

KATONAI LOGISZTIKAI ELMÉLET

AZ ÜZEMGAZDASÁGI JELLEGŰ VÉDELMI SZAKFELADATREND KIDOLGOZÁSÁNAK ÉS FELHASZNÁLÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

Briák Ottó¹

Az 1989. óta az országban zajló változásokkal összhangban, azok részeként, a Honvédség is mélyreható változásokon ment át. Ez, a külsőségeken túl – új egyenruha, új megszólítás, ünnepeink változása stb. – érintette a haderő létének alapvető célját, a szervezetek – még koránt sem befejezett – gyökeres átalakítását és a gazdálkodás megváltoztatását is. A NATO tagságunkból eredően új szövetségi követelmények, a korábbtól gyökeresen eltérő képesség, igények és feladatok jelentek meg.

A tárca gazdálkodási rendszerének változásában a polgári szférától való éles elkülönülés fokozatos, de erőteljes felszámolása, az el- és beszámoltatási rendszer lényeges szigorítása, a normativitás erősödése volt megfigyelhető. Mindezek eredményeként erőteljes törekvés volt arra, hogy a honvédség gazdálkodási rendszere, mindenféle konvertálás nélkül illeszkedjék az államháztartás gazdálkodási rendszerébe. Ennek során mindinkább elmosódtak a hadsereg gazdálkodásának eddigi sajátosságai, fokozatosan felszámolódott gazdálkodási kivételezettsége. Ebből következően a hadsereg gazdálkodása, annak jogszabályi keretei és egyediségének elbírálása mindinkább megegyezett akármelyik tárca költségvetési intézményének megítélésével.

Mindez lényegét tekintve azt célozta, hogy megszűnjön, vagy legalábbis jelentősen csökkenjen a hadsereg tevékenységének mesterséges misztifikáltsága, átláthatatlansága, folyamatainak zártsága, a polgári szféra és irányítás részéről mindinkább követhetőbbé váljon a hadsereg tevékenysége és megvalósíthatóvá civil kontrollja.

A gazdálkodás rendjében a fenti elvek mentén megindult, zömében pozitív változások azonban, szinte azok kezdeténél vagy megszakadtak, vagy nagyon jelentősen eltorzultak. Erre az időszakra esett ugyanis *a hadsereg átfogó, minden területet érintő strukturális átalakításának megkezdése, amelynek minden egyes lépése erős tárcaszintű restriktíót*

¹ Briák Ottó mk. ezredes, HM Gazdasági tervező Hivatal főigazgató-helyettes.

vont maga után. Mindez a gyakorlatban a létszám és a költségvetési finanszírozhatóság állandósult versenyfutását eredményezte, ami egyoldalról a költségvetési források folyamatos – esetenként nominális – csökkentését és vele szemben a létszám általában fűnyírószerű, gyakran erőteljesen koncepciótlannak tűnő leépítését jelentette.

A folyamatos forráselvonás pénzügyi vákuumot idézett elő a feladatok finanszírozásában, ami a fenntartási, fejlesztési és működési feladatok elmaradásában, csökkentett tartalmú végrehajtásában, ebből következően ezek restanciáinak egyre nagyobb mértékű feltorlódásában és a végrehajtás tervszerűségének, normatívitásának fokozatos kihalásában aposztrofálódtak. A következmények másik ágán *a feladatsökkentés nélküli gyors, nagyarányú létszámleépítés egyre növekvő szakmai vákuumot okozott*, amely a tervezés minőségi színvonalának csökkenésében, formális jegyeinek eluralkodásában, megalapozottságának, részletezettségének, végrehajtása átláthatóságának csökkenésében jelentkezett.

E folyamatok első lépéseként a pénz és létszámhiányra hivatkozva *a tervezésből mindinkább kikoptak a normák, majd a részletes, végül a kevésbé részletes számvetések is és helyüket a minden feladat alkalmoszerű finanszírozására alkalmas pénzkeret tervezés foglalta el.* Ennek keretében folyamatosan megszűnt a beszerzendő erőforrások adott feladatokhoz kötése, majd megszűnt a tervekben a pénzkeretek erőforrásokkal történő kitöltése is. Az erőforrástervek hiánya, vagy elnagyoltsága gyakorlatilag azt jelentette, hogy a tervek nem adtak információkat arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésre álló és valamilyen rendezőelvek mentén leosztott pénzkereteket pontosan mire akarjuk felhasználni, azokból mit akarunk beszerezni. A tervek ilyen belső bizonytalansága év közben az előre nem látható feladatokat messze meghaladó átcsoportosítási igényeket, év végén pedig alacsonyabb prioritású vagy felesleges beszerzéseket vagy jelentős összegű pénzmaradványokat eredményezett.

A kettős vákuumhelyzet következtében az erőforrás-tervezés elsorvadása, a közép és hosszú távú tervezéssel szemben a rövidtávú költségvetés tervezés abszolút túlsúlyának kialakulása, a tervezés tárcaszintű komplexitásának teljes szétesése a fejlesztési és a működési, fenntartási tervek összhangjának rendszeres felbomlása a tervek megalapozottsága vonatkozásában *fontos jelzések hordozója.* Jelzi mindenekelőtt azt, hogy a pénzügyi tervek nincsenek vagy csak igen lazán vannak összekapcsolva a végrehajtandó feladatokkal. Ennek alapján pedig követhetlenné válik, hogy a pénzforrások felhasználásának volt-e értelme, nagysága az általa végrehajtott feladatokkal arányos volt-e, olyan feladat érdekében történt-e, amely meghatározott képességek elérését szolgálta. A pénzt tehát a fe-

ladatok és az ezekhez szükséges erőforrások kötik össze a képességekkel. Ebből következően e kapcsolat adja a tervezés lényegét, nevezetesen, hogy **a gazdasági terveknek meghatározott képességek elérésére, ezek érdekében meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások finanszírozásának összerendezésére kell irányulniuk. Azaz a gazdasági tervezés alapja, kiindulópontja, tartalmának meghatározója az a FELADAT, amelynek érdekében az erőforrások megszerzése és felhasználása történik.**

Ebből egyértelműen következik, hogy egy megalapozott, a rendszer (a tárca) összes erőforrást igénylő feladatát tartalmazó, egységes elveken nyugvó, hierarchikus felépítésű feladatrendszer nélkül igazából sem a tárca vezetése, sem attól lefelé egyetlen vezetési szint sem tudja, hogy sok, vagy kevés a pénze. Mert a kérdés valójában arra vonatkozik, hogy mihez képeset (értsd: milyen szolgáltatási, feladat-ellátási rendszerhez képest) sok vagy kevés a forrásunk. **Ma nem tudunk a „mi mennyi” kérdésre megnyugtatóan válaszolni, mert ehhez nincsenek megfelelő üzemgazdasági információs infrastruktúrák, nincsenek jó és tárcaszinten célszerűen összerendezett információk, és ami a legfontosabb: a szakmai követelménytámasztó (feladat-meghatározó) rendszer még ma is abszolút módon elvállik az ezt támogató gazdasági rendszertől, és a gazdasági rendszeren belül a gazdálkodás folyamatai leszűkültek a pénzforgalmi folyamatokra.** Mélyíti ezek negatív hatásait, hogy sem a katonai feladat-tervező, sem a gazdasági tervező alrendszerekben nincsenek valóságos elemzések, **nincsenek tetten érhető, konzisztens, egységes rendszert alkotó olyan számítások, amelyek nyomán meg lehetne azt állapítani, hogy a Magyar Honvédség katonai és a tárca egészének közigazgatási képességei és az erre fordított források között van-e egyáltalán és milyen összefüggés.** Igaz-e, hogy ezek a források nem elegendőek ahhoz, hogy a meghatározott ambíciószintekhez tartozó képességekben javulás következzen be.

A sok vagy kevés, az elég és mire elég kérdésére a gazdálkodás mai gyakorlata meglehetősen ellentmondásos válaszokkal szolgál. **Kevés a forrásunk**, ha azt látjuk, hogy milyen összegekre volna szükség a laktanyák, a haditechnikai eszközök, a személyi állomány felszerelésének akár csak a szanálására is. **Kevés a forrásunk**, ha azt látjuk, hogy mind nehezebb a meglévő szervezeti, személyi és feladatstruktúrák finanszírozása. **Kevés a forrásunk**, ha azt látjuk, hogy a feltétlen szükséges fejlesztések 30-40, az optimális fejlesztések 5-10 %-ára jut pénz. **Kevés a forrásunk** akkor, ha azt látjuk, hogy fejlesztési programjaink futamideje egyre hosszabb lesz és megvalósításuk mind gyakrabban ütközik pénzügyi korlátokba. **Kevés a forrásunk**, ha látjuk laktanyáink, raktáraink és egyéb bá-

zisaink állapotát, katonáink felszerelését, technikai eszközeink hadrafoghatóságát, technikai színvonalát, felszereltségét és életkorát. **Soknak tűnik viszont a forrásunk**, ha az évente le nem kötött előirányzat-maradványokat, az elhúzódo beszerzéseket, az év végi forrásmentő célú beszerzésdömpingeket vesszük figyelembe.

A „mi mennyi” kérdésére tehát nem olyan egyszerű a válasz, mint amilyennek az első közelítésben látszik

A megalapozott válasz érdekében mindenképpen fel kell tenni néhány nagyon fontos kérdést. Elsősorban választ kell adnunk arra, hogy a jelenlegi szervezeti és feladatstruktúra-e az, amit a lehetőségeknek megfelelően finanszírozni kell. Az után feltétlenül válaszolni kell arra a kérdésre is, hogy a meglévő forrásokat jól (hatékonyan, célszerűen, feladatarányosan, kellő prioritásokkal) használjuk-e fel, tudunk-e valamit e felhasználások jóságáról (hatékonyságáról, célszerűségéről...), a gazdálkodási rendszer mutatóiról vannak-e hiteles adataink, amiről vannak hiteles adataink, azzal leírhatók-e a gazdálkodás jellemző folyamatai, a források elosztása követi-e a feladatokat és azok prioritásait, van-e a teljes tárcakeresztmetszetet átfogó feladatrendszer és prioritásrend, a gazdasági tervek valóban a feladatok megvalósításáról szólnak-e, a tervezés folyamatai a forráselosztásra vonatkozó döntés-előkészítést vagy gazdasági előkészítés nélkül meghozott döntések formális igazolását szolgálják.

A fenti kérdések egy nagyon jelentős részére a válaszok keresése megkezdődött. Ezek vezérlő folyamata **a védelmi felülvizsgálat** több, meghatározó területen egyre világosabb válaszokat fogalmaz meg a feladat és szervezeti struktúra vonatkozásában, szoros összefüggésben ennek finanszírozhatóságával. **A Védelmi Tervező Rendszer** újólag megindított fejlesztési folyamatai a katonai feladat, az erőforrás és költség, valamint a költségvetés tervezés összefüggéseinek egységes rendszerbe foglalásával várhatóan számos tervezési probléma megoldására meg fogja találni a választ.

Az alapelvek átgondolásának és a követelményekhez igazításának tekintetében tehát nagy lépéseket tettünk és jelentős volt az előrehaladás az elmúlt közel egy évben. Ahhoz, hogy ez a napi gyakorlatban végrehajtási rutinná váljon, még szembe kell néznünk a módszertan, a végrehajtás hogyanjának számos nehéz döntést igénylő kérdésével. Az elért eredményeket nem lebecsülve úgy gondolom, hogy az ördög ezekben a részletekben lakik. **Igazából a módszertan az, amelynek átalakításával meg-**

változnak a tervezési, forráselosztási döntés-előkészítési jogkörök, ennek nyomán alakul át az információs piramis, ennek változásaival szűnnek meg a gazdálkodás információs monopóliumai. Az elmúlt 10-12 évben az alapelvekkel való lelkes egyetértés mellett, ezért nem sikerült a gyakorlati végrehajtásban egy jottányit sem előrelépni. E módszertani változások ugyanis a gazdasági tervezés vonatkozásában számos dogmává merevedett folyamat átgondolását, ha kell, az ezeket támogató szabályozók módosítását, jó néhány fundamentálisnak tekintett tervezési szabály és módszer szakmai megkérdőjelezését, a tervezéshez kapcsolódó, rendkívül kemény, szilárd és *ma még eltéphetetlennek tűnő szervezeti és más érdekszövevény megbontásának kísérletét jelentheti.* Mindezt annak érdekében kell megindítani, hogy a jelenlegi folyamatok és jelenségek, szakmai köntösbe bújva ugyan, de ne tudják útját állni a forráselosztás és felhasználás általános transzparenciájának vagy e folyamatoknak a kor követelményeihez való igazításának.

Megítélésem szerint *a gazdasági tervezés szinte minden alapvető problémája, néhány viszonylag egyszerű tervezési alapvetés megváltoztatásával megoldható.* Persze csak akkor, ha ezekhez megfelelően kapcsolódnak azok a katonai-szakmai és finanszírozási előírások, amelyek egy kardinális, központinak tekintendő alapelvnek kell, hogy megfeleljenek. Ez pedig az, hogy *a tervezésben (és a végrehajtásban is) a meghatározott képesség eléréséhez szükséges katonai-szakmai feladatokat kövesse a pénz. A jelenlegi tervezési konstrukciókban ez nem így van, jelenleg a pénz az intézményt követi.* Szaknyelven ezt úgy nevezik, hogy intézmény és nem feladatfinanszírozás valósul meg.

Igaz, – és ezt is őszintén le kell szögeznünk – hogy ez *nem a szabad módszerválasztás kategóriája*, mivel, az államháztartás és annak számviteli rendjét előíró törvény és kormány szintű szabályozás ma az intézményfinanszírozási rendszert szigorúan és megkerülhetetlenül előírja. Igaz ugyanakkor az is, hogy a honvédség tárcaszintű „*pénzügyi kormányzata*” érzékelve ennek ellentmondásait a tervezés és beszámolás számos területén, igyekszik mindenféle trükkökkel üzemgazdasági tartalmú teljesítménymutatókat és teljesítmény elszámolásokat kitalálni és bevezetni. Ezek a tiszteletre méltó kísérletek azonban, formai végrehajtásuk mellett *sorra elvérezték egyrészt a pénzügyi felülvizsgálatot végző szervezetek katonai-szakmai információinak hiányosságain, másrészt azon, hogy ezek a felülvizsgáló szervezetek lényegüknél fogva nem képesek túllépni a munkájuk irányultságát természetszerűleg jellemző pénzforgalmi szemléleten, harmadrészt a döntő mértékben ellenérdekelt katonai szervezetek szakmainak feltüntetett kifogás halmazával, kemé-*

nyen ellenállnak minden, a lényeges kérdésekben teljes átláthatósággal „fenyegető” kísérletnek.

A fent leírt folyamat a rövidtávú és pénzmozgást is generáló tervek-nél nem mentség, de legalább magyarázat. **A közép és hosszú távú terveknél azonban a tervezés feladat alapokra való helyezése erőforrásokkal való alátámasztása és számvetésekkel történő leírása feltételei döntően adottak,** megvalósításuk tartalma, színvonala és ezekkel összefüggésben a vezetés részére nyújtott információk értéke azonban lehango-ló. Ez is mutatja, hogy **nem az elvi felismerés, hanem a praxist kemé-nyen megkövetelő, a feladatalapú erőforrásokkal alátámasztott költség-tervezést támogató vezetői akarat szükséges.** Ezt mutatják a középtávú tervezés már megvalósult folyamatai is.

Az egyetlen eddig a jóváhagyás fázisáig eljutott 2001-2006. évi kö-zéptávú terv első két éve a költségvetésben totálisan áttervezésre került, miáltal a következő négy év tervei is gyakorlatilag érvénytelenedtek. A végrehajtásban mind több tervtételről derült ki, hogy adatai nem voltak megalapozottak, ezért, vagy forráshiányosakká, vagy feladattartalmukban felültervezetté váltak. **Az emiatt bekövetkező forrás és feladat, valamint futamidő átcsoportosítások gyakorlatilag szétzilálták a tervet.** A terv ugyan feladatok köré csoportosult, azonban ezek erőforrásigényei a nagybani, becsült adatokon nem jutottak túl, részletes, konkrét tervezésük nem valósult meg. Ebből következően a feladatok erőforrás és költség-igényei szinte minden esetben megkérdőjeleződtek. A tényleges végre-hajtás (a beszerzés) fázisáig eljutott programok jelentékeny részéről a pi-acon kiderült, hogy a tervezett értékben esély sincs a tervezett mennyiség és minőség megszerzésére.

További hiányosság volt, hogy **a terv csak a haderő és nem az egész tárca fejlesztési elgondolásait tartalmazta. Nem szerepelt benne ugya-nakkor a működés fenntartás középtávú terve, ami így összességében dezintegrálttá tette a tervet. Ez által nem biztosította a tárca vezetése számára azt, hogy minden feladatot együtt látva dönthessen a rendelkezésére álló erőforrások elosztásáról.** Ez pedig komoly zavarokat okozott a tárca felé megnyilvánuló igények vállalhatóságának megítélésében, és az így gazdasági megalapozás nélkül született döntések aláásták a tárca szavahihetőségét.

Különbéle indokok miatt további középtávú tervek nem készültek, il-letve összeállításuk valamilyen kidolgozottsági fázisban megrekedt.

Összességében tehát egy helytelennek ítéltető tervezési szemlélet, kiegészülve az ezt kiszolgáló tevékenységi, szervezeti és döntési struktúrákkal, azt eredményezte, hogy még azokon a területeken is, ahol a tervezési szabályozás megengedte, vagy lehetővé tette volna a feladatalapú tervezést, még ott sem élünk ezzel a lehetőséggel.

A jelenlegi tervezési rendszer feladatalapú megközelítése hiányából adódó fontos kritikai tényezőként kell megemlíteni azt is, hogy az **intézményfinanszírozás egy alapvetően ágazati jellegű tervezési rendszert szolgál.** Nem elég csapás a feladatalapú tervezésre, hogy a feladatok végrehajtó intézményekre bontódnak és ezek az intézmények kerülnek finanszírozásra, de ezen túlmenően még szakágazatonként tovább bontva kerülnek megtervezésre. Ennek megfelelően **egy konkrét feladat anyag, eszköz és szolgáltatásigénye, a feladat jellegéből következően több intézménynél és ezen túlmenően még több szakágazat terveiben szerepelhet.** Pénz pedig ezek mögött a tervek mögött van. Mivel egy-egy ágazat a többféle feladathoz tartozó azonos termékcsoporthoz tartozó anyagokat, eszközöket és szolgáltatásokat egy tételen tervezi, ebből ma rendkívül nehéz vagy lehetetlen kimutatni, hogy miből mennyi terveződött az adott konkrét feladatra. A kimutatások és beszámolók is elsősorban ágazati jellegűek. **Jelenleg nincs olyan terv, kimutatás, vagy jelentés, amely egy-egy feladatra vonatkoztatva, teljes körűen bemutatná, hogy annak végrehajtása érdekében mennyi humán, logisztikai, egészségügyi, infrastrukturális és egyéb erőforrás került felhasználásra. Így azt sem tudjuk, hogy egy-egy konkrét feladatnak mennyi volt a költsége. Ha ezt nem tudjuk a jelenben, akkor nem leszünk képesek megítélni azt sem, hogy erre mit és mennyit kell tervezni a jövőben.**

Ez az a pont, amely megkérdőjelezhetetlenül szükségessé teszi a feladatokon alapuló, azokhoz közvetlenül hozzárendelt erőforrástervezést. E nélkül ugyanis minden tervünk fikciókra, alapok nélkül becsült, elnagyolt, esetleges adatokra épül.

Itt szeretnék szólni egy valószínűleg jóindulatú, de szakmai tévedésen alapuló és manapság igen gyakori vélekedésről.

A feladatalapú tervezés igényének – legalábbis a verbalitás szintjén történő – elismerésével párhuzamosan a tervező szervezetek természetes önvédelmi reflexeként mind gyakrabban hangzik el az, hogy valójában nyitott kapukat döngetünk, mivel a jelenlegi tervezés is feladatalapokon történik. Azaz, minden költségvetési sor mögött feladatok állnak, minden költségvetési forint valamilyen, a tervekben megjelenített feladatra van beállítva.

Nem vitatva azt a tényt, hogy *a költségvetési igények mögött valamilyen mértékben valós feladatok állnak*, ezek azonban csak akkor fogják kielégíteni a feladatalapú tervezés kritériumait, ha megfordul a sorrend: *adott feladatok mögött állnak majd költségvetési igények és ezzel párhuzamosan, nem az ágazati tervek tartalmazzák a feladatok anyag, eszköz és szolgáltatás stb. igényét, hanem a feladatok igényei összegződnek a szakágazatoknál.* (Ami azt jelenti, hogy ebben a rendszerben nem lehet ágazati igény feladat nélkül.) A két tényező együttesen jelenti a feladatalapú tervezés megvalósulását.

Szeretném hangsúlyozni, hogy mindez az egész tervezési rendszer lényegét érintő kérdés, és nem csak játék a szavakkal. A fent említett sorrendek változása az egész tervezési rendszer, annak tevékenységi és intézményi struktúrájának és szemléletmódjának változtatását jelenti. *Ehhez szakítanunk kell, még ha rendkívül keserves döntéseket is igényel a jelenlegi, mindent beborító és mindent meghatározó, ugyanakkor minden döntés-előkészítési kompetenciát és információt is magának fenntartó pénzforgalmi szemléletű tervezési rendszerrel és folyamatosan meg kell jelenítenünk az üzemgazdasági adatokat és folyamatokat a rendszerben. Ez igaz még akkor is, ha ezt ma még kimondani is eretnekségnek érezzük és igaz akkor is, ha ez a hagyományosan vezető gazdasági tervező szerepet betöltő szervezetek éles ellenállásába ütközve a rendszer jelentős felforgatását igényli.*

Ez a gondolat az államháztartás reformját tervező és vezénylő tárcaúknál, így elsősorban a Pénzügyminisztériumban már több éve gyökeret vert és polgárjogot nyert. Ezt mutatja, hogy az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága és a Magyar Kormány nevében a Pénzügyminisztérium által Brüsszelben 2000. április 6-án aláírt „A Magyar Köztársaság gazdaságpolitikai prioritásainak közös értékelése” című dokumentum 3.1. pontja, amely „Az államháztartás reformjának folytatása” alcímet viseli, már így fogalmaz.

4. francia bekezdés

- *„Létrejön egy olyan államszámviteli rend, amely képes lesz az államháztartás pénzügyi helyzetének valós és naprakész bemutatására és ugyanakkor alkalmas a nemzetközi standardoknak megfelelő információk szolgáltatására is. A jelenleg teljesen pénzforgalmi szemléletű könyvelés mellett kidolgozásra kerül az eredményszemléletű adatok előállítására alkalmas könyvelési rendszer.”*

Az 5. franciabekezdés pedig így szól:

- **„A közpénzek elköltésének hatékonysága a költségvetési tervezés korszerűsítésével is nőni fog. Az új költségvetési tervezés az eddigi gyakorlattal ellentétben nem az intézményekhez, hanem elsősorban az ellátandó feladatokhoz rendeli a forrásokat. Ennek érdekében a kiadások részletesebb tervezése, a végrehajtásban pedig a hatékonyabb, szigorúbb ellenőrzés valósul meg.”**

Anélkül, hogy abszolutizálni akarnám az Unió követelmények teljesítését, úgy gondolom, hogy e két idézet igen egyértelmű és magáért beszél. Igaz ez különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a Pénzügyminisztérium megkezdte e feladatok megvalósításának szervezését az államháztartás összes eleménél. Bár ma még – figyelembe véve a követett gyakorlatot, – teljességgel hihetetlennek tűnik a szigorúan, minden oldalról, szinte hézagmentesen le szabályozott és a gyakorlatban olajozottan működő pénzforgalmi szemléletű tervezés, nyilvántartás és elszámolás páncéljának bármiféle megbontása és ezekbe a hézagokban az üzemgazdasági szemlélet betörése. **Pedig a szigorú költségkalkuláció hiánya – vagyis a költségvetési intézmények üzemgazdaságának negligálása – lehetővé tesz ugyan némi „kényelmes rendetlenséget” a költségvetési intézmények finanszírozásában, másfelől viszont nagyon rontja teljesítményük minőségét, és nemcsak nem ösztönzi őket forrásaik hatékony felhasználására, de erőforrás felhasználásuk ellenőrzését is megnehezíti.**

A költségvetésben ismét felfedezett **üzemgazdasági szemlélet alapján kialakított munkafolyamatok, nyilvántartások, elemzési és kontrolling tevékenységek koncepcionálisan, nem az időszaki elszámolásokra, a pénzmozgások pontos követésére koncentrálnak, hanem a valós materiális gazdálkodási folyamatok megfigyelésére, adatainak gyűjtésére, elemzésére és az ebből levonható következtetések alapján ezek befolyásolására.** Ennek a tervezési, elemzési és döntés-előkészítő rendszernek választ kell adnia azokra a kérdésekre, hogy az alaprendeltetésből származó szakfeladatok végrehajtása mekkora ráfordítással és milyen hatékonysággal történt. Az ennek alapján végrehajtott elemzésnek fel kell tárnia a feladatmutatókra és teljesítménymutatókra jutó tényleges és teljes ráfordítások alakulását és a vizsgált szakfeladatok költségeit befolyásoló tényezőket. **Információt kell biztosítani minden, az erőforrások allokációjáról, vagy felhasználásuk prioritizálásáról döntési, vagy döntés-előkészítési joggal rendelkező vezetési szint részére arról, hogy a szakmai feladatokkal kapcsolatos ráfordításokban miként érvényesült a ra-**

cionalitás, a szükségszerűség és a takarékoság. A tartós negatív tendenciák, belső aránytalanságok alapján, időben fel kell hívni a figyelmet mindazon tényezőkre, amelyek a költségek alakulását kedvezően vagy kedvezőtlenül befolyásolják.

Nagyon fontos funkciója az üzemgazdasági szemléletnek, hogy **a vezetés számára pontos és naprakész információkat biztosítson arról, hogy a vezetés által vállalt elkötelezettségek összességében milyen mértékben kötik le a tárca rendelkezésére álló erőforrásokat, illetve, hogy azok képesek-e fedezni a vállalásokat.** Ez egyet jelent azzal, hogy a vezetés, ennek alapján, mindenkor olyan helyzetben legyen, hogy dönteni tudjon egy adott új igény vállalásáról vagy elutasításáról, továbbá arról, hogy fontossága esetén az új vállalat melyik régi terhére valósítható meg. Ez pedig csak a materiális reálfolyamatok és az ezekhez közvetlenül kapcsolódó természetes erőforrások ismeretében biztosított. A rendelkezésre álló (vagy nem álló) pénzkeretek ugyanis csak ezek ismeretében értelmezhetők.

Mindez együttesen azt jelenti, hogy az üzemgazdasági szemléletű folyamatokban az egymáshoz szorosan kapcsolódó képességek, feladatok, erőforrások és költségek egymáshoz való viszonyát vizsgáljuk és helyezük a középpontba. **Azaz alapelvnek tekintjük, hogy az elérendő képességek, az ezek érdekében végrehajtandó feladatok, az ezek megvalósításához felhasznált természetes erőforrások, majd a piaci megszerzésükhöz szükséges költségek közvetlenül és elválaszthatatlanul összetartoznak.** Egymáshoz való viszonyuk mennyiségi és minőségi mutatóik határozzák meg azokat az üzemgazdasági folyamatokat, amelyek biztosítják a vezetés döntéseinek, fentiekben részletezett előkészítését, a gazdálkodási folyamatok átláthatóságát és követhetőségét. **Ezekben a pénzforgalmi folyamatok fontos, de csak közvetítő, transzmissziós szerepet töltenek be.**

Az előzőekben elemzett tendenciák alapján **a tervezés, illetve ezen keresztül a forráselosztás és a gazdálkodás egészének alapproblémáját a valóságos (és nem látens) feladatalapú erőforrás-tervezés hiányában lehet megjelölni.** A tervezés feladatalapokra helyezése biztosítja a tervezés realitását és végrehajthatóságát. Ez biztosítja a források (a feladatok) prioritizálhatóságát, a források feladat és prioritizáltság szerinti elosztását. Ez biztosítja a tervek végrehajtásának átláthatóságát, követhetőségét és a végrehajtásról történő, objektív adatok alapján történő elszámoltathatóságát. Ez biztosítja a gazdasági, gazdálkodási folyamatok megfigyelhetőségét, elemezhetőségét, ennek következtetése alapján a vezetés hitelesen megalapozott és időbeni beavatkozó képességét. A felsorolt tények súlya alapján úgy ítélem meg, hogy a tervezés problémáinak zöme erre a területre koncentrálódik, tehát **létkérdés a feladatalapú erőforrás-tervezés**

bevezetése, még akkor is, ha tudjuk, hogy ez a kezdetekben számos gyermekbetegséggel, hibával, konzisztencia hiánnyal és szervezeti, személyi megalapozatlansággal fog küzdeni.

A feladatalapú erőforrás-tervezés kiinduló alapja és lényege maga a **FELADAT**. *Ezt egy olyan célirányos, szervezett, centralizáltan lebontott, tevékenységsornak lehet tekinteni, amelynek nyomán a haderő, illetve a tárca intézményei meghatározott képességekkel fognak rendelkezni.* A feladatok olyan egymásból következő, egymást támogató vagy kiegészítő, egymásra különféle hatásokat gyakorló rendszert alkotnak, amelyek együttesen adják ki azokat a képességeket, amelyeket a tárca részére a hierarchizált politikai akarat meghatározott.

A rendszer működéséhez tehát minél több és sokrétűbb, jól átlátható és kézben tartható szakfeladatot kell képezni. E szakfeladatok egységes rendszert alkotva le kell, hogy fedjék a tárca összes erőforrás-felhasználást igénylő tevékenységét. Ezáltal minden szinten lehetőség nyílna, és pontosan kimutathatóvá válna a költségek konkrét feladatokhoz rendelt nagysága. A teljes körű, vagy legalább is nagy felbontottságú költségszerkezet ismerete, láthatóvá tétele önmagában is fegyelmező erővel hatna a tervezés menetére és magukra a tervezőkre is.

Ha láthatóvá válik például, hogy a közvetlen szakfeladatokhoz nem kapcsolható irányítási, vezetési tevékenységek, vagy a közvetlen költségek közül a rosszul szervezett munka miatti többlet gépjármű kilométer, üzemanyag felhasználás, humán energia, gépóra és egyéb költségfelhasználás abszolút értékben és a szakfeladatok költségeihez viszonyítva, milyen arányt képviselnek, ezek az információk *a tervezést és a vezetést önmagukban is a felesleges felhasználások megszüntetésének irányába szorítanák.* Ez a tendencia igaz nem csak a példánkban felhozott esetekre, de minden olyan költségre, amely konkrét feladatokhoz kötve láthatóvá teszi azok tételes ráfordításait.

A részletesen meghatározott feladatrendszer, az ehhez kialakított költséghelyek és a költségfelhasználás szempontjából nevesített szervezetek alapján valósítható meg e szervezetek gazdasági adatainak összehasonlítása valós gazdálkodási hatékonyságuk elemzése, az ezzel összefüggően szükségessé váló intézkedések időben történő meghozatala, a felhasználás-elemzés nyomán a végrehajtási költségnormák, normatívák és mutatószámok kialakítása. *Minden vezetési szinten* – és ez érvényes a tárca legfelsőbb döntés-előkészítő és döntéshozó szintjére is – *csak ezen elemzett adatok alapján dönthető el, hogy a szervezetek működéséhez,*

feladataik ellátásához, az általuk igényelt erőforrások elégségesek, alul, vagy felül tervezettek.

A feladatrendszer kidolgozása további lényeges előnyök forrása is lehetne. Így az egységes és komplex védelmi szakfeladatrend megalkotása és a tervezési-gazdálkodási folyamatokban történő rendszeres és kötelező használata lehetővé tenné a feladatorientált költségkalkulációt, a változó és fix költségek szétválasztását és kimutatását, a költségek dinamikájának, mozgásának, a reálfolyamatokra történő reagálásának meghatározását, összességében ***a feladatok és az azt végrehajtó szervezetek gazdasági összekapcsolását, gazdálkodásuk megalapozott megítélését.*** Nem elhanyagolható előnye az így kialakuló tervezési és forráselosztási rendszernek az sem, hogy ***a rögzített szakfeladatrendszerhez kapcsolódó költségek egyértelmű láthatóvá tételével hatékonyabb ellenőrzés alá vonhatóvá válna és ez által jelentősen csökkenthető volna a gazdálkodó szervezeteknek a centrum felé irányuló dezinformációs érdekeltsége is.***

Az előzőekben részletezett, kívánatosnak, vagy elérendőnek aposztrofált folyamatok, viszonylag egyértelműen kijelölik a védelmi szakfeladatrenddel szemben támasztandó szakmai követelményeket.

Ezeket a következőkben lehet összefoglalni:

- A szakfeladatrend elsőszámú követelménye, hogy tartalmában legyen komplex, ***tartalmazza a honvédelmi tárca és annak minden intézménye összes erőforrást igénylő feladatát,*** annak érdekében, hogy a tervezés alapjául szolgálhasson.
- A fenti követelményből kiindulva a feladatok megfogalmazásának ***olyan konkrétan kell lennie,*** hogy azokhoz egyértelműen erőforrások, normák, normatívák és mutatószámok legyenek kapcsolhatók. Ugyanakkor ***olyan általánosnak is kell lennie,*** hogy azokba a katonai szervezetenként erősen differenciált, illetve előre nem látható, váratlan feladatok is beleérjenek.
- Felépítésében világos struktúrát valósítson meg. Ez a struktúra a tervezés minden szintjén biztosítsa a konkrét feladatoknak a rendszerben való elhelyezhetőségét és könnyű keresettségét, a felépítés világos logikáját. Ennek érdekében ***a feladatrendszer felülről lefelé építkezve, hierarchikus rendben tartalmazza az egymásból következő feladatokat úgy, hogy a felépítés logikai láncában megszakítottság nem lehet.***

- A feladatrendszer csoportképzésében világos és *szakmailag egyértelműen indokolt kapcsolatnak kell lenni a feladatcsoportot alkotó részfeladatok között.*
- A feladatok felépítésének fa struktúrája *nem tartalmazhat feladatismétléseket.* Egy feladat csak egy feladatcsoportban szerepelhet.
- A szakfeladatrend tegye lehetővé azt, hogy az erőforrás és költségtervezés, elemzés-értékelés és elszámolás alapja, rendezőelve legyen. Szükség esetén *a pénzügyi szervekkel való egyeztetést követően alkalmassá tehető legyen a 7-es számlaosztály (költségviselők, szakfeladatok) alábontására.* Szerkezete és felépítése tegye lehetővé, hogy feladataihoz, konvertálás nélkül, főkönyvi számlaszámok legyenek rendelhetőek, azaz *kövesse a főkönyvi számlaszám képzés logikáját.*
- Szerkezetét tekintve *a feladatokból, a fastruktúra ágait követve összeálljanak a tárcának az Alkotmányban, a törvényekben, nemzetközi egyezményekben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségei.* A szakfeladatrend feladatainak végrehajtásával e kötelezettségek is kerüljenek teljesítésre.
- A szakfeladatrend nem elhanyagolható követelménye, hogy a végrehajtók által teljes egészében elfogadott legyen, azaz *minden szervezet megtalálja benne a saját, komplett feladatrendszerét.*
- Bár technikai jellegű, de elengedhetetlen követelmény, hogy a szakfeladatrend tételei indexálhatók, kódrendszerbe foglalhatók legyenek, annak érdekében, hogy *e jelentős információ-tömeg informatikailag támogatható legyen.*

A követelményeknek megfelelően a szakfeladatrend kidolgozása szinte az összes katonai szervezetnél történő adatfelvételt és velük az egyeztetések sorát igényli. Mindez *aprólékos munkát, nagy figyelmet és jelentős időt igényel, és ezzel szemben nélkülözi a látványos eredményeket.* Különösen igaz ez a minősített időszakok szakfeladatainak tárcaszintű összerendezésére, mivel ez a terület a rezsिम rendszabályok sora miatt nehezen feltérképezhető és a nyilvánossága is erősen korlátozott.

Mindezek mellett *az egységes védelmi szakfeladatrend összeállítására hivatott szervezet kijelölése sem problémamentes.* Annak ellenére,

hogy az évekkel ezelőtt kidolgozott, eddig jól működő, de más elveken és kevésbé alábontott, emellett a számviteli szakfeladatrenddel sok tekintetben nem konvertáló – a szakfeladatrend funkcióját betöltő – tárcaszintű feladatstruktúra, az az óta eltelt időszak jelentős változásai miatt nyilvánvalóan átdolgozást igényel, ennek **végrehajtását egyik szervezet sem vállalta fel.**

Mint szakfeladatrend, számviteli szempontból a pénzügyi szervek kompetenciájába tartozik, amelyet azonban jelentősen befolyásol az, hogy **az új szakfeladatrendnek nemcsak, sőt nem is elsősorban a számviteli követelményeket kell kielégíteni,** illetve amennyiben szolgálja a számvitelt, azt – a korábban hivatkozott Európai Uniói Egyezmény alapján, – az eddigiektől merőben eltérő módon kell, hogy tegye. Ezt világosan jelzi az üzemgazdasági szemléletnek a költségvetési számvitelben való alkalmazása mind határozottabban jelentkező igénye. A fentiekből következően **a szakfeladatrend megalkotása tartalmilag mindenekelőtt katonai-közigazgatási-szakmai és csak járulékos módon pénzügyi kérdés.**

A fentiek folyományaként **a kidolgozás szempontjából szóba jöhető katonai-közigazgatási-szakmai szervezetek, eddig nem sok hajlandóságot mutattak a kidolgozó munka iránt.** Ennek okaként mindenekelőtt az átdolgozási, változtatási igények felismerésének, illetve a szükséges kidolgozó kapacitás hiánya jelölhető meg.

Áthidaló megoldásként ezt a feladatot jelenleg a HM Gazdasági Tervező Hivatal végzi.

A követelményeknek **megfelelően a szakfeladatrend a tárcát érintő alkotmányi, törvényi és nemzetközi jogi előírásokból indul ki.** Ezen fő feladatok számbavételénél messzemenőig támaszkodik a rendszer a védelmi felülvizsgálat során kialakított meghatározásokra. **A tárca fő feladatai ennek megfelelően a következők:**

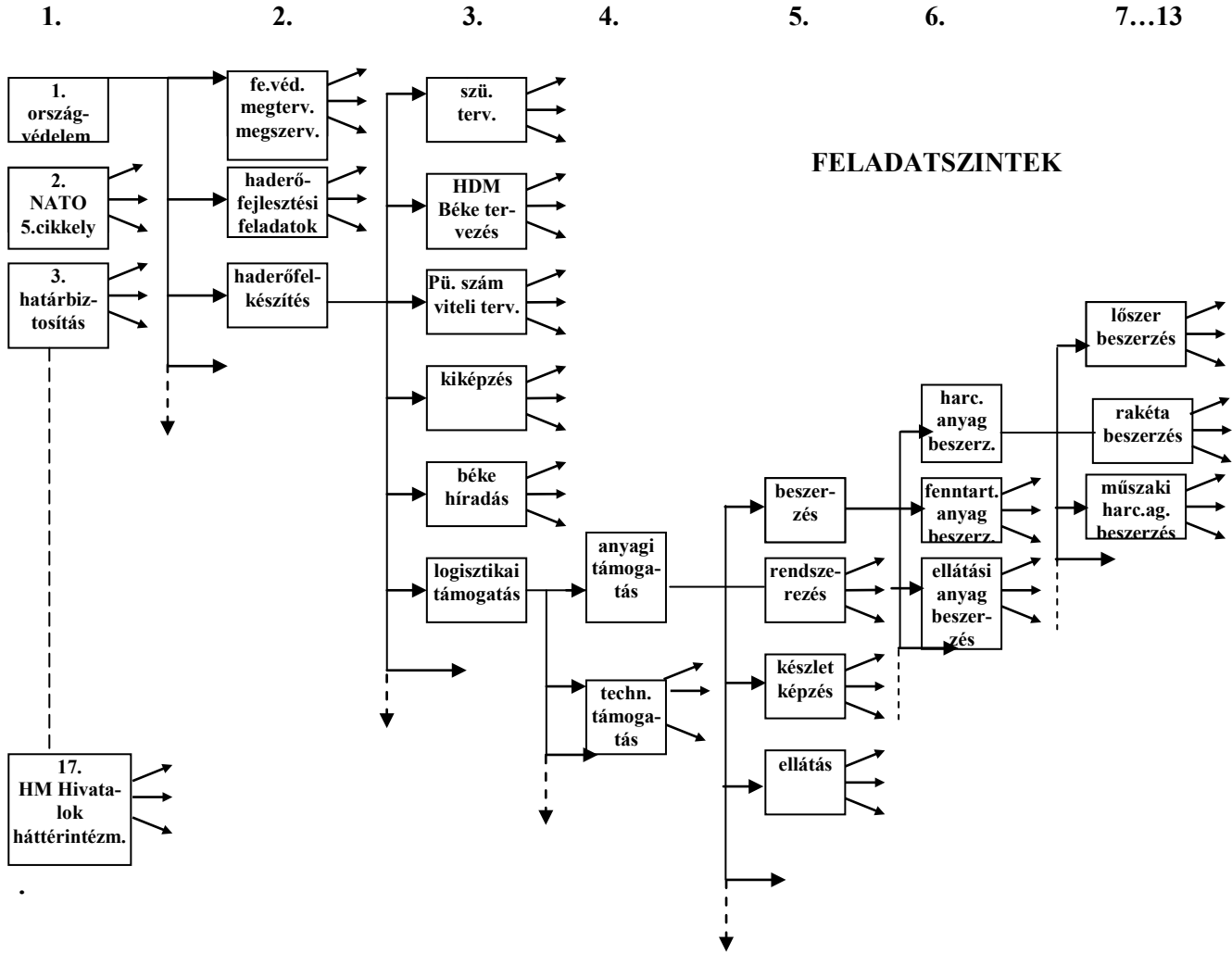
1. Országvédelem
2. NATO 5. cikkely szerinti műveletek
3. Határbiztosítás
4. Befogadó nemzeti támogatás
5. Részvétel a nemzetköziki válságkezelésben
6. Egyéb nemzetköziki műveletek

7. Terrorizmus elleni harc
8. Két és többoldalú nemzetközi kapcsolatok
9. Nemzetközi szerződések ellenőrzése
10. Humanitárius segítségnyújtás
11. Információszerzés, feldolgozás és védelem
12. Polgári hatóságok támogatása
13. Légtérellenőrzés
14. Frekvenciagazdálkodás
15. Protokolláris feladatok
16. A tárca igazgatási és közigazgatási feladatai
17. A HM háttérintézményeinek és hivatalainak speciális feladatai.

E fő feladatok képezik a feladatrendszer legmagasabb szintjét. Minden más, a tárca szervezetei által végzett feladat ezekből származtatott. A fő feladatok a témakörükbe tartozó, alacsonyabb szintű feladatcsoportokra, majd azok egyenként újabb alacsonyabb szintű feladatcsoportokra kerültek felbontásra. A felbontás egészen az elemi feladatok mélységéig folytatódik. Elemi feladatnak a rendszer azokat a feladatokat tekinti, amelyekhez elemi normák kapcsolhatók.

A rendszer így – a feladatok összetettségétől, bonyolultságától függően – feladatcsoportonként és szakáganként más-más mélységben, de összességében 13 feladatszintre tagolódik. Ezek közül vannak olyan feladatcsoportok, amelyek a harmadik-negyedik bontás során elérik az elemi szintet és vannak ennél bonyolultabbak, amelyeknél ehhez a szinthez 12-13 bontás szükséges.

Lényeges, hogy az egyes feladat bontások lépcsőzések olyan logikát követnek, hogy két egymást követő feladatszint között mindig közvetlen oksági összefüggés van, azaz az alacsonyabb szintű feladatok összessége pontosan kiadja, lefedi a szintben közvetlenül felette álló feladatot. Ilyen értelemben az alacsonyabb szintű feladatok összetevői a közvetlenül felettük lévő szint feladatainak, egyben összefoglalása az egy szinttel alattuk lévő feladatoknak. ***A struktúra elvi felépítése a következő vázlaton:***



Az így felépített feladatrendszer biztosítja, hogy *az elemi feladatokból bármely összetett feladat felépíthető* legyen. Kiinduló pontját egyértelműen a jogszabályi előírásokban szereplő feladatok jelentik.

Az elemi feladatokból az egyre magasabb szintű feladatok összerakásával párhuzamosan, az elemi feladatokhoz rendelt normákból összerakhatók az összetett feladatok normatívái és ezek egységre vetítésével képezhetők a tervezési vagy elemzési mutatószámok, kimutathatóvá válnak a feladatok költségköltégei.

Ugyanígy az elemi feladatokhoz jól átláthatóan hozzárendelhető erőforrásokból felépíthetők a mind összetettebb (magasabb szintű) feladatok erőforrás-szükségletei. Ezek összegzésével és katalogizálásával könnyedén meghatározható bármely szintű összetett feladat erőforrás és költség igénye, amely megnyitja annak lehetőségét, hogy a költségvetés igen jelentős hányadát adó fix költségek központilag, a felhasználó szervezetek bevonása nélkül, normatív alapon tervezhetők legyenek. Ez egyrészt a tervezés pontosságára lehet igen jótékony hatással, másrészt a tervezésben a minden szinten jelentkező decentralizált tartalékképzés lehetőségeit is nagyon jelentősen szűkíti. Az így felszabaduló erő és pénzforrások a központi akaratnak megfelelően oszthatók el, *és erőteljesen gátolják a decentralizált pazarlás lehetőségeit*. Nagyon lényegesnek tartom erre felhívni a figyelmet azért, mert valószínűsítem, hogy *a célok tisztázatlanságából az inadekvát megoldási módszerekből és az alapvető gazdálkodási hiányosságokból fakadó alacsony végrehajtási hatékonyság, minden jó szándék és becsületesség mellett sokkal több kárt okoz az adófizetőknek, mint a közpénzek magán zsebekbe vándorlása vagy a korrupció. Mindezzel nem a korrupció elleni fellépés fontosságát akarom kisebbiteni, mindössze azt állítom, hogy a korrupció csökkentése nem szünteti meg a pazarló gazdálkodás károkozásait*.

Fontos rámutatni arra is, hogy az így felépített feladatrendszer az egyes feladatszintekhez hozzárendelt számlaosztály, számlacsoport, főkönyvi számla és alszámla számok nyomán *alkalmas a számviteli követelmények kielégítésére is*. A feladatrendszer felépítési struktúrája, konvertálás nélkül lehetővé teszi az egyes feladatszintekhez a főkönyvi számlaszámok hozzárendelését, mivel a feladatok csoportképzési és lebontási filozófiája kompatibilis a főkönyvi számlaszámképzés filozófiájával.

A szakfeladatrend fontos követelményeként került megjelölésre, hogy *kezelhető, számítástechnikailag támogatható legyen*. Ezt papír ala-

pú adathordozón (feladatkatalógusokban) a világos csoportképzési és feladatlebontási mechanizmus, valamint a szakfeladatoknak külön katalógusokban a szakágazonkénti, illetve nagyobb feladatscsoportosításonkénti kigyűjtése biztosítja és segíti. A feladatscsoport képzést a feladatszámozás fastruktúra szerinti felépítése mutatja. Például az 1.2.1.8.3.7. számú feladat az első feladatszint első, a második feladatszint második, a harmadik feladatszint első, a negyedik feladatszint nyolcadik, az ötödik feladatszint harmadik és a hatodik feladatszint hetedik feladatát jelenti, amely a jelzett számok alapján a katalógusból könnyedén kikereshető. A feladatok számozása elvileg 13. helyi értéket tartalmazhat.

A keresés egyszerűsítése érdekében a feladatszámokhoz egy, a feladatscsoport számával megegyező kódszámot rendelhetünk. Ez a kódszám, annyi helyi értéket tartalmaz, ahány feladat található az adott feladatscsoportban. Ezáltal egy maximum 13 tagból álló, tagonként 2-5 karaktert tartalmazó kódszámot kapunk. Ennek alkalmazásával ***a feladatrendszerben történő keresés informatikai támogatást kaphat.*** Ennek segítségével a feladatrendszerben a feladatok megnevezése, szakági vagy szervezeti hovatartozása, a kódszám valamely helyi értéke (vagy az egész kódszám) szerint, a módszerek bármelyikét választva lehet keresni a szakfeladatot. Ennek megtalálása esetén a fastruktúra felépítési, vagy lebontási útján pontosan és egyértelműen kimutatható az érintett szakfeladat teljes kapcsolatrendszere.

A további technikai részletekbe nem belemerve is jól látszik, hogy ***az egységes védelmi szakfeladatrend létrehozása és mielőbbi használatbavétele lényegesen túlmutat a tervezés valamiféle egységesítésének lehetőségein. Olyan alapvetés, amely a tárca gazdálkodásában, a források objektív mércék ismeretében történő elosztásának, az elemzés-értékelés végrehajtásának, a feladatok materiális és pénzügyi végrehajtásával való elszámolásának, az erőforrás tervezés és felhasználás hatékonysága mérésének semmivel nem pótolható feltétele.*** Kidolgozásának halogatása, vagy bármilyen indokkal történő akadályozása – a szokásos mondással élve – több mint bűn, hiba!

Abban az esetben, ha szükségesnek tartjuk a megalapozott, a tények ismeretében hozott döntéseket, ennek érdekében a pontos számvetéseken alapuló terveket, ha látni, követni és befolyásolni akarjuk a rendelkezésünkre álló erőforrások mozgását, azok hatását, felhasználásuk célszerűségét, szükségességét és hatékonyságát, akkor nem engedhetjük meg, hogy ez a nagyon fontos ügy – a szakfeladattarend új alapon történő kidolgozása és használatbavétele, – annyi más ügghöz

hasonlóan felőrlődjön a szervezeti érdeklentétek és vetélkedések napi gyakorlatának darálóján, illetve hogy végrehajtása fennakadjon a zömbében ellenérdekelt szervezetek, szakmai köntösbe bújtatott érdektelenségén.