hogy adják.

Amíg az előzőekben felvázolt tervező rendszer nem valósul meg, tudomásul kell venni egyrészt azt, hogy a jelenlegi intézményfinanszírozás elve nem biztosítja az adott védelmi szolgáltatások összehasonlíthatóságát, azaz nem lehet csak igen nagy hibaszázalékkal megítélni, hogy egy katonai szervezet jól gazdálkodott, vagy sem. Tudomásul kell venni másrészt azt, hogy az üzemgazdasági költségadatok nélkül egy katonai szervezet sem tud ma valós információt szolgáltatni költségvetési igényeinek megalapozottságáról, annak valós voltáról. Ennek alapján valószínűsíthető, hogy a feladatokhoz kapcsolt költségmutatók, azaz az egységnyi outputok előállításához szükséges költségek ismerete nélkül nem csökkenthetők a Honvédség költségvetési igényeivel szembeni támadások, és ezek rontják a tárca költségvetési alkupozícióit is.

Itt szükséges tisztázni, hogy **az üzemgazdasági szemléletű erőforrás és költségtervező rendszert nem a jelenleg működő költségvetési tervezési rendszer helyett, hanem az mellett szükséges létrehozni. A két tervező rendszer nem helyettesíti, és nem zavarja egymást.** Mindkettőnek más a feladata, más a célja és más a felhasználója. Ebben az értelemben nem egy koordinátarendszerben dolgoznak, így egyik sem értelmezhető a másik működési területén, de egyik sem értelmezhető a másik nélkül. Kapcsolatukat az határozza meg hogy azonos módszerekkel és szakmai összefüggések alapján működnek, tartalmilag azonban a gazdálkodás jellemzőinek más-más vonatkozásait vizsgálják.

4. Az erőforrástervek hiánya

Az előző pontban leírtak szerint, a pénzforgalmi típusú tervezés uralkodóvá válásának egyik legdöntőbb negatív következménye, **hogy mind kevésbé történik meg a korábban már elemzett módon leosztott költségvetési keretek konkrét fizikális tartalmának (erőforrásokkal történő kitöltésének) meghatározása a tervezés során.** A költségvetésbe ez által tényleges tartalom nélküli, vagy elnagyoltan meghatározott tartalmú pénzkeretek kerülnek tervezésre.

A költségvetés tervezett keretszámainak ilyen kezelése jelentős mértékben megkérdőjelezi a terv hitelességét, de minimálisan átláthatatlanná, követhetetlenné teszi a végrehajtást.

Az erőforrástervek hiánya gyakorlatilag azt jelenti, hogy a tervek nem adnak információkat arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésre álló és a jól-rosszul leosztott pénzkereteket pontosan mire akarjuk felhasználni, azokból mit akarunk beszerezni. Ezek megtervezésére, a jelenlegi gyakorlatban csak a végrehajtás, azaz a beszerzések realizálásakor kerül sor. Egyben ekkor derül ki az is, hogy a pénzkeret elégséges, sok, vagy kevés a tényleges beszerzésekre. A tervek ilyen belső bizonytalansága év közben az előre nem látható feladatokat messze meghaladó átcsoportosítási igényeket, év végén alacsonyabb prioritású, vagy felesleges beszerzéseket, illetve végső soron jelentős összegű pénzmaradványokat eredményez.

A költségvetési igények erőforrásokkal történő alátámasztatlansága, a pontatlan tervezés nyomán, a szűkös forrásokkal való nem kellő gondosságú, pazarló gazdálkodás melegágya.

A fentiekén túl a tervekben az erőforrások hiánya a gazdasági hatásokon kívül, a tervek megalapozottsága vonatkozásában fontos jelzések hordozója. Jelzi mindenekelőtt azt, hogy a tervezett összegek nincsenek, vagy csak igen lazán vannak összekapcsolva a végrehajtandó feladatokkal. Ennek alapján pedig követhetlenné válik, hogy a pénzforrások felhasználásának volt-e értelme, célszerűen történt-e, nagysága az általa végrehajtott feladatokkal arányos volt-e, olyan feladat érdekében történt-e, amely szükséges volt, amely a meghatározott katonai képességek elérését szolgálta, a felhasználás során betartásra került-e a feladatok prioritásrendje. **Ha a költségvetési terv nem erőforrástervre épül ezekre a kérdésekre nem kapunk választ, ezáltal ez a terv bár meg fog felelni az államháztartás törvényi szabályozásának, valós folyamatait tekintve nem lesz képes betölteni a célját: a meghatározott katonai képességek elérésének finanszírozását.**

Az erőforrásterv hiányának másik fontos jelzése, a **forráselosztás helyességének megkérdőjelezhetősége**. Abban az esetben, ugyanis, ha a tervező katonai szervezetek nem képesek előre (a tervezés időszakában) meghatározni, hogy az igényelt pénzkereteből konkrétan mit akarnak megvenni, és azokat milyen feladat érdekében akarják felhasználni, úgy az ennek az ismeretnek a hiányában megvalósuló forráselosztás nem fogja szükségszerűen követni a feladatrendet, azaz nem feltétlenül a legfontosabb, a legnagyobb terjedelmű és a legtöbb erőforrást igénylő feladatok fogják a legtöbb költségvetési forrást kapni. **Az ily módon megalapozatlan terv alapján létrejövő forráselosztás, szükségszerűen aránytalan-ná válik és végrehajthatatlansága miatt hatásában is csak látszólagos lesz. A tényleges forráselosztás a végrehajtás szakaszába tevődik át a**

rendszeres átcsoportosítások útján. Részletes erőforrások hiányában tehát az elkészült tervek sem a feladat-meghatározó sem a forráselosztó funkciójukat nem képesek teljesíteni.

Ebből következően a részletes erőforrásterv a tervezési rendszer elengedhetetlen fontosságú eleme, amely nélkül a rendszer kimenetén megjelenő tervek minden lényeges célja, funkciója és eredménye döntő mértékű csorbát szenved. A tervezési rendszernek ezért kell megvalósítania az elérendő katonai képességek az ezek érdekében végrehajtandó feladatok, az ezekhez szükséges erőforrások, és a megszerzésük érdekében felmerülő költségek egységét. **Mivel a jelenleg művelt tervezési rendszerben kevésbé kidolgozottak az elérendő katonai képességek, rendszerezetlenek és esetlegesek az ezek érdekében végrehajtandó feladatok, teljes egészében hiányzik a részletes erőforrások és ebből következően ezek költségeinek megtervezése, az így elkészült terv valójában egy elnagyoltan megtervezett feladatokhoz rendelt, nagy léptékben becsült költségvetési pénzkeretek terve.**

A fenti következtetésekből adódóan elengedhetetlen a gazdasági tervezési rendszerbe az erőforrás-tervezés beépítése. A gazdasági tervezésben az erőforrás-tervezés helye a katonai feladattervezés és a költségvetés tervezés között van. Bemenete a katonai feladattervezés kimenete, kimenete pedig a költségvetés tervezés bemenetét adja.

Kiindulópontját a megtervezett katonai képességek és az ezekhez szükséges feladatok adják, amelyekhez a katonai feladattervező szervek megfogalmazzák az anyag eszköz és szolgáltatás igényüket. Ennek alapján, tárcaszinten összevont erőforrás és ehhez kapcsolódó költségterv készül, amelyben integráltan, a tárca minden költségvetési gazdálkodást folytató katonai szervezetének összes erőforrás és költségigénye szerepel. A költségterv tartalmazza a feladatok összes, tehát nemcsak pénzmozgással járó költségét, ilyen értelemben szélesebb és több mint a költségvetési igényterv.

Az összevont erőforrás és költségterv alapján az erőforrások tárca szintű elosztásában döntési jogosultsággal rendelkező elöljárók egyben láthatják a tárca összes erőforrás igényét, így lehetőségük van ezek ismeretében eldönteni, hogy forráshiány esetén milyen feladatokra jusson és milyenekre nem a rendelkezésre álló pénzügyi eszközökből. Ezáltal megszűnhet a széttagolt, különféle érdekeket képviselő tervező szervezetek egyedi érdekérvényesítésén alapuló átláthatatlan forráselosztás.

A fenti tartalommal a minden tervezési időtávra elkészülő egységes tárca szintű erőforrásterv tartalmazza a fejlesztési programok és a normatív működés erőforrás és költségigényeit is, amely – figyelemmel az előző fejezetben leírtakra – megszünteti a fejlesztések és a működési kiadások egymás rovására történő biztosítását. Ez egyben megakadályozza azt is, hogy a fejlesztések, illetve a működés igényeinek tervezése – megalapozatlanul – a másik terhére túlterjeszkedjen, mivel minden tervezési időtávon mind az igények, mind a forráslehetőségek egyben, összegzetten láthatók.

Az erőforrástervek beépítésével, a tárcaszintű gazdasági tervek láthatóvá teszik a rendelkezésre álló költségvetési pénzek elosztását, ennek alapján követhetővé válnak az elosztás elvei, továbbá kimutathatóvá válik az is, hogy milyen feladatokhoz ki és mennyi költségvetési forrást rendelt, és melyek azok a feladatok, amelyek e döntések miatt finanszírozhatatlanok maradtak (törlésre kerültek).

Fontos új szolgáltatása az erőforrástervekkel kiegészített gazdasági tervező rendszernek, hogy az ennek során elkészült **tárca szintű erőforrás és költségterv a költségvetési terv megalapozását, alátámasztását adja.** Ennek alapján pontosan és tételesen kimutatható és bizonyítható minden állami szerv, az Országgyűlés és általában a civil kontroll számára, hogy a tárca költségvetése minden egyes tételének mi a konkrét tartalma, azaz hogy a rendelkezésünkre bocsátott költségvetési pénzeket konkrétan mire, minek érdekében és milyen eredményt várva szándékozunk elkölteni.

5. A tervek végrehajtása megfigyelésének elmaradása.

A jelenleg gyakorolt tervezési rendszer komoly hiányossága, hogy a tervezési folyamat – az esetek döntő többségében – a tervek jóváhagyásáig tart. Az ezt megelőző szakaszban intenzív tervező, egyeztető és kidolgozó munka folyik, amely a terv jóváhagyásával mintegy nyugvópontra jut.

A tervek teljesítésének folyamatát semmilyen monitoring rendszer nem követi. A végrehajtás egyes adatairól csak a beszámolási időszakban kapunk információkat, amikor már módosításra, beavatkozásra, semmiféle lehetőségünk nincs.

A végrehajtás tapasztalatainak hiányát súlyosbítja, hogy a beszámolás pénzforgalmi jellegű, azaz döntően a bevételek és kiadások szabályos

teljesítésének dokumentálására irányul. Az ezekhez fűzött szöveges kiegészítések az egységesség és a mérhető számon kérhetőség hiányában, a forrásfelhasználás eredményességéről szinte semmiféle képet nem adnak. Ugyanebbe a sorba illeszkedik az évközi teljesítések eseti jelentések által történő felmérése is, amely teljes egészében a pénzügyi teljesítések, illetve a várható előirányzat maradványok, nem teljesülő kifizetések felmérése és ezek alapján azok minimalizálására irányul. Ez távolról sem azonos a tervek teljesítésének évközi figyelemmel kísérésével, az eltéréseknek keletkezésükori értékelésével és ezek alapján a gazdálkodási folyamatok kívánt irányba történő befolyásolása érdekében a szükséges intézkedési lehetőségek megteremtésével.

Mindezek együttes hatásaként a tervek végrehajtásának eredményéről a döntésre jogosult tárca szintű vezetés csak az események lezajlását követően kész tényként, mindenféle beavatkozási lehetőségtől megfosztva, vagy pénzforgalmi szempontból tűzoltó jellegű intézkedésekre lehetőséget biztosító időpontban értesül. Ennek negatív hatását fokozva az elkészülő pénzforgalmi jellegű költségvetési beszámolók sem képesek (mert nem is céljuk) feltárni a pénzfelhasználások eredményességét, célszerűségét, hatékonyságát és gazdaságosságát. Ebből következően **a tervek végrehajtási folyamataiból nem történik meg azon tapasztalatok kinyerése, melyek útmutatást adhatnak a következő tervezési ciklusban az előző hibáinak elkerülésére, irracionális elemek tudatos kiküszöbölésére.**

Ezért a tervezési folyamat szerves részévé kell tenni a tervek végrehajtásának megfigyelését, ami azt jelenti, hogy a tervezésnek nem egymástól elhatárolt, önmagukban lezárt tervezési ciklusokból kell állni, amelyek a tervek elkészítésével indulva, a beszámolók elkészítéséig tartanak. **A tervezést egy állandó – bár ciklikus – folyamatként kell felfogni, amelyben a tervek elkészítését azok végrehajtásának szervezteszerű megfigyelése, a tapasztalatok leszűrése, majd azoknak a következő tervező ciklusba való visszacsatolása követi.**

Ebben a szemléletben a beszámoló egy olyan szakaszhatár, amely egyben az új tervezési folyamat kezdete is, amennyiben az elszámoláson túl rögzíti az előző terv végrehajtásának pozitív és negatív tendenciáit és meghatározza, ezek alapján, a következő tervezési ciklus ezzel kapcsolatos feladatait is.

Ebből kiindulva fontos ismérve az elgondolt új tervező rendszernek, hogy – a jelenlegi tendenciáktól eltérően – a tervezési folyamat a tervek jóváhagyásával nem ér véget. A folytatásban **az erre feljogosított tárca-**

szintű tervező szervezet folyamatosan figyelemmel kíséri, rendszerezi, értékeli és nyilvántartja a tervek végrehajtását, egészen annak lezárásáig.

Ezen belül elemzi:

- **a tervezés pontosságát,** ezen belül azt, hogy a tényadatok milyen mértékben és milyen tartalommal térnek el a tervadatoktól, az eltérés milyen arányt képvisel az összértékhez viszonyítva, hogy az eltéréseknek objektív vagy más jellegű indoka volt-e, továbbá, hogy az eltéréseknek mi volt a hatása a feladatokra valamint a gazdasági és gazdálkodási folyamatokra,
- **a feladatok és a végrehajtásukra felhasznált erőforrások egymáshoz viszonyított arányosságát,** ezen belül azt, hogy a nagyobb volumenű, vagy fontosabb feladatokra történt-e nagyobb forrásfelhasználás, azaz a források allokációját az objektív prioritizáció, vagy a szubjektív érdekérvényesítő képesség döntötte-e el,
- **a felhasznált erőforrások szükségességét,** ezen belül azt, hogy a végrehajtott feladatokhoz, féleségét és mennyiségét tekintve, csak a szükséges és elégséges erőforrások kerültek-e felhasználásra, ennek alapján keletkeztek-e veszteségek, vagy volt-e pazarló gazdálkodás,
- **az erőforrás felhasználás eredményességét és hatékonyságát,** ezen belül azt, hogy az erőforrások felhasználásával a feladatok az elvárt tartalommal végrehajthatók voltak-e, illetve, hogy ezek eredményeként a tervezett haderőképességek megteremtődtek-e,
- **az eredmények és a felhasznált erőforrások arányosságát,** ezen belül azt, hogy a felhasznált erőforrások mennyisége, minősége és értéke arányos volt-e a végrehajtott feladatokkal és az ezek által elért haderőképességekkel, alternatívák esetén megérte-e az adott képesség elérése a ráfordításokat,
- **az erőforrás felhasználásban a feladatok prioritásának érvényesülését,** ezen belül azt, hogy a fontosabb, előbbre prioritizált feladatok kapták-e a felhasználható forrásokat, a hátrébb sorolt feladatokra addig nem történt-e forrásfelhasználás, addig ameddig a magasabb prioritásúak végrehajtására nem kerültek,

- **az erőforrás felhasználás veszteségpontjait, a veszteségek keletkezésének folyamatát és az azokhoz vezető döntéseket**, ezen belül azt, hogy milyen gazdálkodási folyamatokban keletkeztek felesleges, vagy aránytalan költségek, voltak-e olyan költségek, amelyek a kijelölt haderő-fejlesztési és fenntartási célokkal ellentétes eredményeket hoztak, vagy egyáltalán nem produkáltak eredményt,
- **a főbb költségfolyamatok időbeli és térbeli lefolyásának jellemzőit, azok tervezésorientált megszervezését**, ezen belül azt, hogy hogyan alakultak az egyébként szükséges és eredményes feladatok költségeinek terv/tény számai és ebből milyen tervezési tapasztalatok vonhatók le a következő tervezési ciklus magasabb szintű végrehajtása érdekében,
- a nagyobb költségkihatású feladatok **legeredményesebb, leggazdaságosabb végrehajtását eredményező módszerek felkutatását**, megszervezését és általános elterjesztésének lehetőségeit.

Az elemzések megállapításai alapján javaslatokat dolgoz ki a költség-racionalizálás javítására, a gazdasági tervezés pontosságának, végrehajthatóságának javítására

A fentiekben részletezett elemzési folyamat lehetővé teszi, hogy **a tárcsa vezetése válaszokat kapjon azokra a fontos (üzemgazdasági) kérdésekre, amelyekre a pénzügyi beszámolók nem adnak választ** Az elemzési tapasztalatok beépíthetővé válnak a következő tervezési ciklus munkájába, javítva annak eredményességét és hatékonyságát, erősítve ezzel a tervezés és a tervszerűség súlyát, szerepét a gazdálkodásban.

Összességében a tervezési rendszer előzőekben elemzett problémái együttesen eredményezik azt, **hogy a jelenlegi gazdasági tervező rendszer tartalmában és szervezetiileg széttagolt, ebből következően számos partikuláris érdek mentén szerveződik és elveiben nem egységes.** Ebből következően az elkészült tervek adatai nem biztosítják a tárcsa vezetése számára a meghatározó erőforrásokkal való gazdálkodás kizárólagosságának képességét, a gazdálkodás egészében és részleteiben történő átláthatóságát és közben tarthatóságát és mindezek alapján a tárcsa szintű központi akarat elsődlegességének minden körülmények közötti érvényesíthetőségét. Ebben a tervezési rendszerben közvetlenül és kimutathatóan nem kapcsolódnak össze a végrehajtható katonai feladatok és a tervezett költségvetési előirányzatok, a ter-

vezett előirányzatok nem kapcsolódnak össze tételes erőforrásokkal és e két tényező következményeként a tervekben az erőforrások nincsenek feladatokhoz rendelve.

Mindezek következményeként szinte minden időtávú terv súlyos problémákkal küzd.

A hosszú távú terv az általános doktrinális feladat-meghatározás hiánya miatt elsősorban víziók, elképzelések, óhajok és elnagyolt elképzelések gyűjteménye, amelyek legfőbb hiányossága, hogy belőle a középtávú terv feladatai nem, vagy csak igen erős általánosítással vezethetők le. További problémája, hogy meglehetősen általánosságai miatt a minősített időszakok feladatainak megszervezéséhez szinte egyáltalán nem ad támpontot, ami a haderő és ezen túlmenően az ország rendkívüli helyzetekre történő felkészítését szinte lehetetlenné teszi.

A középtávú terv hiányosságai részben az előzőekből következnek. Egyrészt katonai feladatai kidolgozatlanok, meglehetősen általánosságban illeszkednek (mert máshogy nem is illeszkedhetnek) a hosszú távú terv feladataihoz. A terv nem tartalmazza a haderő összes középtávú feladatát. Hiányzik belőle az MH-n kívül szinte az összes többi katonai szervezet, továbbá a működés fenntartás középtávú terve. A nagybani becsült feladatok és az ezekhez kapcsolódó nagybani becsült költségigények nincsenek tételes erőforrástervekkel alátámasztva. A tervezett költségigények esetenként szakszerűtlenül kerülnek meghatározásra, és végül az egész terv megmaradt a nagybani becsült adatokkal történő tervezés szintjén. Tárcaszintű integrálatlansága és a részletekkel való alátámasztatlansága nem teszi lehetővé a tárca rendelkezésére álló költségvetési források átlátható, nyomon követhető, objektív alapokon történő, a tárca szintű érdekek által meghatározott módon priorizált elosztását.

A rövidtávú tervezés meghatározott költségvetési kereteibe kerülnek beépítésre a végrehajtandó feladatok, a tervezés időszakában, nem vizsgálva, hogy azok a szükséges és elégséges mértékben biztosítják-e a végrehajtás pénzügyi fedezetét. E tervek sincsenek részletes erőforrástervekkel alátámasztva. Az ily módon természetszerűleg pontatlan tervezés nagyszámú évközi átcsoportosítási igényt generál.

A fentiek alapján megítélésünk szerint a jelenlegi tervezési rendszer súlyos hiányosságaira vezethető vissza a tárca gazdasági, gazdálkodási problémáinak jelentős része. A problémák magja az, hogy a tervezés ezzel a tartalommal valójában nem a rendelkezésre álló költségvetési források, illetve a természetes erőforrások, objektív alap-

kon nyugvó előzetes elosztásának eszköze. A források elosztása döntően nem a tervezés útján történik.

Ennek eredményeként állnak elő a haderőfejlesztés anomáliái, ezzel összefüggésben a NATO országértékelésében felvetett problémák, a tárca szintű költségvetés egyidejű pénzügyi hiányai és jelentős összegű pénzmaradványai, a tervezési prognózisok hibái és ennek következtében a tervek továbbgördítése helyett azok állandó újratervezése, a fejlesztési programok végrehajtásának jelentős veszteségeket okozó késései, nem a tervezettek szerinti tartalommal való végrehajtása, szinte minden program pontatlan, általában alultervezése, a forrás elosztás nyilvánvaló aránytalanságai, a gazdasági vezetésben a kézi vezérlés egyre általánosabbá válása, és mindezek következményeként a **tárcon belül és a NATO felé is a gazdasági kérdésekben a hitelesség folyamatos devalválódása.**

E súlyos problémák érdekes kísérőjelensége, hogy **a katonai és gazdasági szervezetek többségénél a tervezéssel kapcsolatos tartalmi és minőségi igényeket – sajnos csak a verbalitás szintjén - már az új helyzet, végrehajtásának rendjét, mechanizmusát, szervezeti feladatait azonban még a korábbi, már időszerűtlenné vált beidegződések és tapasztalatok határozzák meg.**

Jelentősen tovább rontja az ebből generálódó negatív tendenciák hatását, hogy **az új követelményeknek megfelelő tervezési technológiák továbbfejlesztése, a katonai és a gazdasági tervezés szinte minden területén elmaradt, illetve ezek megjelenő kezdeményei a szervezeti és esetenként a személyi érdekellentétek, és érdek összeütközések terepein, rövid úton elhaltak.** Ennek hatására az új tervezési elgondolások egymástól elzárt szigetekként kerültek részben, vagy egészben kidolgozásra úgy, hogy azok megvalósítási feltételei az azokat kidolgozó katonai szervezetek közvetlen hatókörét semmiképpen se haladják meg. **Mindez részterületeken és helyileg eredményezett ugyan eredményeket, de rendszerszerű koordinátlansága, összességében inkább a meglévő tervezési problémák erősítésének irányába hatott.**

A problémák felszámolása elmaradásának oka az volt, hogy ebben a helyzetben a tervezés általános problémáinak és azok káros megjelenési formáinak állandó hangoztatásán túl az elmúlt négy évben, egyetlen meghatározó vezetési szinten sem jelent meg az a vezetői igény, amely egyértelműen hiányolta volna a tervezési rendszer fenti általános problémáinak konkrét, tételes megoldásokkal történő kiküszöbölését, és ennek keretében felkarolta, vezetői hatalmával megtámogatta volna a tervezés megújításának szakmai próbálkozásait. Ebben a vezetői tétlenségben valószínűleg fontos motiváció volt az, hogy a tervezési rendszer megújítá-

sának próbálkozásai döntően a tárca szintű gazdálkodási rendszer átláthatóságának irányába indultak meg. Ez miatt a pénzforrások felett rendelkezési jogosultsággal rendelkező vezetők többsége korábbi jogköreik erőteljes csorbításaként, döntési szabadságuk jelentős korlátozásaként értékelték, és élték meg azt, hogy az új rendszerben minden, a pénzforrások felhasználására jogosultsággal rendelkezőnek pontosan számot kell adnia arról, hogy mire, hogyan, milyen eredménnyel tervezi elkölteni, illetve költötte el ezeket a forrásokat.

Az általában szakmai vélemények köntösében, illetve az új tervezési rendszerre vonatkozó javaslatok végtelenbe nyúló, mindig újabb és újabb problémákat felvető, kifogásaiban jelentkező gátak miatt az új típusú gazdasági tervező rendszer gyakorlati megvalósítására vonatkozó minden eddigi próbálkozás megbukott. Ezért ha valóban változtatni akarunk az előzőekben elemzett tarthatatlan rendszeren, akkor annak megvalósításában szakítani volna célszerű a tárcán belüli demokratikus egyetértés igényének abszolutizálásával és várható hibái, belső feszültségei és nyilvánvalóan jelentkező kezdeti gyermekbetegségei ellenére, határozott vezetői akaratra alapozva volna szükséges azt bevezetni. Ellenkező esetben az új elképzelések továbbra is el fognak vérezni a döntő mértékben ellenérdekelt katonai szervezetek szakmainak feltüntetett kifogás halmazán.

A fentiek alapján kérem az olvasót, hogy az elkészített értékelést egy sajátos nézőpontból megvalósított gondolat kísérletnek, a jelenségek szintjén megjelenő és a vezetés által is határozottan érzékelt problémahalmaz okainak kutatására irányuló próbálkozásnak tekintse.

Ezért – a kategorikusnak tűnő megállapítások ellenére – elemzéssel nem kívántam kőbevetést, megfellebbezhetetlen igazságokat kimondani. Távrolról sem gondoltam úgy, hogy rendelkezem a bölcsek kövével, vagy akár annak csak egy darabkájával is. Nem hiszem azt, hogy ezeknek a kérdéseknek csak ez az egyetlen megközelítése létezik, nem hiszem azt, hogy ezek a jelenségek csak ilyen hibastruktúrákba csoportosíthatók, és nem hiszem azt, hogy ezekből a jelenségekből csak ezek a következtetések adódhatnak.

Kérem tehát, hogy tanulmányomat inkább vitaalapnak, egy sor, kétségtelenül meglévő kérdésre adott, egyfajta szempontrendszer alapján született válasznak vegyék, ennek megfelelően értékét a hibás folyamatok kijavítására való alkalmasságában és ne az általa sérülni látó szervezeti és más érdekek számában mérjék.