

KATONAI LOGISZTIKAI ELMÉLET

GONDOLATOK A VÉDELMI FELÜLVIZSGÁLAT VÉGREHAJTÁSÁRA HOZOTT INTÉZKEDÉSEK GAZDASÁGI TARTALMÁRÓL

Briák Ottó¹

2003. utolsó negyedét nyugodtan minősíthetnénk a feladatszabások időszakának. A védelmi felülvizsgálat alapvető stratégiai döntéseinek meghozatalával megkezdődött azok aprópénzre váltása, megkezdődött végrehajtásuk megszervezése. Ez pedig elhozta a „feladatszabások korát”, melyben egyre-másra születnek és várhatóan fognak születni a különféle intézkedések, utasítások és határozatok, amelyek mind azt a célt szolgálják, hogy az elvekből, az elgondolásokból, a haderő-átalakítás korszakos eszméiből praxis, felépült, össze-rendezett valóság legyen.

A dolog természeténél fogva minden feladatszabás legfőbb tartalma maga a feladat, annak részletezése, a végrehajtás hogyanja és a megvalósítás szervezeti, szervezési kérdései. Az eddig megszületett intézkedésekből, ennek alapján mindenekelőtt a katonai, szervezési-szakmai kérdések csendülnek ki, amelyek döntően a végrehajthatóság katonai-szakmai feltételeire koncentrálnak.

Van azonban a meghatározott feladatoknak egy nagyon fontos, sőt a végrehajtás menetében szinte első számú prioritássá előlépő feltétel-rendszere, amelyek – eddigi tapasztalataim szerint – **a feladatok meghatározásakor nem kapnak jelentőségüknek megfelelő teret. Ez a gazdasági feltételrendszer, amely jó esetben is, legfeljebb a feladatok költségvetési igényének megfogalmazásáig terjed.** Annak ellenére, hogy a katonai tervezés mind több területén halljuk, és magunk is emlegetjük ezzel összefüggésben az erőforrás-tervezés szükségességét, ez a napi gyakorlatban **még egyáltalán nem nyert polgárjogot.**

¹ Briák Ottó mk. ezredes, HM Védelemgazdasági Koordinációs Irodavezető, védelemgazdasági főtanácsadó.

Nem nyert egyrészt azért, mert e hangzatos fogalmat emlegetők jelentős részének fogalma sincs annak valós tartalmáról, másrészt igen sokaknak az a véleménye róla, hogy az erőforrás-tervezés olyan felesleges plusz energiákat köt le, amelyek felhasználása nem éri meg a várható eredményt. Ettől függetlenül az erőforrás-tervezés szükségességének, eddig jobbra tartalmatlan, üres-szóhasználata, igazán nem hitt szükségszerűségének hangoztatása egyre terjed. Mindez azt a képet kelti, mintha e téren lázas műhelymunka folyna, amelynek számtalan, még össze nem rendezett „*akarat-eredőjéből*” végül minden feladathoz erőforrástervek fognak rendelkezni.

A feladatszabások többsége azonban még nem ezt a képet mutatja. *Az intézkedések, előterjesztések és határozatok gazdasági vonatkozásait a költségvetési és a pénzügyi biztosítás tervének követelménye tölti ki. Hiányzik belőlük az erőforrás és költség-meghatározás, valamint ennek tervezésének igénye.*

Ez az alábbi következményeket vonja maga után.

1. Mivel a költségvetési terv csak a beszerzendő anyagok, eszközök és szolgáltatások körét tartalmazza és azokat is csak a költségvetési sorokra összesítve, maximum szakági bontásban, ennek alapján az intézkedésben elrendelt költségvetési tervből *nem fogjuk tudni azt, hogy a feladat összességében mennyibe fog kerülni a tárcának.* A költségvetési tervből ugyanis hiányozni fognak azok a költségelemek, amelyek nem járnak pénzmozgással, és így azok nem is igényelnek költségvetési fedezetet.

Ezek közül a legjelentősebb tétel *a központi raktárkészletből kiadott, illetve a más katonai szervezetektől átcsoportosított, a fejlesztésekhez és a működéséhez biztosított technikai eszközök, speciális felszerelések és anyagi készletek értéke.* De ugyanígy pénzmozgás, és így költségvetési fedezetet nem igénylő költségelem a kiképzés, illetve működés során használt *tárgyi eszközök amortizációja is.*

Mind a raktári készletekből, mind a más katonai szervezetektől átcsoportosított anyagi eszközöket ugyanis, várhatóan *a későbbiek folyamán pótolni kell* és a használatba vett tárgyi eszközök amortizációját is azok javítása, felújítása vagy cseréje során ugyancsak ellentételezni lesz szükséges. Ebből következően *ezek a költség összetevők je-*

lenleg valóban nem generálnak kiadást, ezért nem igényelnek költségvetési fedezetet sem, azonban időben eltolva már igen. Vagyis előbb-utóbb a tárca költségvetését ezek a költségösszetevők is terhelni fogják.

Mindebből az következik, hogy ***a feladat teljes költsége messze nem azonos annak költségvetési igényével.*** Különösen ajánlatos ennek figyelembevétele annak ismeretében, hogy a jelenleg pénzmozgással nem járó költségelemek a feladatok egy jelentős részének vonatkozásában, nagyságrendben összemérhetők, sőt, esetleg meg is haladhatják a költségvetési (azaz pénzmozgással járó) költségelem igényeket. Ezek figyelmen kívül hagyása azt eredményezheti, hogy a raktárról kiadott anyagi eszközök pótlásakor jelentkező költségvetési igények nem, vagy csak nagy áttételekkel lesznek feladathoz köthetők, így várhatóan azok más feladatokra lesznek szétosztva és elszámolva, vagy egyáltalán nem lesznek feladatokhoz kötve. Ez mindenképpen torzítani fogja az érintett időszak egész feladatstruktúrájának költségszerkezetét. Mivel ezek az elhalasztott költségvetési igények nem egy időben fognak felmerülni, a költségkeveredés hosszabb időre is elhúzódhat.

2. További – a fentieknél aktuálisabb – problémát jelent, hogy ***nem kapunk pontos, hanem csak meglehetősen elnagyolt adatokat arról, hogy a feladat egészének milyen költségkihatásai vannak, azaz, hogy ezek teljesítése ténylegesen mennyibe kerül a tárcának.***

A teljes költségek számvetése helyett a költségvetési igények számbavételének problematikájával az iraki misszió tervezésekor már szembesültünk. Ekkor a 7,3 milliárdos nagyságrendű költségvetési igény esetében mintegy 400-450 millió forintos számított raktárkészlet és amortizációs érték került figyelmen kívül hagyásra (az előzetes figyelemfelhívás ellenére). Ennek pótlásigénye már a 2003-2004. évi költségvetésekben jelentkezett, amely a korlátozott források miatt igen problémás műveletté vált. Súlyosbította a helyzetet a szélsőséges időjárási és egyéb körülmények miatt már bekövetkezett rendkívüli meghibásodások nyomán keletkezett rendkívüli értékcsökkenési leírásnak (amortizációnak) a 450 millió forintot továbbnövelő hatása. Figyelembe véve, hogy ***vannak feladatok, amelyeknél pénzmozgással nem járó költségek aránya sokkal nagyobb, mint az iraki missziónál volt, azoknál a probléma fokozottabban jelentkezhet.***

3. Szintén e problémacsomag része, hogy a költségvetés tervezésének általános gyakorlati tapasztalata, hogy **a költségvetési igénytervek egyáltalán nem, vagy csak igen lazán vannak naturális erőforrásokkal, azok nagyságrendje pedig számvetésekkel alátámasztva**, illetve, hogy ezek **szakmai felülvizsgálata, rendszeresen sok kívánnivalót hagy maga után. Ebből következően a katonai szervezeteknek a naturális igények tervezésére vonatkozó kötelezettsége rendre beleütközik a pénzkeret tervezés sokkal egyszerűbb és a végrehajtásban jelentős mozgásszabadságot biztosító érdekelttségükbe.** Ebből következően a költségvetés naturális erőforrás alapjainak megtervezése helyett vagy azzal keveredve, fennáll a veszélye annak, hogy az egyes végrehajtandó feladatokra elsősorban költségvetési keretek kerülnek megtervezésre, majd azok jóváhagyását követően tervezik meg e keretek kitöltését jelentő beszerzéseket, **ami felültervezéshez, más célú tartalékképzéshez, illetve más feladatok szűkös költségvetési kereteinek kiegészítésére való törekvésekhez vezethet**, sőt más oldalról az igények alultervezése is előfordulhat. **Minden változat végül is a forrásokkal való pazarló gazdálkodás melegágya.**

Annak ellenére, hogy a fenti feltételezések prejudikációk, **valóság-tartalmukat korábbi példák sora támasztja alá.** Említhetnénk a nemzetközi gyakorlatok költségvetésének tervezését, amelyeknél a már jóváhagyott keretek kitöltése, jóval meghaladta a feladatok tényleges szükségleteit. De említhetjük az előzőekben már példaként felhozott iraki misszió, vagy a hivatásos haderőre való áttérés tervezését is, amelyeknél egyes igények nem konkrét erőforrás, hanem csak főkönyvi számlaszám, sőt volt olyan, amelyik csak kiemelt előirányzat mélységig volt megtervezve. Ez azután a beszerzések tárgyának meghatározásánál jelentős döntési szabadságot biztosított a végrehajtóknak. Az iraki misszió logisztikai ellátásában például ez a tendencia azt eredményezte, hogy a tervezett pénzkeret változatlanul hagyásával, azok beszerzés tartalmának közel 80 %-a változott.

E döntési szabadság megőrzése tehát alapvető érdeke a végrehajtó szervezeteknek. Ezek a törekvések a végrehajtók részéről érthetőek, mindamelllett egyben elfogadhatatlanok is. Nyilvánvaló ugyanis, **hogy a tervszerűség a végrehajtás szabadságának korlátozásával jár, azonban csak ez a tervszerűség képes biztosítani azt az előrelátást és prioritizált forráselosztást, amely minden feladat végrehajtásának alapfeltétele. A döntési és mozgásszabadság a pontos tervezés esetén is**

érvényesül, de nem a jóváhagyást követő végrehajtás, hanem az azt megelőző tervezési, döntés-előkészítő fázisban. Nem mellékes, hogy ez a mozgásszabadság a döntéshozó előljáró szabadsága, míg a döntést követő mozgásszabadságra az előjárónak már nincs ráhatása, és ez ellentmond a függelmi viszonyokon alapuló hierarchikus szervezeti rendszer filozófiájának.

4. Összefoglalva, *az erőforrás és költségtervezés követelményeinek kihagyása az intézkedésekből, szakmai tartalmát tekintve a feladatot összes körülményei figyelembevételének pontatlanságát eredményezi.* Jelenleg, amikor a védelmi felülvizsgálat eredményeként kidolgozandó **10 éves Alapterv** költségeinek biztosítása még a tervezés szintjén is számos, rendkívül kemény kompromisszumon nyugvó kényes egyensúlyt feltételez a feladatok és a prognosztizált források között, egy ilyen volumenű feladat valóságos költségigényének ismerete elengedhetetlen. Ezt nem helyettesítheti és nem is helyettesíti a feladat költségvetési igénye, amely a költségek egy részének figyelmen kívül hagyásával és ezzel azok későbbre halasztásával, *a később sorra kerülő haderő átalakítási feladatok összköltségeibe egy – nem kis összegű – hibafaktort visz be.* Ha figyelembe vesszük és feltételezzük, hogy ezek a feladatok is, sorra kerülésük esetén ugyanilyen módon kerülnek majd megtervezésre, *az újabb és újabb hibafaktorok egymásra szuperponálódva, szélső esetben az egész 10 éves terv költségoldali összeomlásához vezethetnek.*

Figyelembe véve továbbá azt is, hogy a *10 éves terv alapvetően erőforrásterv,* (mivel a költségvetés időhorizontja egy évnél nem hosszabb) *az abban szereplő feladatokat egyéves, ráadásul csak lépcsőzetesen tervezhető részekből felépíteni fizikai lehetetlenség* (minden költségvetést, csak az előző befejezése után lehet megtervezni, így ez soha nem fog egy 10 éves tervvé összeállni.) *Ez a tervezés fordított alapállású felfogását is jelenti, mivel a 10 éves terv nem 10 x 1 éves tervek összessége, hanem éppen fordítva, a 10 éves terv kerül egy éves tervekre lebontásra.*

Ez nem csak formai, hanem nagyon komoly tartalmi kérdés. Addig ugyanis, amíg a 10 éves terv az éves költségvetési tervekből összegződik, a *10 éves terv tartalmát e költségvetési tervek határozzák meg.* Ha a költségvetések a 10 éves tervből kerülnek lebontásra, akkor ez a meghatározottság megfordul és *a költségvetések tartalmát a 10 éves*

terv tartalma determinálja. Itt tehát valójában arról van szó, hogy az éves költségvetési kényszerek határozzák-e meg a hosszabb távú elképzeléseket, vagy fordítva, a hosszabb távú elképzeléseket kell-e a költségvetésnek kiszolgáltatnia. Ez alapvető, elvi kérdés!

A fentiekből következően, amennyiben fontos szempont egy adott feladat tényleges költségeinek ismerete (azaz, hogy annak végrehajtása mindösszesen mennyivel terheli meg a tárca forrásait), ha valóban szükség van a haderő-átalakítás 10 éves tervének konzisztens, kiegyensúlyozott költségadataira, ha az átalakítás folyamán az éves költségvetések fő feladatának a 10 év tervezett katonai feladatai egymással összehangolt finanszírozását tekintjük, ***akkor az erőforrás és költségtervezést a feladatok konkretizálásakor nem szabad megkerülni és a költségvetés tervezés teljesen más célú és tartalmú feladataival helyettesíteni, vagy – ami különösen nagy hiba – azonosítani.*** Ennek megfelelően a vezetői közgondolkodásban egyértelművé volna célszerű tenni, ***a költség és a kiadás elvi különbségét. Ennek alapján azt, hogy a költség az erőforrás-tervezéshez, a kiadásdöntően a költségvetés tervezéshez kötődő fogalom,*** és ennek folyományaként annak általános elfogadtatását, hogy ***erőforrás-tervezés nélkül nincs megalapozott költségvetés tervezés.***

E rövid eszmefuttatás is viszonylag jól rávilágít az erőforrás-tervezés szükségességére és a költségvetési tervezéssel való helyettesítése, vagy azonosítása tarthatatlanságára. Az is világosan kiténik belőle, hogy ***az erőforrás-tervezés biztosítja a feladattervek realitástartalmát, költségvetésük és ezzel finanszírozhatóságuk pontos, megalapozott tervezhetőségét.*** Ebből következően ***mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a továbbiakban erőforrás és költségterv nélkül semmiféle feladat ne kerüljön jóváhagyásra, és ennek tervezésének elrendelése legyen minden kiadott intézkedés elengedhetetlen tartozéka.***