

*DÍJAZOTT
PÁLYÁZATOK*

*Az Integrált Logisztikai Tudományszevező
Tanács 2003. évre kiírt pályázati felhívásra
beérkezett díjazott tanulmányok.*

Szerkesztőség

A TÁRCASZINTŰ ERŐFORRÁS ÉS KÖLTSÉGTERVEZÉS EGYES MÓDSZERTANI KÉRDÉSEI

(I. díj)

Briák Ottó¹

Mottó:

*Ha a mocsarat akarjuk lecsapolni,
nem a békák véleményét kell kikérni.*

A rendszerváltást követően a haderővel és általában a védelmi tárca helyével, szerepével kapcsolatos elvi felfogásban igen jelentős változások következtek be. E változások filozófiai mondanivalója mindeneke-lőtt az volt, hogy a rendszerváltó politikai erők gondolatvilágában a honvédség, illetve akkori „leánykori nevén” a Magyar Néphadsereg, alapvetően a volt Szovjetunió expanzív céljait szolgáló katonai szövetség – a Varsói Szerződés – tagjaként, támadó feladatokra felkészítve, az ország védelmi igényeit messze meghaladó létszámban és fegyverzettel felszerelve működik, és mindezek végkonklúziójaként a szükségesnél és elégségesnél jóval nagyobb arányban részesül a hazai GDP tortájából.

E filozófia következményének vetületeként *megkezdődött a haderőtől a források minden különösebb gazdasági elgondolás nélküli megvonása*. Mindez azt jelentette, hogy a *változatlan feladat és szervezeti struktúra megtartása mellett, a forrásmegvonás először a meglévő anyagi tartalékok teljes feléléséhez, majd a létszám viszonylag gyors és nagyarányú csökkentéséhez vezetett. Ezen intézkedések elsődleges és egyetlen célja az volt, hogy a költségvetés forrás oldala képes legyen finanszírozni a tárca feladatait, az ahhoz szükséges személyi állományt és technikai eszközöket.*

Fontos megjegyezni, hogy ekkor a verbalitás szintjén megjelenő doktrínális szólamok – ellenséggép nélküli hadsereg, körkörös védelem, finanszírozható méretű haderő, az ország nincs kitéve reális katonai fenyegetettségnek, stb. – valójában, a 2002-es kormányváltást követő idő-

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

szakig nem kapcsolódott össze egy részletes feladat, szervezet és létszám felülvizsgálattal. Így eddig minden, doktrinális szinten elhangzó megállapítás valójában csak a létszámleépítés, illetve a költségvetési források csökkentésének indokául szolgált.

Mindezek következtében *a reálértékben lényegesen csökkentett költségvetési támogatás, illetve mintegy kétharmados létszámcsökkentés mellett, 2002-ig a haderő szervezeti struktúrája változásainak ellenére, tulajdonképpen az eredetihez hasonló feladatrendszer végrehajtására volt kötelezve.*

A generális feladatváltozás nélküli, fűnyírószerű elvonások végül is, a megoldások felemásságához hűen, felemás eredményeket szültek. Így a készletek felélése valójában nem biztosította a fenntartás, működés zavartalanságát, hiszen valójában folyamatosan csökkent az ellátottság színvonala, nőttek az ellátási hiányok, egyre inkább feltorlódtak az el nem végzett javítási, felújítási feladatok, csökkent az eszközpark hadrafoghatósága és technikai állapota, lelassultak és rendre időben kitolódtak, egészében minimálisra csökkentek a fejlesztések. *A létszámleépítés, annak ellenére, hogy a haderő mintegy 100 ezer fővel csökkent, nem hozott más területre átcsoportosítható forráslehetőségeket. Összességében 2002-ben a 100 ezer fővel egyharmadára csökkentett, tevékenységeiben jelentősen visszafogott haderő semmivel sem rendelkezett nagyobb fejlesztési lehetőségekkel, mint 1989-ben. Semmivel sem lettek jobbák a fenntartás és a működés feltételei, mint voltak a nagy horderejű leépítéseket megelőzően.* Annak ellenére nem következett be a fejlesztési és működési feltételekben változás, hogy a leépítésekkel párhuzamosan – NATO tagságunk egyik hazai következményeként – 1999-től a GDP növekedésével arányosan nominálisan és reálértékben is nőtt a tárca költségvetése, sőt a forráshiány mind aggasztóbb méreteket öltött.

A kormányzat 2002-ben vette először a bátorságot és a fáradságot, hogy a dolgok mélyére nézve, egészen az alapokig leásva, felülvizsgálja a tárca teljes feladatrendszerét, ehhez hozzáigazítsa a szervezeti rendszert, illetve a szükséges és elégséges létszámot. A védelmi felülvizsgálat mellett, hogy az ambíciószintekhez rendelte a feladat és szervezeti struktúrát, illetve egy viszonylag hosszú, de alapos interaktív folyamatban a gazdaságilag megalapozható szervezeti és feladatstruktúrához alakította az ambíciószinteket, hosszú ideje „ismeretlen” módon a végrehajtandó feladatokhoz megkísérelt erőforrásokat és ezen keresztül költségeket rendelni.

Nagy szó ez akkor, ha figyelembe vesszük azt, hogy az erőteljes és **csak a költségvetési kereteknek történő megfelelést szem előtt tartó leépítések egyszersmind folyamatosan ellehetetlenítették az erőforrás-tervezést, szétverték a feladatok végrehajtásához szükséges erőforrásokra alapozott költségvetés-tervezés teljes személyi és módszertani infrastruktúráját, a forráshiányra hivatkozva kiirtották a naturáliákban megalapozott tervezésnek még az írmagját is.** E folyamatban a tervezésből fokozatosan kikoptak a normák, majd a részletes, végül a kevésbé részletes számvetések is. Helyüket a minden feladat alkalomszerű finanszírozására alkalmas pénzkeret tervezés foglalta el. Ennek során folyamatosan megszűnt a beszerzendő erőforrások adott feladatokhoz kötése, majd megszűnt a tervekben a pénzkeretek erőforrásokkal történő kitöltése is. Mindehhez egy nagyfokú szakmai vákuum is társult, amelyben **az erőforrás-tervezésben jártas szakemberek jelentős része vagy elbocsátásra, korengedményes nyugdíjazásra került, vagy értékelve az elmúlt 10-12 év szinte permanens bizonytalanságát, maga vált meg a hadseregétől. Mindezek együttes hatására a tárcánál az egész naturáliákra alapozott tervezési kultúra a kihalás szélére került.** Ez a tervezés minőségi színvonalának, megalapozottságának, részletezettségének, végrehajtása átláthatóságának csökkenésében jelentkezett.

Több mint 10 évig tartó ilyen előzmények után, óriási jelentőségű volt a vezetés részéről annak felismerése, hogy az elérni kívánt ambíciószinteket megvalósító feladat és szervezeti struktúra finanszírozhatóságának kérdésére csak azok erőforrásigényeinek részletes megtervezésével lehet a választ megadni, azaz a reális költségtervezéshez kikerülhetetlenül az erőforrás-tervezésen keresztül vezet az út.

Ez a tény adta meg az első lökést annak, hogy az erőforrás-tervezés ismét polgárjogot nyerjen.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy egyetlen tervezési ciklus alatt helyreáll a tervezés naturáliákkal megalapozott rendje. Egyrészt azért nem, mert e tervezési kultúra több mint 10 éves sorvadása mind a tartalomban, mind a módszertanban, mind a jogi, szabályozási környezetben olyan helyzetet produkált, amely önmagában is alkalmatlan a korábban felszámolt tervezési folyamatok helyreállítására. Egyrészt nincsenek megfelelő számban tervezési szakemberek, akiknek a „**vérében van**” a tervezés ezen módja, akiknek természetes és megkérdőjelezhetetlen az, hogy egy feladatra addig nem terveznek pénzkeretet, amíg nincs számvetve az, hogy azt mire akarják felhasználni, akik hosszú szakmai tapasztalatukból tudják, hogy egy-egy feladathoz milyen anyagok, eszkö-

zők és szolgáltatások szükségesek, mert tudják, hogy e feladatok végrehajtása során mi történik a gyakorlatban.

Másrészt mivel e tervezési praxissal együtt kihalt ennek elméleti modellje is, **az újrakezéshez hiányzik az elmélet és a módszer, hiányzik az, hogy mit és hogyan kellene tenni a tervezés során.**

Harmadrészt kemény **jogi akadályok is tornyosulnak az újrakezés előtt.** Elsősorban azért, mert **a jogi szabályozás egy hiányos, kényszer-szülte folyamatot szentesített.** Jogi természetű akadályt jelent továbbá az is, hogy a jelenlegi szabályozás nemcsak szakmai folyamatokat rögzít, hanem az azokhoz kapcsolódó jogköröket, hatalmi és hatásköri viszonyokat is. Ennek megfelelően **a szakmai folyamatok újragondolása, óhatatlanul e hatalmi, hatásköri viszonyokat is érinti, sőt elsősorban azokba ütközik bele.** Ebben az összefüggésben pedig **a jogi szabályozás már nem követi a szakmailag legalkalmasabb megoldásokat, hanem segítségével védhetővé, megváltoztathatatlanú válnak a korábban rögzült hatalmi-befolyási viszonyok.**

Az előzőekben felsorolt három akadályozó tényező közül **a megoldás** időrendjét tekintve, először az erőforrás-tervezés feladat, folyamat és információs rendjének a kor követelményeihez, valamint a meglévő feltételekhez igazodó elméleti kidolgozása és a végrehajtás módszertanának egymással párhuzamos, egymással összefüggő kidolgozása bír elsődleges prioritással. Ezt követően az új folyamatok megfelelő szabályozókban történő rögzítése a feladat. Végül az elmélet, a módszertan és a végrehajtási szabályozás alapján meg kell keresni, és az arra alkalmas személyi állományt fel kell készíteni a megvalósításra. Mindhárom feladat egymáshoz szorosan kapcsolódó tevékenységeket igényel.

A folyamat és a módszertan kidolgozására már számos elgondolás született. **Minden megoldás közös gyökere az volt, hogy a tervezés alulról felfelé, a felhasználó – igénytámasztó szervezettől a központi tervező szervezetek felé került volna végrehajtásra. Ezek feltételezték, hogy az igénytámasztás legalsó szervezeti szintjén is vannak olyan tervező szervezetek, amelyek képesek saját igényeik szabályszerű megtervezésére, valamint vannak olyan közbülső, középírányító tervező szervek, amelyek alkalmasak az igénytámasztás szakmai felülvizsgálatára, az igények szükségességének mennyiségi és minőségi megítélésére.** Ezek a tervezési elgondolások abból indultak ki, hogy az igénytámasztók saját feladataikból kiindulva, nem normatív módon határozzák meg az erőforrás igényeiket.

Nagy **előnyük** ezeknek a megoldásoknak, hogy az igénytámasztás a konkrét felhasználónál történik, akinél jobban – elvileg – senki nem tudja, hogy az adott feladat végrehajtásához mire van szükség. További előnye, hogy az igény szolgálati úton jut el a központi tervező szervezetekig, így elvileg biztosított a hézagmentes parancsnoki kontroll, továbbá az igények szükségességének közvetlen szakmai megítélhetősége. Ezzel párhuzamosan lényegesen egyszerűsödik a központi akarat érvényesülése, illetve a jóváhagyás előtti termódosítások végrehajtása, mivel – a szolgálati jogviszonyból következően – mindezek rendezése csak kiadandó utasítások kérdése. *A folyamat eredményeként egy, a feladatokkal adekvát, mennyiségében és minőségében szakmailag felülvizsgált, egyeztetett, az előjárói akaratot nagy pontossággal tükröző, naturáliákkal alátámasztott tervnek kellene megszületnie. Ha így volna, az lenne a természetes, a gyakorlatot ismerve azonban ez maga volna a csoda.*

Hátránya viszont, hogy az alulról történő tervezés szinte ösztönöz a belső tartalékképzésre minden vezetési szinten. *A felülvizsgálat a felülvizsgált és a felülvizsgáló teljes érdekazonossága miatt, kevésbé tartalmaz kritikai elemeket, inkább egyfajta, a központi tervező szervekkel szembeni, közös platformról indított taktikai és stratégiai egyeztetésnek felel meg, amelynek fő célja a csapatszintű tervezés és a felülvizsgáló szervezetek igény-kielégítési szintjének együttes maximalizálása.*

Nehezíti az alsó szintről induló tervezést az is, hogy először *ezen a szinteken haltak ki az ezt végrehajtó szervezetek.*

Sajnos *a középirányító, központi tervező szervezeteknél* sem jobb a helyzet. Náluk elsősorban *a naturáliákra alapozott, feladatokhoz* kötött erőforrás-tervezés kultúrája halt el az évek folyamán, annak ellenére, hogy ma gyakorlatilag itt folyik a központi tervezés.

Természetesen nem minden központi tervező szervezetnél azonos a helyzet. Az infrastrukturális szakterületen készülnek ugyan erőforrás-tervek, de ezek részletezettsége nem haladja meg a nagybani tervezés szintjét. A humán szakterület erőforrástervei a létszámgazdálkodást, mint személyügyi folyamatot tartalmazzák. Ettől mind tematikailag, mint szervezetileg teljesen elkülönül a bérek, járulékok és egyéb személyi kiadások tervezése. Ezek közül *a bérek és járulékok tervezése* – a kifizetések rendszeres szükségessége miatt – meghatározott automatizmusok mentén állandó feladat. Alapvetően a bérszámfejtés adataira alapozva a globális tárcaszintű összevont bérköltség tervezés valójában megoldott. Alapvető problémája azonban ennek a tervnek, hogy pénzforgalmi szemlélete miatt

a bér és járulékköltségeket, valamint a bérjellegű személyi juttatások jelentős részét nem képes a jelenlegi tervezési rendszerben feladatokhoz rendelni. Ha figyelembe vesszük, hogy tárcaszinten a bérköltségek adják a költségvetés fő összegének körülbelül 40 %-át és ez kimarad a feladatok egyenkénti költségeinek megállapításából, az jelentősen torzítani fogja a feladatonkénti költségszerkezetet.

Külön kategóriaként kell szólni *a logisztikai szakterület erőforrás-tervezésének* helyzetéről. Nemcsak jelentősége és sokrétűségére, hanem nagyságrendje miatt is. Ez a terület erőforrás-tervezés szempontjából a legproblémásabb, mennyiségét és minőségét tekintve a legheterogénabb és – sajnos – a leghiányosabb. *Itt a leggyakoribb, hogy a jóváhagyott költségvetési keretek a tervezés időszakában nem kerülnek részletes erőforrás-számvetésekkel alátervezésre, hogy a feladatok erőforrásigényei nem a tényleges szükségleteken alapulnak, hanem a prognosztizált források mértékéig visszatervezett pénzürtékeken.* Ez az esetek egy részében alá, más részében felültervezettséget eredményez.

Összességében *a logisztikai erőforrás-tervezést elsősorban annak hiánya, illetve a kis szigetekként meg lévőknél azok hiányosságai jellemzik.* (Idevágó példa, hogy egy olyan nagy jelentőségű, bár nem túl nagy terjedelmű tervezési feladatnál, mint az iraki-magyar szállító kontingens megalakítása és alkalmazása, jó néhány szolgálati ág a terveit csak főkönyvi számlaszám, vagy ami még elnagyoltabb, csak kiemelt előirányzat mélységig bontotta és adta meg a központi tervezéshez).

A tervezésben tehát egy egymást erősítő elemekből álló, lefelé irányuló spirál részesei vagyunk, amelynek lényege, hogy a jogi szabályozás szentesít és konzervál egy hibás és alapvetően eredménytelen tervezési gyakorlatot és vele szemben ez a gyakorlat a jogszabályozásra hivatkozva folyt el már csirájában is minden változtatásra irányuló, akár csak elméleti erőfeszítést is.

E témánál kell szólni arról, hogy *a fenti helyzetértékelés megállapításait nem osztja mindenki.* Különösen nem az érdekelt szervezetek közül azok, amelyek „haszonélvezői” ennek a helyzetnek. Itt azokról a szervezetekről van szó, amelyek részt vesznek a tárcaszintű forráselosztás döntés-előkészítésében.

A jelenlegi helyzethez való ragaszkodásuk alapeleme, hogy a költségvetési források felhasználásával való elszámolás ma kizárólag az elköltés szabályszerűségére korlátozódik. *Ennek során ellenőrzések és felügyeleti szervek sokasága vizsgálja mikroszkóp alatt, hogy szabályos*

volt-e a kötelezettségvállalás, volt-e három (akár fal) ajánlat, betartot-ták-e a közbeszerzési szabályokat, szabályos volt-e a számla, szerepel-nek-e rajta a bevételezési, ellenjegyzési és utalványozási záradékok és még sorolhatnám a megannyi szempontot, amelyek egyet vannak hivatva igazolni: az előírásoknak volt-e megfelelő a pénzfelhasználás. Az, hogy a beszerzések szükségesek voltak-e, ha igen milyen feladathoz, a beszerzé-si érték arányos volt-e a feladat végrehajtásával, a források felhasználásá-val keletkeztek-e új képességek, az a kutyát sem, illetve az ellenőröket sem érdekli.

Mindez a gazdálkodásban ma jelentős szerepet játszó szervezetek ré-szére a pénzfelhasználásban óriási mozgás és döntési szabadságot jelent, amelynek feladása természetes, hogy nem lehet érdekük.

Ezzel összefüggésben, döntően ebből a körből gyakori az a véle-mény, hogy a tervezési-gazdálkodási helyzet valójában nem olyan rossz, mint ahogy egyes „*trónkövetelő*” szervezetek lefestik, sőt összességében megnyugtatónak tekinthető, hiszen a költségvetés legalább 95%-át fel-használjuk, az a néhány, esetleg néhány tízmilliárd forint maradvány mindig objektív okok miatt keletkezik, a haderő végül is jól-rosszul, de működik, a tervek mindig határidőre elkészülnek, a megfelelő előjárók mindig jóváhagyják. **Hát akkor mit itt a probléma?** A tervezés és a gaz-dálkodás rossz hírének keltése – véleményük szerint – nem nyugszik valós alapokon. Ténylegesen azon szervezetek létének igazolására születtek, amelyek szerint a jelenlegi rendszer egésze beteg, a tervek hiányosak, megalapozatlanok, a végrehajtásuk átláthatatlan, a pénzfelhasználás gya-korlata kaotikus, eredményessége gyakorlatilag megállapíthatatlan, tehát teljes átalakításra szorul.

Hogy az elhatározott fejlesztési programok 10 %-a sem teljesült az elmúlt 4-5 évben, hogy jelentős részükbe már tízmilliókat, százmilliókat öltünk, majd felében, harmadában abbamaradtak, hogy NATO vállalása-ink zömét gazdasági tervezési problémáink miatt nem tudtuk teljesíteni, hogy a beszerzési tervek 30-60 %-ban teljesülnek, ezzel összefüggésben nagyszámú az évközi előirányzat-átcsoportosítás, hogy az év végén indít-tott nagyszámú beszerzés elsősorban a forrás átmentést és nem a valós el-látási szükségletek kielégítését szolgálja, hogy a 10 éves erőforrásterv nagybani koncepciójának összeállítását a központi tervező szervezetek egymás ellen feszülése és együttműködési képtelensége miatt, az ameri-kai tanácsadó csoportnak kellett levezényelnie, nos ezek a tényezők – az előző álláspontot képviselők szemében – csak apró, elhanyagolható, nem tendenciaértékű jelenségek.

Mint ahogy a hibák felsorolását, „ezen” az oldalon úgy azok elbogatellizálását „a másik” oldalon nagyon nehéz megemészteni. Különösen azért, mert *mára a történet már nem kétféle szakmai koncepció vitájáról, hanem döntően szervezeti szembenállásról, szervezeti jogkörök védelméről, illetve e jogkörök egyfajta szakmai megítélés mentén történő újra elosztásáról szól. Ebben a viszonyban már nem szakmai érvek és ellenérvek, hanem tekintélyek és szervezeti jog- és hatáskör igények csapnak össze. Ilyen körülmények között igen nehéz, sőt, majdnem lehetetlen egy új tervezési-gazdasági eszme felvetése, vagy netán győzelemre vitele, mivel a fenti viszonyrendszerben minden új elgondolás felvetése egyenlő a fennálló státus quo felborítására való törekvéssel, valójában valamilyen szervezeti jogkör átvételére való igény bejelentésével.*

Az új gondolatok felvetésénél tehát nem a felvetések szakmai tartalma, szakmai helyessége, vagy az élet követelte szükségyszerűsége kerül a mérleg serpenyőjébe, hanem pusztán a fennálló hatásköri viszonyrendszer megtámadtatása, amelyet függetlenül azok hasznosságától csi-rájában el kell fojtani. Mert minden úgy van jól, ahogy van, hiszen alapvetően minden működik. Hogy rosszul, hogy nem hatékonyan, hogy pazarlóan, hogy igen alacsony eredményességgel? Hát igen vannak hibák, ahol dolgoznak, ott ez természetes is. Nem kell ezeket felfűjni, ezek megoldásán rajta vagyunk, megoldjuk őket, és minden mehet tovább az eddigi úton.

Tényleg mehet tovább? És tényleg az eddigi úton?

Ennek eldöntése nyilván nem a szakemberek dolga. Úgy gondolom, hogy a szakembereknek a tényeket kell felsorakoztatniuk, amelyek elfogadásáról, vagy elutasításáról, figyelembevételéről, vagy figyelmen kívül hagyásáról a döntésekre feljogosítottaknak kell határozniuk.

Nos, ami témánkat, a gazdasági tervezést illeti, a tények a közvetzők:

Programtervezés

- A külön programirodával nem rendelkező programok esetében (ilyen a programok döntő többsége) *a programtervek nagy része pontatlan, a feladatok erőforrás és költségigényei nem a tényleges szükségleteken alapulnak, hanem a prognosztizált forrá-*

sokig történő visszatervezés költségkereteinek kitöltésére irányulnak. A tervekben egy program végrehajtása ennek alapján nem annyiba kerül, amennyi erőforrásra szükség van hozzá, hanem annyiba, amennyi a költségvetésből arra jut.

- *A középtávú nagybani elgondolások nem kerülnek évente folyamatosan pontosításra, sőt részletes tervezésre sem, hanem egy lépésben, a költségvetés tervezésekor „felforgatás” szerűen, az éves költségvetési keretekbe behúzáva, totálisan áttervezésre kerülnek. A programok hosszú és középtávú elgondolásai tehát a költségvetési tervhez időben közeledve nem fokozatosan fókuszálódva lesznek egyre pontosabbak.*
- *Az elkészítésre kerülő **programterv dokumentációk tervokmányai, azok adattartalma nem egységes**, ezért az adatok helyesége, illetve használhatósága erősen változó.*
- *A fejlesztési feladatok tervezése során nem készülnek a program végrehajtásának minden feladatát tartalmazó végrehajtási és finanszírozási tervek. Ugyancsak hiányoznak a program alternatívák elbírálásához, költségkihatásainak reális felméréséhez szükséges, a működési, fenntartási költségeket is tartalmazó **teljes életciklusra vonatkozó számvetések is**. Ezért a jelenlegi programtervek csak nagybani, elgondolásokat tartalmazó, a valós költségek helyett, a rá jutó költségvetési lehetőségek függvényében állandóan és hektikusan változó tervprognózisok. Ebből következően az is benne van ebben a pakliban, hogy egy-egy évben nem jut költségvetési forrás a program folytatására. Ezáltal időlegesen, – akár évekre – vagy végleg leáll a program végrehajtása. Ilyenkor jó esetben jelentősen inflálódik a program költsége és a már leállított beruházások állagmegóvása tovább növeli a költségeket, illetve a végleges leállással elvesznek a korábban befektetett összegek.*
- *A programok engedélyezési rendje szabályozatlan. Hiányzik a programokhoz kapcsolódó tervezési, döntési és végrehajtási felelőségek egyértelmű személyhez kötése. Ebből következően a programelgondolások megtervezésének és elfogadásának sok szervezetet megmozgató első időszakát egy, felelőségében igen laza, a költségvetési keretek elosztási játéka kényekedvének kitett, ezért a végrehajtási felelőség teljes szétmaszátolásával járó tervezési folyamat követi, amelynek a programok végrehajtásának állandó képlekenyen tartása és a végrehajtás megfogha-*

tatlan szétfolyása az eredménye. Szervezeti vonzatát tekintve ez azt jelenti, hogy a jelenleg kialakított programfelelősi rendszer a tervezéshez még szükségképpen megfelelő, de a végrehajtási és az elszámolási folyamatok menedzselésére már teljességgel alkalmatlan.

- A programok végrehajtásának, ezzel összefüggésben nagyon fontos problémája, hogy ***megoldatlan a programok végrehajtására biztosított költségvetési előirányzatok alakulásának és felhasználásának programonkénti nyilvántartása és operatív ellenőrzése. A feladatalapú tervezés hiányából következően a programok költségvetési és beszerzési igényei feloldódnak az ágazati költségvetési és beszerzési tervekben***, amelyekben az ágazat összesített igényei jelennek meg, nem megkülönböztetve, hogy egy-egy termék beszerzése egy programhoz, vagy a raktárkészlet pótlásához, vagy javítás közbenső szolgáltatásához, vagy az „M” készlet kialakításához szükséges. Ennek következtében, szinte lehetetlen leválogatni a programokhoz beszerzett eszközöket és anyagokat.
- Mivel ***az ágazati tervek döntően nem egy-egy feladat*** (ami lehet egy-egy program is) ***komplex végrehajtását, hanem az ágazat ellátási érdekeit szolgálják***, ezért a programok forrásbiztosításának ilyen rendszere maximálisan ki van szolgáltatva az ágazati igények szerinti belső, évközi előirányzat, illetve beszerzési feladat átcsoportosításoknak. Ennek során gyakori, hogy az ágazat más fontos feladataira átcsoportosításra kerülnek a programokra biztosított erőforrások, így azok forrásigényei kielégíthetetlenek maradnak.
- ***Hiányzik az egyes programokkal kapcsolatos tervezési-eljárási rend rendszerbefoglalása.*** A programok általában egyedi jelleggel terveződnek. Mivel nincs egységes tervezési módszertan, ezért a programok erőforrás és költségigényei együtt nem jelennek meg, nem tisztázott az egymásközi kapcsolatuk, egymáshoz viszonyított fontosságuk, sürgősségük. A szétaprózott tervezés miatt ezért a programok feladatalapú prioritizálása ritkán, vagy egyáltalán nem történik meg. A prioritizálás általában néhány program kiemelését, vagy a programok egészének pénzügyi prioritizálását jelenti.
- A programok feladataival (figyelem! nem pénzügyi teljesítésével) való végrehajtási, elszámolási folyamat tárcaszinten teljesen ko-

ordinálatlan és ellenőrizhetetlen. Ezért *ma, szinte lehetetlen nyomon követni azt, hogy egy-egy program megvalósulása hol tart, mennyi az arra felhasznált erőforrás és költség, a felhasználások megfelelnek-e a tervezetteknek, a tervezett pedig a valós szükségleteknek, ha eltérés van a tervektől azt milyen reál-folyamat okozza, kiküszöbölésének mik a lehetőségei.*

- *A programtervekből teljességgel hiányzik a komplexitás.* Ez azt jelenti, hogy a program tárgyát képező beszerzések szigorúan ágazati jellegűek, azaz a más ágazathoz tartozó, de a programhoz szervesen kapcsolódó feladatokat nem minden esetben tartalmazzák, főleg a nagy volumenű, komplex programok. Ilyen például a gépjármű program, amelynél a speciális gépjárművek alváza szerepel a tervekben, azonban a felépítmények megtervezése és ezzel együtt ezek beszerzéséhez a források biztosítása nem része a programnak. Figyelembe véve, hogy így ezeket a felépítményeket a felhasználó szakágnak kell a saját fejlesztési lehetőségeik terhére beszereznie, e forráslehetőségek ismeretében ezzel a módszerrel beszerzett alvázakon várhatóan még évek múlva sem lesz rajta a megfelelő felépítmény.
- Ugyanez elmondható a híradó programról is, amely a rádió készülékek beszerzését tartalmazza, de nincs benne ezek beépítése, készletezése és mindaz a feladat, amitől az egyedi rádiókészülékből működő rádióállomás lesz. Tekintettel arra, hogy ennek költségei körülbelül a rádiókészülék beszerzési költségeinek nagyságrendjével megegyezők, ez a tervezési módszer (a kézi rádiók kivételével) igen nagy fehér foltot hagy a program összköltség igényében.
- Összességében a fejlesztések tervezése vonatkozásában a végrehajtási problémák alapvető forrása, hogy *a tervezési tevékenységet több katonai szervezet önállóan, egymástól függetlenül végzi, ezek összehangolására nincs sem szándék, sem törekvés. Magasabb szintű összehangolásra csak az MH vonatkozásában, ezen belül is elsősorban a NATO haderő-fejlesztési programokra koncentrálva kerül sor. Jelenleg nincs olyan tárcaszintű tervezési és prioritizálási rend, amely valamennyi programot integráltan kezelné. Ezért a fejlesztési programok az azt tervező szervezetek forrásokért vívott harcának hadszínterévé válnak, ahol a tárcaszintű érdekek csak, mint jelszó jelennek meg.*

Az integrált fejlesztés-tervezés hiányából következik, hogy *nem került létrehozásra az a controlling rendszer sem, amely a futó programok tárcaszintű megfigyelését, végrehajtásuk helyzetének elemzését, értékelését, a tervektől való eltérés esetén a szükséges jelzések közvetítését meg tudná oldani.* Ehhez párosul az is, hogy ennek a feladatnak szervezeti háttere sincs, azaz nincs olyan szervezet a tárcánál, amely a programok nyomon követésére, a végrehajtás szervezetszerű megfigyelésére megfelelő jogosultsággal rendelkezne.

Ezekből a hibás folyamatokból azután már egyenesen következik, hogy a tervdokumentációk a részletes és pontos erőforrás és költségigények megjelenítése helyett a programigények koordináció nélküli, alapvetően a költségvetési lehetőségek leosztása alapján készült igen nagybani számvetéseket tartalmazzák. *Az ilyen ingatag alapokon, elnagyolt tartalommal, nem a reális igények alapján készül, hanem a költségvetési lehetőségeket tartalmazó programok többségéről végül a végrehajtás során derül ki, hogy költségei általában alul, feladattartalmuk pedig felültervezett.* Mindez évente a belső átcsoportosítások sokaságát, illetve a végrehajtás teljes áttervezését, vagy elmaradását vonja maga után.

A normatív működés tervezése

Nagyon leegyszerűsítve a kérdést és egy szójátékkal élve, a normatív működés, fenntartás tervezésének csak egy problémája van, hogy nem normatív. Természetesen ez így egyetlen sommás megállapításként nem igaz, hiszen vannak olyan nagy logisztikai ellátási területek, (élelmezés, ruházat, üzemanyag) ahol a tervezésben és az ellátásban a normatívitás alapvető módszer. A működés-fenntartás legtöbb területén azonban ez nem így van. Mindenekelőtt azért, mert *hiányoznak a normák.* Jellemző adat, hogy *a logisztikai szakterületek normázottságának aránya 2002-ben összességében nem érte el a 20 %-ot.* Ha figyelembe vesszük, hogy ebben vannak szinte 100 %-os normázottságú szakterületek is, akkor ez az arány rendkívül rossznak mondható.

E kétségbeejtően rossz helyzet felszámolására számtalan próbálkozás indult már útjára, azonban ezek rendre elhaltak az alacsony szintű követelménytámasztáson, az állandósult átszervezések szakmai fellazító hatásain, a létszámleépítések miatt bekövetkező kapacitáshiányon, de esetenként az érintettek erre irányuló szándékainak gyengeségén is.

Mindezek következtében a nem kellő részletezettséggel, számvetések és normák nagyfokú hiányával összeállított **működési költségvetési igénytervek általában a bázis alapon meghatározott előirányzat-keretek valamilyen szintű kitöltésére irányulnak**. A bázisalapú, keretleosztásos költségvetés tervezés következményeként, a katonai szervezetek a feladatorientált költségtervek elkészítésében nem érdekeltek, mert a leosztott kereteket mindenképpen megkapják, ezen felül viszont – a részükre elrendelt feladatok vonatkozásában, azok szakmailag bármilyen indokoltak is – szinte biztos, hogy nem kapnak pótlólagos forrásokat.

Elvileg olyan helyzet is előállhat, hogy a feladatalapú költségigény alatta maradna a leosztott kereteknek. Ez a keretek egy részéről való lemondást feltételezne, azonban ez olyannyira ellentmond a szinte zsigeri mélységű és erősségű szokásoknak, hogy a forrásokról való lemondásra biztosan nem kerülne sor.

A fentiekből következően a katonai szervezetek szinte „természet-szerű” érdekeltségévé a leosztott keretek kitöltése vált, ami így egyes feladatok tekintetében hiányokat, mások esetében többleteket takar. A folyamat alapvető hibáját nem is ez a „belső kiegyenlítődés” jelenti, hanem az, hogy ***ezáltal nem tudjuk, hogy a végrehajtott feladatok közül valójában mi mennyibe került, így nem ítéltető meg az sem, hogy ez sok vagy kevés, arányos volt-e, vagy sem a ráfordítás az eredménnyel.***

A tervezés ilyen mechanizmusa egy nagyfokú bizonytalansági tényezőt visz be a rendszerbe, amely a terv tételei realitástartalmának megítélését (ezzel valójában az arról történő döntést), szinte lehetetlenné teszi.

A logisztikai működési költségvetés tervezése a különféle szakterületeket lefedő szolgálati ágak által történik. Az előzetesen megadott keretszámok figyelembevételével – melyek jellemzően jóval az igények alatt maradnak – készülnek el az egyes szakágak logisztikai költségvetései, ami azt eredményezi, hogy az előirányzatok alulbiztosítottasága miatt ***a felmerülő összes tervezett feladat nem finanszírozható***. A feladatalapú erőforrás tervezés hiánya miatt azonban ez a tervezés során nem derül ki, így számtalan, a tervezéskor nem ismert finanszírozhatóságú feladat kerül be a tervbe.

Az előzőekben részletezték alapján, így már ***három bizonytalansági tényező „alakítja” a logisztikai előirányzatokat***. Először a normák és számvetések nagyfokú hiánya, másodsor a bázisalapon meghatározott kereteknek a feladatok erőforrásokkal alátámasztott igényeit

figyelman kívül hagyó nagyságrendje, végül az igények bizonytalansága és az igényeket messze nem fedező források. Ezek a valóságban megítélhetetlenné teszik az igényeket és az azokat biztosító források elégségségét, illetve jogosságát. Így nem ítéhető meg az sem, hogy valójában a tárca működtetése, fenntartása optimálisan mennyibe kerül.

A működési költségek tervezési problémáinak zöme tehát a költségvetési igények feladathoz rendelésének, a feladatoknak erőforrásokkal való kitöltésének, a normák hiányának – mint szubjektív okoknak – és a tervezés költségvetési keretelosztásos, bázisalapú tervezése rendszerének – mint objektív oknak – a következménye.

Ezeken túlmenően azonban meg kell említeni egy sajátos, az emberi érzékenységet érintő volta miatt, kevésbé hangoztatott tervezési problémát is. A tervezés minőségi javításának kulcskérdésének aposztrófált feladatalapú erőforrás tervezés megvalósításához – sok egyéb feltétel mellett – szükséges – az adott szakterület viszonylag átfogó ismerete. Addig ugyanis, amíg ***a költségvetési kerettervezés csak a költségvetés formai követelményei mechanizmusának ismeretét igényli, az erőforrás-tervezés megköveteli az egyes feladatok tartalmának, a végrehajtás történéseinek, az azokhoz szükséges eszközök, anyagok és szolgáltatások körének, mennyiségének, felhasználásuk rendjének ismeretét is. Ez a kultúra azonban a rendszeres létszámleépítések következtében mára kihalófélbe került.*** Súlyosbítja a helyzetet, hogy az új tervezési metódus megvalósításához sem gyakorlati, sem tapasztalati információk, végrehajtási metodikák és kidolgozott módszertan nem áll a tervező szervezetek rendelkezésére.

Az előzőekben elemzett folyamatokból a normatív működés tervezésének 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 szükségletből kiindulva történik.*** A költségvetési tervekben nem derül ki, hogy az egyes költségvetési tételekre tervezett összegek milyen feladatok végrehajtása érdekében merültek fel.
- A költségvetési tervek nem tartalmazzák a feladat – szükséges erőforrás – szükséges költségigény – elérhető eredmény viszonyt, amelyből konkrétan, folyamatszerűen megállapítható lenne a feladathoz szükséges költségvetési igény, megalapozottá válhatna

ezen igény jogosságának elbírálása, és **mérhetőbbé a folyamat végén a feladatok végrehajtásának objektív eredménye.**

- Hiányossága a jelenlegi tervezési folyamatnak, hogy **feladat-elmaradás esetén annak következményeit** (átcsoportosítás más feladatra, esetleges megtakarítás) nem lehet felmérni, vagyis nem követhető nyomon, hogy az elmaradt feladatok miatt felszabadult költségek és erőforrások felhasználása milyen célokra történt.
- A költségvetési tervekből 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 tervekből nem állapítható meg, 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 állapítható meg, hogy az egyes katonai szervezetek feladat végrehajtásának minőségi mutatója mennyire függött össze a biztosított forrásokkal.

A lehetséges kitörési pontok

A két nagy tervezési terület elemzésének megállapításai alapján az azokban megfogalmazott **probléma csomópontok felszámolása érdekében** az új, vagy módosított gazdasági tervezési rendszernek, **az alábbi főbb irányokban képzelhetők el a kitörési pontjai.**

1. Az integrált tárcaszintű tervezés megvalósítása

Ennek kialakítása során azt a törekvést volna célszerű érvényesíteni, hogy *a gazdasági tervezési funkciók minél kevesebb, optimálisan egy tervező szervezet kereteiben kerüljenek végrehajtásra.*

A gazdasági tervezést jelenleg több szervezet keretein belül szétosztottan végzik. A gazdasági tervek tárcaszinten csak a költségvetési tervben találkoznak. Ez azonban nem lát előre csak egy évet, nem feladat orientált és nem képes kezelni a hosszú távú (10 éves) terveket. Ezért a gazdasági tervezés egy-egy évre széttöredezett, bennük a folyamatosság nyomai sem ismerhetők fel. Az egyéves folyamatokhoz ugyanakkor nem igazodnak a reálfolyamatok, amelyek így egyik évről a másikra – a beljük fektetett összegek ellenére – gyakran maradnak finanszírozatlanul.

A költségvetésen kívüli tervezés mára elvesztette jelentőségét, sőt most már a szervezeteit is. Történt ez annak ellenére, hogy *a költségvetés tervezése csak a katonai képesség és feladattervezésre támaszkodó erőforrás és költségtervezéssel válhat megalapozottá, végrehajtása csak e tervekkel együtt lehet átlátható.*

A probléma megoldásának fő kitörési pontja, hogy jelenleg a számtalan helyen elkészített gazdasági terveket egy szervezetben belüli feladatként, tárcaszinten integrálni kell. Ez az integráció magába foglalja a tervek tartalmi és a szervezeti alrendszerek integrációját is. A gyakorlatban ez a HM GTH erőforrás és költségtervező, valamint elemző, a HM KPSZH költségvetés tervező, az MH ÖLTP szakági erőforrás, költség és költségvetés tervező, az MH EÜCSF-ség gazdálkodástervező, a HM IKH gazdálkodást tervező szervezeteinek, valamint a HM TH programirodái egy szervezetbe történő egyesítését jelenti. *Ebben a szervezetben minden információ rendelkezésre állna a központi gazdasági tervezéshez. Így elkerülhető lenne az alsóbb szintű tervező szervezetek felkészületlenségéből adódó, vagy általuk az indokolatlan tartalékolásra irányuló tervezési dezinformáció, adathiány, feleslegessé válna a bonyolult együttműködés megszervezése, illetve megszűnne az egyes központi tervező szervezetek közti állandó hatásköri villongás.*

Ez a gazdasági tervező csúcsszervezet minisztériumi szervezetként a gazdálkodás szakmai rendjéért tárcaszinten első helyen felelős HM VGHÁT irányításával dolgozna.

Mivel a fenti szervezeti integráció jelenleg számtalan olyan – nem szakmai – érdekeket sért, amelyek áthidalása ma még nem lehetséges, a

megoldás célszerűségére vonatkozó álláspont fenntartása mellett, átmenet és kompromisszumként a tervek tartalmi integrációjának megvalósítását kell célként kitűzni és elérni.

A tervek tartalmi integrációja azt jelenti, hogy az összes résztervben szereplő feladatokat és célokat tárcaszinten összevontan meg kell jeleníteni és az összevont terven belül, el kell végezni az egyes tervcélok, és feladatok egymáshoz viszonyított prioritizációját 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 alapokon történik, és minden esetben megelőzi a forráselosztásra vonatkozó pénzügyi döntéseket.**

Ezt a folyamatot célozta meg a védelmi felülvizsgálat eredményeként célul kitűzött 10 éves Alapterv létrehozása is, amely erőforrásalapon osztja el a prognosztizált pénzügyi forrásokat. Mindenkori első éve a költségvetési terv alapja, amely koncepcióját tekintve nem térhet el tőle.

2. A működési és fejlesztési tervek összhangja

Általános tervezési elv, hogy a fejlesztés és a működés-fenntartás erőforrás és költségigényeinek, egymással összhangban kell az integrált tervekben megjeleníteniük. Ez azt jelenti, hogy **a felülről korlátos, meghatározott mértékű költségvetésből, csak annyi fordítható fejlesztésre, amennyi a kötelező fenntartási működési kiadások realizálása után megmarad.** Ebben az értelemben, a működési kiadások nagysága egyértelműen behatárolja a tervezhető fejlesztési kereteket.

Ebből az elvből, legalább három tényező következik:

- adott mértékű működési kiadásokhoz, meghatározott mértékű fejlesztési lehetőség tartozik,
- amennyiben a fejlesztési arányt növelni akarjuk, intézkedéseket kell hozni a működés költségeinek ezzel azonos mértékű csökkentésére,
- a két tervezési összetevő összhangjának megteremtéséhez – a jelenlegi gyakorlattal ellentétben – a fejlesztési programok tervezésével egy időben, meg kell tervezni a működési kiadásokat is.

A fentiekből közvetlenül adódik az a követelmény, hogy ***a működési kiadásokat pontos műszaki és pénzügyi számvetésekkel, a normák legszélesebb körű alkalmazásával kell megtervezni, a jelenlegi bázis elven működő keretkitöltési módszer helyett.*** Csak ez ad ugyanis objektív alapot a működési költségek nagyságának meghatározásához.

A működési költségeknek, a lehetséges fejlesztési kereteket meghatározó szerepe miatt rendkívül pontosnak és jól körülhatároltan indokoltak kell lenniük. Ellenkező esetben – felültervezettség esetén – feleslegesen csökkenti a fejlesztési kereteket, alultervezettség esetén pedig végrehajthatatlanná teszi az emiatt felültervezett fejlesztéseket. ***A működés költségein ugyanis, adott szervezeti méret esetén, egy jól meghatározott határérték alatt nem lehet takarékoskodni.*** Ezért az alultervezett működési kiadásokat, a végrehajtás során, függetlenül annak tervezett értékétől, mindenképpen ki kell egészíteni. Ez a kiegészítés azonban, már csak a megtervezett fejlesztésektől való forráselvonással lehetséges.

A működési és fejlesztési tervek összhangjának megteremtése érdekében tehát egyre sürgetőbb ***a hiányzó normák kidolgozása és tervezési alkalmazásba vétele, a működési tervezési bázisértékek teljes körű szakmai felülvizsgálata, elemeinek számvetésekkel való alátámasztása, illetve a fejlesztési és működési tervek párhuzamos, egy tervezési folyamatban történő végrehajtása.***

3. A tervezésben a pénzforgalmi szemlélet kizárólagosságának megszüntetése

A honvédség jelenlegi gazdasági tervező rendszere abszolút módon költségvetés, ezen belül költségvetési keret orientált. Ebben a tervezési rendszerben a pénzforgalmi szempontok alapján leosztott költségvetési előirányzat keretekbe igyekeznek a katonai vezetők beleerőltetni a részükre elrendelt feladattartalmakat, illetve a rendelkezésükre bocsátott költségvetési keretből próbálják „***kigazdálkodni***” a meghatározott feladatokat.

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 beszerzések során nyilvánvalóvá válik, amely a feladatcsökkentések, tömeges előirányzat

átcsoportosítások, maradványmegelőző célú, ad-hoc beszerzések nyomán egyenlítődik ki.

A terezési rendszer ilyen tartalommal való továbbélése 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 keretelosztáson alapuló pénz-gazdálkodás, amely teljes egészében mellőzi 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 haderő képességek, az ezek érdekében végrehajtandó feladatok és a hozzájuk kapcsolódó erőforrások, továbbá az erőforrások megszerzéséhez szükséges pénzügyi források közvetlen összekapcsolását. Ebben a rendszerben nem kimutathatók, hogy a rendelkezésre álló költségvetési források felhasználásával szemben milyen új haderőképességek jöttek létre.

Lényeges hiányossága a tervezés ezen módjának, a teljesítés üzemgazdasági megfigyelésének, majd ennek alapján a tapasztalatok visszacsatolásának elmaradása.

Ebből a helyzetből *egyetlen kitörési pont kínálkozik: az üzemgazdasági szemléletű feladatalapú erőforrás-tervezés megvalósítása. Ebben az elképzelt rendszerben az állami költségvetéssel szembeni tárcaszintű forrásigényeknek, tételes erőforrásterveken, azoknak tételes normákkal alátámasztott számvetéseken kellene nyugodnia.* A tervezésnek, mint folyamatnak, ki kell terjednie a tervek teljesítésének 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 adja.

Amíg ezt nem valósítjuk meg, tudomásul kell vennünk, hogy a jelenlegi intézményfinanszírozás elve nem biztosítja az adott védelmi szolgáltatások összehasonlíthatóságát, így nem ítélné meg az sem, hogy a forrásfelhasználó intézmények jól gazdálkodnak ezekkel a forrásokkal, vagy nem. *Üzemgazdasági költségadatokat nélkül ugyanis egyetlen katonai szervezet sem tud ma valós információt szolgáltatni költségvetési igényei megalapozottságáról, azok valós voltáról.* Mindez azt eredményezi, hogy a jelenlegi pénzforgalmi típusú tervezési metódus abszolutizálásának to-

vábbéléséig, nem csökkenthetők a tárca költségvetési igényeivel szembe-
ni támadások és ezek rontják a tárca költségvetési alkupozícióit is.

Az üzemgazdasági típusú erőforrás-tervezés igénye már átvezet a
következő kitérés ponthoz.

4. Az erőforrástervek hiányának felszámolása

Az előző eszmefuttatásokban már kifejtettem, hogy a tervezés jelen-
legi rendjében, mind kevésbé történik meg a leosztott költségvetési kere-
tek konkrét fizikális tartalmának (erőforrásokkal való kitöltésének) meg-
határozása a tervezés során. A költségvetésbe így erősen esetleges, vagy
elnagyoltan specifikált tartalmú pénzkeretek kerülnek tervezésre.

*Az erőforrástervek hiánya gyakorlatilag azt jelenti, hogy a tervek
nem adnak információkat arra vonatkozóan, hogy a rendelkezésre álló
és jól-rosszul leosztott pénzkereteket pontosan mire akarjuk felhasználni.
Ezek a gyakorlatban a beszerzések realizálásakor konkretizálódnak
és ekkor derül ki az is, hogy a tervezett pénzkeret sok, kevés, vagy elég a
tervezett beszerzésre.*

Az erőforrástervek hiánya jelzi azt is, hogy a tervezett összegek nin-
csenek, vagy csak igen lazán vannak összekapcsolva a végrehajtandó fe-
ladatokkal. Ennek következtében pedig *követhetetlené válik, hogy a
pénzforrások felhasználásának volt-e értelme, célszerűen történt-e,
nagysága az általa végrehajtott feladatokkal arányos volt-e, olyan fela-
datok érdekében történtek-e, amelyek szükségesek voltak, amelyek
meghatározott képességek megteremtését szolgálták, illetve, hogy a fel-
használások prioritásrendje betartásra került-e.*

*Az erőforrástervek hiánya megkérdőjelezhetővé teszi a forráselosz-
tás objektivitását is.* Abban az esetben ugyanis, ha a tervező katonai szer-
vezetek nem képesek előre (a tervezés időszakában) meghatározni, hogy
az igényelt pénzkeretből pontosan mit akarnak megvenni, és azokat mi-
lyen feladatok érdekében akarják felhasználni, az ilyen ismerethiánnyal
megvalósuló forráselosztás nem fogja szükségszerűen követni a feladatok
nagyságrendjét és fontosságát. Az így létrejövő forráselosztás aránytalan-
ná és végrehajthatatlansága miatt látszólagossá válik. *A tényleges forrás-
elosztás ezért a végrehajtás szakaszába tevődik át, a rendszeres feladat
és forrásátcsoportosítások útján.*

A fentiek alapján, úgy vélem, hogy *axiómaként kellene kezelni,*
hogy, ha a költségvetési terv nem erőforrástervre épül, akkor a fenti alap-
vető folyamatok által felvetett kérdésekre nem kapunk válaszokat. Ezáltal

a terv meg fog ugyan felelni az államháztartás törvényi szabályozásának, valós folyamatait tekintve azonban ***nem lesz képes betölteni fő funkcióját***: a meghatározott katonai képességek elérésének finanszírozását. Mindezek alapján úgy ítélem meg, hogy ***a gazdasági tervezésnek alapvetően erőforrás-tervezésnek kell lennie, amely központja, kiindulópontja és meghatározója a gazdasági tervezés minden más elemének.***

Ezt a tendenciát kezdte meg kibontani a védelmi felülvizsgálat eredményeként megalkotni szándékozott 10 éves Alapterv is, amely mindenekelőtt erőforrás és költségterv, és amelyből – az elgondolások szerint – minden más terv eredeztethető és eredeztetendő lesz.

5. Az erőforrás-tervezés személyi szakmai feltételeinek megteremtése

A kitörési pontoknak az előzőekben kifejtett tartalma csak abban az esetben nyerhet tényleges megvalósulást, ha annak szubjektív személyi, szakmai, felkészültségbeli feltételei is adottak, vagy megteremthetők. Tanulmányom első felében e kérdéskört vizsgálva már vélelmeztem, hogy a több mint másfél évtizedes „***fűnyíró***” szerű létszámleépítések, a folyamatos egzisztenciális bizonytalanság, ***a humánpolitikai célokban az iskolai és a nyelvi végzettségek abszolútizálása és ezzel szemben a szakmai tapasztalatok értékének semmibe vétele*** azt eredményezte, hogy szinte teljesen kihalt a tervezési kultúrát megőrző és a fiatalabb generációnak átadó, a gyakorlati folyamatokat kiválóan ismerő állomány.

Az alsóbb vezetési és szervezeti szinteken ez a fizikális eltűnésüket, a felsőbb szinteken pedig igen jelentős megritkulásukat, pályaelhagyásukat, illetve szakmai súlyuk, érdekérvényesítő szerepük eljelentéktelenedését jelentette. Ennek eredményeként ***az esetek többségében maga a rendszer (a tervezési folyamatok összessége) még saját hiányosságai, hibái és a reálfolyamatok lekövetésére való képtelenségének felismerésig sem jut el.*** Ezzel párhuzamosan képtelen befogadni a szórványosan megjelenő új, jobbító, vagy a reform egy szélesebb körét megcélzó gondolatokat. ***A szakmai felkészültségbeli hiányok ezért az egész rendszer cél- és szükségyszerű formálásának lehetőségét veszélyeztetik.***

Az általános elvi rendszerhibákon túl, nem csak az új típusú erőforrás, de a már működő költségvetési tervezési rendszernek is egyik legfontosabb hiányossága, hogy alapadatainak alsósintű generálása gyenge szakmai minőségben, hiányosan, ezért elnagyoltan és alacsony realitástartalommal kerül meghatározásra. Az ezt ***végrehajtó állomány egy jelentős része ugyanis nem rendelkezik a szükséges a gazdasági tervezéshez el-***

engedhetetlen, csapat, törzsmunka és intézményi működési tapasztalatokkal. A rendszerben dolgozó fiatal, magasan iskolázott állomány friss diplomái és nyelvvizsgálói nem képesek pótolni a működés tapasztalatait. Ezért tőlük – e tapasztalatok megszerzéséig – nem várható el a tervezés alapadatai generálásának magas, de legalábbis elégséges színvonalának produkálása.

Az erőforrás és költségtervezés tekintetében ez *kétirányú kitörési irányt igényel.*

Egyrészt folyamatosan és megszakítás nélkül *folymtatni kell az érintett állomány kiképzését és oktatását.* Ennek során programszerűen meg kell szervezni a szükséges ismeretek és tapasztalatok birtokában lévő és még aktív állomány ez irányú ismereteinek és tapasztalatainak átadását. *Alapelvként kell elfogadni, hogy a tapasztalatok átadása nélkül minden – bármilyen nagyszerű szakmai átalakítási elgondolás – csak implementáció nélküli fikció marad. Ezért a diplomák és nyelvvizsga bizonyítványok mellett a humán stratégiában és a közvélekedésben el kell ismerni a szakmai tapasztalatot is, mint rendszerépítő erőt és tényezőt.*

Másrészt *ki kell alakítani a központi erőforrás-tervezés szervezeti és szakmai rendszerét.* Ennek lényege, hogy a központilag meghatározott ambíciószintekhez tartozó erőforrások tartósan központilag kerülnének meghatározásra, míg a részletes erőforrástervek központilag, de utólagos alsóbb szintű kontrollal épülnének be a tervekbe.

Viszonylag egyszerűbb a helyzet a tárca tevékenységét, a honvédség alapvető feladatait kiszolgáló erőforrástervek központi kidolgozásával. Ezek jelentős része ugyanis a fejlesztés körébe tartozik és zömében nagybani becslést – bár megfelelő részletettségű adatokat kell, hogy tartalmazzon.

Legfőbb megtestesítője a **10 éves Alapterv**, amelynek erőforrás-szükségletét a szakmai igényekből kiindulva a felsőszintű haderőtervezési, a szakági és tárcaszintű erőforrás-tervezési, valamint a pénzügyi tervező szervek készítik el.

E terv az „alkotók” differenciáltságából adódóan egy *olyan komplex elgondolás, amely tartalmazza a képességek, a feladatok, az ehhez szükséges szervezeti struktúra, az erőforrás és költségigény, költségvetési lehetőségek által determinált összességét.* Kiindulópontját a megtervezett katonai képességek és az ezekhez szükséges feladatok adják, amelyhez a központi katonai és logisztikai feladattervező szervezetek megfogalmazzák a szervezeti struktúrát, az anyag, eszköz és szolgáltatás

igényeket. 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 nem csak pénzmozgással járó költségét, ilyen értelemben szélesebb, mint a költségvetési igényterv.

A tervek része a normatív működés erőforrás és költségterve. Ez – az eddigi gyakorlattól eltérően – *nem bázisra készül.* Alapvető módszere a központilag meghatározott személyi és technikai állománytáblák és a hozzájuk kapcsolódó ellátási, javítási, fenntartási és egyéb normák szorozatából kialakított tervtételek, amelyek így, gyakorlatilag nullabázisú tervezésként funkcionálnak.

Mivel mind az állománytáblák, mind a normák meghatározása központi feladat, a normatív működés tervadatainak kidolgozása nem jelent problémát. Az így kapott adatok azonban átlag jellegűek lesznek és nem kapcsolódnak az egyes katonai szervezetek tényleges feladataihoz. Amennyiben ezek további finomításra nem kerülnének, az átlagadatok az egyik katonai szervezetenél alul, a másikon felültervezést idéznének elő. *Ezért az így központilag generált adatokat a katonai szervezetek szakmai alapokon, saját feladataik ismeretében véleményezik, „felülvizsgálják”.* Ennek során módosítják az átlagadatokot saját feladataik tényleges erőforrásigényei tükrében. Az így módosított adatok az átlagok környezetében mozogva, viszonylag megfelelő pontossággal lesznek képesek tükrözni a valós erőforrásigényeket. Megelőzik továbbá a döntően saját tartalékolásra irányuló törekvéseket, mivel a módosítások csak a tényleges feladatok számvetésében szereplő mértékben – tehát nem alapvető nagyságrendben – térhetnek el a központilag tervezettől. Ez a módszer egyben anulálja az alsóbb szintű szervezetek tervezési dezinformációs érdekelttségét is, mert megszünteti ennek szakmai alapját.

Az alsóbb szintű és a felhasználó szervezetek által felülvizsgált tervek a központi erőforrás-tervező szervezetenél összesítésre és beépítésre kerülnek a tárcaszintű erőforrás és költségtervbe. Az összevont erőforrás és költségterv alapján az erőforrások tárcaszintű elosztásában döntési jogosultsággal rendelkező eljárások így egyben láthatják a tárca összes erőforrás igényét, és lehetőségük van ezek ismeretében eldönteni, hogy a rendelkezésre álló, vagy prognosztizált költségvetési lehetőségek függvényében, forráshiány esetén mely feladatokra jusson és melyekre nem, a biztosított pénzeszközökből. Ezáltal megszűnhet a tervező szervezetek egyedi érdekérvényesítésén alapuló átláthatatlan forráselosztás.

Az elkészült központi erőforrástervezés tartalmazza a fejlesztési programok és a normatív működés erőforrás és költségigényeit, amely így megszünteti a fejlesztések és a működési kiadások egymás rovására történő biztosítására való törekvéseket. Ez egyben megakadályozza azt is, hogy a fejlesztés és a működés egymás rovására túlterjeszkedjen, mivel mindkettő összes erőforrásigénye egy időben, egyben látható.

Az erőforrástervezés ilyen megvalósításával 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.

6. Összegzés

A gazdasági tervezés az új követelmények megjelenésével, – az előzőekben részletezett tényezők miatt – súlyos válságba került. A válság legfontosabb jelei a finanszírozási hiányok és a pénzmaradványok, a források szűkössége és a pazarlás együttes jelenlétében, a tervezés szakmai színvonalának nagyon jelentős csökkenésében, tartalmát tekintve a legegyszerűbb pénzkeret tervezés abszolutizálódásában és a tervezési folyamatok partikuláris érdekek mentén történő szétesésében érhetők tetten.

Ennek eredményeként *a jelenlegi gazdasági tervező rendszer tartalmában és szervezeteileg széttagolt, ebből következően elveiben nem egységes, adatai nem biztosítják a tárca döntéshozói számára a meghatározó erőforrásokkal való gazdálkodás teljes körű képességét, a gazdálkodás átláthatóságát és kézben tarthatóságát és mindezek alapján a tárcaszintű központi akarat elsődlegességének minden körülmények közötti érvényesíthetőségét.* Megítélésem szerint ezekre a tervezési hiányosságokra vezethető vissza a tárca gazdálkodási problémáinak jelentős része.

A probléma magja az, hogy a tervezés, ezzel a tartalommal, ténylegesen nem a rendelkezésre álló források, objektív alapokon nyugvó, előzetes elosztásának eszköze. A források elosztása döntően nem a tervezésben, és nem nyílt kompromisszumok útján történik.

A kivezető utat a tervezés szervezeti és funkcionális integrációjában, a pénzforgalmi tervezés abszolutizálása felszámolásában, az üzemgazdasági jellegű eredmény szemléletű tervezés kialakításában, az

erőforrás-tervezés központba állításában, a tervek végrehajtása controlling jellegű megfigyelésében és a személyi állomány szakmai tudásának, felkészültségének fejlesztésében látom.

A kivezető út másik, az előzővel azonos súlyú eleme *a problémák megoldására irányuló határozott vezetői akarat, amely szükség esetén felvállalja, saját véleménye helyességébe való szilárd hite birtokában, a szakmai köntösben jelentkező, akár többségi véleményekkel szembeni fellépést is.* Sajnos a tervezés általános problémáinak és azok káros megjelenési formáinak hangoztatásán túl, az elmúlt 10 évben, egyetlen meghatározó vezetési szinten sem jelent meg az a vezetői igény, amely egyértelműen hiányolta volna a tervezési rendszer előzőekben részletezett problémáinak konkrét, tételes megoldásokkal történő kiküszöbölését és felkarolta, vezetői hatalmával megtámogatta volna a tervezés megújításának szakmai próbálkozásait. Ezért, *ha valóban szakítani akarunk a tervezési rendszer szorító gondjaival, akkor várható belső feszültségei, esetleges elvi hibái és kezdeti bizonytalanságai ellenére, határozott vezetői akarral volna célszerű támogatni az új tervezési felfogás megvalósítását. Ellenkező esetben ezek a próbálkozások megmaradnak szűk szakmai csoportok soha be nem teljesülő elgondolásaiként, miközben a jelenlegi tervezési rendszer hibái, lassan normává szilárdulnak.*