

## EGY OLASZORSZÁGI UTAZÁS TAPASZTALATAI

Briák Ottó<sup>1</sup>

***Mottó: A mocsár lecsapolásához  
nem a békák véleményét  
kell kikérni.***

***A HM Gazdasági Tervező Hivatal szervezésében 2003. november elején egy szűk szakembergárda járt Olaszországban, az ottani vezérkar program és költségtervező hivatala meghívására. A látogatás célja az volt, hogy egy 50 éve NATO tag országban tapasztalatokat gyűjtsenek az erőforrás-tervezés mibenlétéről egy olyan hadseregben, ahol ennek már – valószínűsíthetően – jól bejáratott rendszere van. Fontos feladata volt a látogatásnak az, hogy ne csak az erőforrás-tervezés elvei, hanem annak konkrét gyakorlata és módszertana is tanulmányozásra kerüljenek.***

A látogatás és a témaválasztás indíttatását az adta, hogy, egyrészt itthon ez a szakterület jelenleg van megszervezés, és ami ennél fontosabb elfogadtatás alatt, másrészt az erőforrás-tervezés módszertanában az Európai Unió csatlakozással olyan új elemek fognak megjelenni, amelyek csatlakozásunk után várhatóan az egész jelenlegi államháztartási számviteli rendet fel fogják forgatni. Ezek előzetes tanulmányozása tehát szakmailag mindenképpen előremutatónak és szükségszerűnek tűnt.

Az erőforrás-tervezés előrehaladottabb nyugati tapasztalatainak tanulmányozása abból a szempontból is fontos volt, egy alapvetően erőforrás-tervezés profilú HM hivatal részére, hogy azok vagy megerősíthetik, vagy megkérdőjelezhetik ez irányú hazai, szakmai törekvéseiket.

***Az ott szerzett tapasztalatok jelentőségének megértéséhez nem kerülhető meg, az erőforrás-tervezéssel kapcsolatos hazai gyakorlat jelenlegi helyzetének, legalább érintőleges bemutatása.***

***Az erőforrás-tervezés ma a hazai tervezési rendszerben egy verbálisan központi kategóriaként szereplő folyamat, amely azonban a gyakorlatban az elmúlt 10-15 évben szinte semmiféle gyökeret nem tudott eresztetni.*** Annak ellenére, hogy ma a legfelsőbb vezetői szinttől lefelé, szinte minden tervezésben érintett vezető és szervezet a feladat-végre-

---

<sup>1</sup> Briák Ottó mk. ezredes, Védelemgazdasági helyettes államtitkár, főtanácsadó.

hajtás feltételeként erőforrásokról beszél, valójában az erőforrás-tervezés, mint folyamat egyetlen tervezési technológiában sem valósul meg. Ennek többféle oka van.

Mindenekelőtt az, hogy **korántsem egységes az erőforrásnak, mint fogalom valós tartalmának az értelmezése.** A legáltalánosabban elterjedt – egyébként **totálisan hibás – értelmezés, hogy erőforrások alatt a pénzt kell érteni.** Ez a felfogás a pénz általános egyenértékes, a csereeszköz és forgalmi eszköz funkciójának értelmezéséből indul ki. Mivel a pénz, e funkciói kapcsán közvetíti az áruk cseréjét, lebonyolítja e cserék forgalmát, illetve, hogy gyakorlatilag minden árura átváltható és benne minden áru értéke kifejezhető, e nézet képviselői úgy vélik, hogy **mivel minden feladat végrehajtásához – a vulgáris értelmezés szintjén – pénz kell, ezért generális erőforrásnak a pénz tekinthető.**

Úgy vélem, hogy **ez a nézet összekeveri az ok és az okozat kérdését.** Ha a fenti felületes eszmefuttatásnál mélyebbre ásunk, akkor először determinálnunk kellene az erőforrások fogalmát. Mivel erre vonatkozóan nincs egységes tudományosan megalapozott diszciplína, közvetett úton célszerű megközelíteni a kérdést. Ha elfogadjuk, hogy minden folyamat mozgásba hozásához és tartásához erőforrások felhasználására van szükség, akkor jó közelítéssel azt mondhatjuk, hogy az erőforrások azok, amelyekről a dolgok mozgásba jönnek, illetve mozgásban tarthatók. Tudományosan ezt úgy fogalmazhatjuk meg, hogy **az erőforrás adott folyamatok működését biztosító anyagi és szellemi dolgok összessége.**

E megfogalmazásból rögtön többféle következtetés is adódik. Mindenekelőtt az, hogy **az erőforrások minden esetben naturáliákban, vagy naturális változásokat, mozgásokat előidéző szellemi termékekben testesülnek meg.** Anélkül, hogy folytatnám a következtetés sort, ebből rögtön látszik, hogy ez nem lehet a pénz. Hiszen, gondoljunk csak bele: mi hajtja a harckocsit? A gázolaj, tehát nem a pénz! Miben helyezik el a katonát? Laktanyában, vagy sátorban, tehát nem pénzben! Mivel pusztítjuk az ellenséget? Fegyverekkel, tehát nem pénzzel! És a sort még folytathatnánk tovább. **A pénz tehát nem hozza és tartja mozgásban a folyamatokat, csak közvetíti azokat a naturális és szellemi energiákat, amelyek ezt megteszik.**

**Vannak olyan erőforrások, amelyek még megtévesztőbb módon hasonlítanak a pénzhez, így még nehezebb kimutatni róluk, hogy azoknál sem a pénz az erőforrás, hanem mindaz, amit a pénz közvetítésével adott folyamatok lebonyolításához megvásárolunk.** Csak néhányat sorolok fel itt a példa kedvéért. A bér és járulékai, a különféle pénzbeli sze-

mélyi juttatások, a költségtérítések, a kiküldetések napidíja. Bár ezeknél erőteljesen úgy néz ki, hogy a pénz funkcionál erőforrásként, azonban megfelelő elméleti absztrakcióval ezekről is viszonylag egyszerűen kimutatható, hogy a folyamatok motorja itt sem a pénz, hanem a mögötte álló, a felhasználásával megszerzett anyagi eszközök és szolgáltatások. (A bér például a munkaerő újratermelésében résztvevő lakás, ruházat, ételmezés, oktatás, szórakozás, stb. pénzbeli megjelenítése. Vagy a TB járulék, a mögötte álló egészségügyi és más szociális szolgáltatások megjelenése).

***Sajnos ez a nézetrendszer az erőforrások mibenlétéről a magyar katonai tervezési rendszerben egyáltalán nem általános. Ezért fordulhat elő, hogy miközben mindenki erőforrásokról beszél, valójában pénzre és ezen keresztül a költségvetési lehetőségekre gondol. Ebből következően az erőforrás-tervezés széleskörű hangoztatása ellenére, maga a folyamat még csak meg sem jelent a tervezési rendszerben.***

Az erőforrás-tervezés tényerését a fenti, szakmai jellegű értelmezési problémán túl, sajnos sokkal földhözragadtabb gondok is akadályozzák. Világosan látni kell ugyanis, hogy ***a tervezett pénzkeretek konkrét feladatokhoz rendelése, majd a feladatok pontos erőforrás-igényeinek meghatározása a pénzfelhasználás fontos és talán az egyetlen objektív indikátora.***

A feladatonként részletesen megtervezett erőforrásigény és a költségeknek az ezekhez való rendelése ugyanis képet ad arról, hogy a rendelkezésre álló pénzkeretek pontosan mire kerülnek felhasználásra, megmutatja ezen túlmenően azt is, hogy adott feladathoz azokra és annyi erőforrásra van-e szükség, mint ami és amennyi tervezésre került. Az is kitűnik belőle, hogy az erőforrások ár kalkulációja reális-e, nincsenek-e a tervezésben látens tartalékok elbujtatva. Lehetővé válik továbbá a végrehajtás során az erőforrás-felhasználás szükségességének, ezen keresztül a feladatok végrehajtási tartalmának nyomon követése és számonkérése. Összességében ***az erőforrás-tervezés a feladatterv és a költségvetés pénzügyi, finanszírozási terve közé ékelődve méri és értékeli mindkét kapcsolódó tervezési rendszer jóságát, és ami ennél nagyságrenddel fontosabb üvegszerűen átláthatóvá teszi a pénzmozgást, annak szükség-szerűségét, arányosságát és célszerűségét.***

A feladatalapú erőforrás-tervezés tehát a forráselosztásra és felhasználásra vonatkozó döntések közvetlen értékmérője, így objektívan automatikusan és szervezetszerűen minősíti a döntéshozókat is. Nos ezt – a tapasztalatok szerint – a honvédség jelenlegi gazdasági tervezési, döntési infrastruktúrája még nem tudja befogadni. ***Úgy tűnik, hogy a határozott***

***felsőszintű szándékok ellenére attól lefelé a hierarchiában nincs túl nagy kereslet az erőforrás-tervezés által megvalósítható átláthatóságra.***

Az erőforrás-tervezés általános elterjedésének az értelmezési problémák és az érdekviszonyok ellentmondásain túl akadályozó tényezője néhány szakmai hiányosság is. Mindez abban nyilvánul meg, hogy az erőforrás-tervezéshez a tárgyat képező feladatokról döntéseket szükséges hozni, azaz meg kell határozni milyen célok érdekében, milyen feladatokat, milyen szervezeteknek, milyen tartalommal, milyen metodikával, milyen határidőre kell végrehajtani. Gyakorlatilag ezek a folyamatok fedik le a feladattervezést.

***Csak az így eldöntött feladatok munkafolyamataira lehet meghatározni a szükséges erőforrások fajtáját, mértékét és biztosításának ütemezését. A feladatokra vonatkozó döntések nélkül tehát nincs erőforrás-tervezés. A döntéshiány ugyanis feladat-végrehajtási vákuumot idéz elő, amely az erőforrásigényt már csak a közvetlen felhasználás előtt képes produkálni, így lehetetlenné téve minden tervezési előrelátást, tudatos forráselosztást és a feladatokra vonatkozó prioritizációt. Döntések nélkül az erőforrások biztosítása rögtönzések sorozata, amely a gazdaságtalan, pazarló gazdálkodás melegágya.***

Az erőforrás-tervezés hiánya – a fenti összefüggésben – azt jelenti, hogy a tervek nem adnak információt arról, hogy a rendelkezésre álló, jól-rosszul leosztott pénzkereteket pontosan mire akarjuk felhasználni, azokból mit akarunk beszerezni. Ezáltal csak a végrehajtást közvetlen megelőzően derül ki az is, hogy a pénzkeret elégséges, sok, vagy kevés a tényleges beszerzésekre. A tervek ilyen belső bizonytalansága év közben az előre nem látható feladatokat messze meghaladó átcsoportosítási igényeket, év végén alacsonyabb prioritású, vagy felesleges beszerzéseket, illetve végső soron felhasználatlan pénzmaradványokat eredményez.

A tárca különféle felsőszintű tervező szervei érzékelve e problémák következményeit, a felső vezetés követelménytámasztásától is hajtva, ***számos kíséreltet tettek és tesznek a pénzkereteknek valamilyen módon a feladatokhoz kapcsolására***, azaz, hogy minden költségvetési forint valamilyen feladat érdekében kerüljön tervezésre. Ezek az erőfeszítések, bár tiszteletre méltók, de mivel a hibás (mert csődöt mondott) tervezési rendszer kereteiben, azok szinte minden elemét, elsősorban az érdekviszonyait érintetlenül hagyva próbálnak valamilyen változást elérni, ***elleve kudarcra vannak ítélve, vagy ami ennél rosszabb, nem jelentenek többet jól hangzó látszatintézkedéseknél.***

A keménynek tűnő ítéletet elsősorban az indokolja, **hogy minden a feladatokat a pénzzel összekötő eddigi kezdeményezés, mint ördög a tömjénfüstöt, kínosan igyekszik elkerülni az erőforrás-tervezést**, azaz a feladat és pénz közé lakmuszpapírként az erőforrások beiktatását. E nélkül azonban a feladat mellé tervezett költségvetési összeg ugyanolyan luftballon, üres szám, mintha a pénzkeretek mellé nem írnánk semmilyen feladatot.

A tervezett összegek így csak igen lazán, vagy egyáltalán nincsenek összekapcsolva a végrehajtandó feladatokkal. Ennek alapján, hiába vannak a költségvetési keretek adott feladatok mellé írva, nem dönthető el a betervezett előirányzat értékéről, hogy nagysága szükséges és arányos volt-e az általa végrehajtandó feladatokkal, a pénzforrások felhasználásának volt-e értelme, célszerűen történt-e, olyan feladat érdekében történt-e, amely szükséges volt.

**A korábbi nagyon durva támadások miatt, csak félve merem leírni, hogy ezek nélkül az ÜZEMGAZDASÁGI adatok nélkül, hiába rendeljük a pénzt feladatokhoz, ennek realitástartalma nem sokat ér, és ez a végrehajtás gazdasági vargabetűiből egyetlen cikket és egyetlen cakkot sem fog kiváltani.**

Itt tehát egy új diszciplína vezetődött be az eszme-futtatásba: **az erőforrás-tervezés, amely az a munkafolyamat, amely az alapvetően pénzforgalmi szemléletű tervezési rendszerbe beviszi az üzemgazdasági jelleget, amely viszont elengedhetetlen a lényegét jelentő gazdasági reálflow-matok megjelenítéséhez, nyomon követéséhez és átláthatóságuk biztosításához. Mindezek alapján állítom, hogy amennyiben a költségvetési terv nem erőforrástervre épül, nem kapunk képet általa a gazdasági és katonai reálflow-matokról.** Ezáltal, bár e terv meg fog felelni, az államháztartás törvényi szabályozásának, valós folyamatait tekintve azonban nem lesz képes betölteni a célját: a meghatározott katonai és tárcaszintű közigazgatási képességek elérésének finanszírozását.

**Az erőforrás-tervezés követelményének kihagyása a hagyományos nagy tervező szervezetek által igen óvatosan kezdeményezett reform folyamatból egy újabb érdekalapú következménnyel is járt.** A forrásoknak a feladatokhoz viszonyított szűkülésével, nyilvánvalóan minden forrásfelhasználó között kiéleződött a verseny a rendelkezésre álló források megszerzéséért. E verseny a felszínen adott feladatok anyagi-pénzügyi feltételeinek biztosításáért folyik. Mivel e verseny pozitív eredménye egyszerűen az adott feladat és vele annak végrehajtója fontosságának, súlyának elismerését is jelenti, ezért a verseny valójában szervezeti és eh-

hez kapcsolódó személyes érdekek vetélkedése a források feletti rendelkezési jogért.

*E folyamat szakmai köntöse és egyben eszköze is a forráselosztás elve, módszere és eredménye.* Az erőforrástervek hiánya azonban éppen ezen érzékeny terület helyességének megkérdőjelezhetőségét eredményezi. Abban az esetben ugyanis, ha a tervező szervezetek nem képesek előre (a tervezés időszakában) meghatározni, hogy az igényelt pénzkeretből konkrétan mit akarnak megvenni és azokat milyen feladat érdekében akarják felhasználni, úgy ennek az ismeretnek a hiányában megvalósuló forráselosztás sem fogja szükségszerűen követni a feladatrendszert, azaz, nem feltétlenül a legfontosabb, a legnagyobb terjedelmű és erőforrás-igényű feladatok fogják a legtöbb költségvetési forrást kapni.

Az ily módon létrejött forráselosztás, szükségszerűen aránytalanná válik és végrehajthatatlansága miatt, hatásában is csak látszólagos lesz. Gondoljunk csak a NATO programok tervezésének eddigi sikertelenségeire, vagy legutóbb az iraki kontingens felszerelésére, amelyben a pontos erőforrás-tervezés hiánya miatt a tényleges forráselosztás a tervezésről a végrehajtás szakaszára tevődött át, amikor a beszerzések konkrét végrehajtásához rendelték hozzá a szükséges forrásokat, függetlenül attól, hogy azok egésze, vagy egy része más feladatra lett tervezve.

Az előzőekben felvázolt, az erőforrás-tervezéshez való viszony végül is oda vezetett, hogy *tervezési rendszerünk alapvetően költségvetés centrikus, ebből következően kizárólagosan pénzforgalmi jellegű, hiányzik belőle az erőforrás-tervezés és az ezzel együtt járó üzemgazdasági személet. Ennek folyományaként nincs a végrehajtásban eredmény személetű controlling, rendszeresen elmarad a feladatok és a költségek együttes vizsgálata, így a feladatok költséghatékony végrehajtása csak elvi követelmény, amelynek megsértése egyrészt kimutatásra sem kerül, másrészt ha mégis, akkor az gyakorlatilag semmiféle következménnyel nem jár. Ezért a költségekkel a feladat-végrehajtás eredményét is figyelembevevő elszámolás ebben a rendszerben ismeretlen. Hosszú évek óta senki nem kérte számon konkrétan (de általánosságban sem), hogy a tárca által felhasznált milliárdokkal szemben milyen új képességek és eredmények állnak, azok arányosak-e a felhasználásokkal, és ha nem, azért kinek, milyen intézkedése a felelős.*

Ilyen elméleti és gyakorlati előzmények után került sor az olaszországi látogatásra, ahol a fenti kérdésekre kerestük a válaszokat az olasz hadsereg gyakorlatában. Célunk ezzel az volt, – az alkalmazható tapasztalatok átvételén túl – hogy eldöntsük, *nyugodjunk-e bele az általunk sa-*

*nyarúnak ítélt hazai erőforrás-tervezési gyakorlatba, ennek megfelelően értékeljük-e át korábbi álláspontunkat, vagy minden – nem kis – ellenállás ellenére vegyük fel az elénk dobott kesztyűt és a szerzett tapasztalatokkal megerősödvé, vegyük fel a harcot az erőforrás-tervezés hazai megvalósításáért, a szakmai félreértések és félremagyarázások kigyomlálásáért, e tervezési kultúra általános meghonosításáért.* További kérdés volt az utazás szakmai tapasztalatainak függvényében, hogy azok az elméleti irányok, amelyeket az erőforrás-tervezés gyakorlataként több mint két év munkájával kialakítottunk, járhatók-e, van-e létjogosultságuk, azaz, az-e az erőforrás-tervezés, amit mi az alatt értettünk. Önmagunkban eldöntésre várt az a kérdés is, – ezzel összefüggésben – hogy meg kell-e mindent tennünk annak érdekében, hogy szétválasszuk a naturáliákban történő gazdasági tervezést a pénzügyi tervezéstől.

*Lényeges és talán az egész erőforrás-tervezés szempontjából az alapvető kérdés az volt, hogy az államháztartás törvényben, illetve végrehajtási utasításokban meghatározott pénzforgalmi szemléletbe bele lehet-e és kell-e modulálni az üzemgazdasági szemlélet által generált folyamatokat.* A nagy kérdés itt az volt, hogy az üzemgazdasági szemlélet alapvetően vállalkozásokra kitalált eredmény szemléletű, a kiadások és a bevételek egyenlegéből számított eredménykategóriákra alapozott filozófiáját képes-e az államháztartás ettől alapvetően eltérő gondolkodásmódja befogadni. Lehet-e érvényesíteni az üzemgazdasági szemlélet technológiáját egy olyan gazdasági környezetben, amelyben az „árbevétel” (a költségvetési támogatás) nagysága nem a feladat-végrehajtás színvonalától függ elsősorban. Lehet-e ilyen körülmények között a különféle eredménykategóriákat egyáltalán értelmezni. Ha lehet, akkor milyen áttételek és absztrakciók nyomán.

Megerősítésre, vagy elvetésre váró dilemma volt az is, hogy *az erőforrás-tervezésnek hol a helye a tervezési rendszerben, milyen a szervezeti hierarchiában a munkamegosztás a tervezési szintek között.* Van-e létjogosultsága egy – a pénzügyi szervektől független – központi erőforrás-tervező-elosztó szervezetnek, vagy felsőszinten csak az alulról megfogalmazott igényeket kell összegezni, és ezzel párhuzamosan koordinálni az igények és források egymásnak való megfeleltetésének tervezési folyamatait.

Nagy kérdés volt *a gazdasági tervek megvalósulása ellenőrzésének, illetve az ellenőrzési tapasztalatok hasznosításának rendszerszerűsége és módszertana* és legfőképpen az, hogy az ellenőrzések megállapításainak, az azok nyomán születő intézkedések tükrében, milyen a súlya a rendszerben, van-e kézzel fogható változásokat eredményező követke-

ménye a megállapításainak. Különösen azért voltunk kíváncsiak ez utóbbi folyamatra, mert úgy gondoltuk, hogy az ellenőrzések kézzel fogható következményeinek köre és súlya valahol az ellenőrzések komolyságának fokmérője.

Az általunk válaszra váró kérdések sorából kitűnik, hogy az olasz gazdasági tervező rendszer tanulmányozásával az alapvető cél az volt, hogy elsősorban hazai égető kérdéseinkre találjunk valamilyen választ. Ezzel összefüggésben szeretném nyomatékosan ráirányítani a figyelmet arra, hogy a fentiek ellenére ***tökéletesen tisztában voltunk azzal, hogy, még ha a gazdasági tervezés területén számos, alapvető egyezést találtunk is az általunk kialakításra tervezett hazai rendszerrel és ennél sokkal több olyan folyamatot, amelyeknek módszertani megvalósításuk és szervezeti beágyazottságuk különbségei ellenére, elvi, felfogásbeli egyezőség volt a két nemzet rendszere között, ennek ellenére egy más nagyságrendű, más történelmi hagyományokkal, feladatokkal, és a NATO-ba való beágyazottsággal rendelkező, más felépítésű és összetételű hadseregről van szó, amelynek tapasztalatai nem vihetők át egy az egyben a magyar gyakorlatba.*** Tehát nem kerestünk semmiféle erőltetett azonosságokat, mondvacsinált egyezőségeket, annak ellenére, hogy sok tekintetben a gazdasági tervezés szempontjából a gondok, problémák jellege, az útkeresés módja és szakmai tartalma – az ötven év más irányú fejlődése ellenére – meglehetősen hasonló volt a mieinkhez. Természetesen még ezekben az esetekben sem felejtettük el, hogy ezek az azonosnak tűnő problémák egy más társadalmi beágyazottságú, elismertségű és más gazdasági erővel rendelkező feltételrendszerben, teljesen eltérő megoldásokat igényelhetnek.

Az viszont kétségtelen, hogy ***a szerzett tapasztalatok elméleti általánosítására és a speciális hazai gyakorlatra történő, elveiben változatlan alkalmazására, a konzultációk kiváló lehetőséget biztosítottak.***

***Alapvető elvi kérdés volt, hogy a tervezés üzemgazdasági, vagy pénzforgalmi dominancia mellett szerveződik-e, illetve, hogy e két szemlélet hogyan fér meg a rendszerben a tervezés döntően naturális alapokat követelő módszere és a finanszírozás és elszámolás természetszerűleg pénzforgalmi szemléletének ellentmondásában.***

Nos a kérdésre saját, hazai ismereteinkhez viszonyítva, ***csattanós választ kaptunk.***

Az olasz tárgyaló felek ugyanis hangsúlyozták, hogy a ***Maasthricki szerződés életbelépésével párhuzamosan, minden EU tagországban kö-***



**telező érvénnyel bevezetésre került a pénzügyi, kiadásalapú elszámolás után, azzal azonos súllyal a feladat és költségalapú elszámolás követelménye.** Ennek lényege, hogy a tervezés, az elszámolás és az ellenőrzés tengelyébe a kiadások helyett az üzemgazdasági adminisztráció került, amelynek eredményeként a kiadások mellett és helyett a feladatok tartalmi végrehajtására, azok képességteremtő, vagy megtartó céljainak elérésére, végrehajtásuk eredményességére, valamint ezek költségeinek tervezésére, megfigyelésére, elemzésére és ellenőrzésére került a hangsúly. Vendéglátóink külön is hangsúlyozták, hogy gyakorlatilag ugyanaz a tervezési, könyvelési és elszámolási szabályok vonatkoznak a haderő gazdálkodására, – e szempontból – mind a polgári gazdálkodó szervekre. Ennek a követelménynek különös nyomatékot ad az, hogy Olaszországban két éve törvény írja elő az üzemgazdasági szemlélet alkalmazását a költségvetési gazdálkodásban.

**Ennek megfelelően a sajátos olasz nemzeti feltételrendszerben a gazdasági tervezés a következő lépéseket tartalmazza:**

- A kormány és a védelmi miniszter által a haderő részére meghatározott stratégiai célokat a vezérkar tervező szervei **stratégiai, majd részletes katonai feladattervekké** konvertálják.
- Ennek alapján a haderőnemek és a katonai közigazgatási szervezetek megtervezik az ebben **részükre meghatározott feladatokhoz optimálisan szükséges természetes erőforrásigényeket, majd ezek költségvetési szükségletét.** E folyamatban még szó sincs pénzkeretéről, vagy költségvetési lehetőségekről. E fázisban az a lényeg, hogy a parancsnokok és más szervezeti vezetők határozzák meg – függetlenül a pénzügyi lehetőségektől – a reális szükségleteiket.

Vendéglátóink szerint ez egy rendkívül lényeges tervezési szakasz, mivel **minden további fázisban az itt generált adatok lesznek a vonatkozási pontok.** Az optimálisként meghatározott szükségletek biztosításának mértéke határozza meg ugyanis, az azok felhasználásával végrehajtott feladatok mértékét és mélységét. Az optimálisnál kevesebb erőforrás biztosítása tehát a feladat terjedelmének, tartalmának csökkentését, vagy határidejének kitolását igényli. Ez azonban csak az optimumot tartalmazó igényterv adataival való összehasonlítás vonatkozásában válik nyilvánvalóvá. Kis túlzással azt is mondhatjuk, hogy az optimum terv minden további, kapcsolódó terv vonatkozási pontja. A feladatok, a célok, a biztosított erőforrások és költségvetési keretek tehát ehhez az igényszinthez képest alul, vagy felültervezettek, ehhez képest értelmezhető csak, hogy a biztosított forrás sok vagy kevés a meghatározott feladatra. Ez mutatja

meg, hogy kell-e változtatni az elképzelt célokon, kell-e módosítani az elrendelt feladatokat, esetleg meg kell-e változtatni azok tartalmát, vagy terjedelmét.

Természetes, hogy amennyiben egy adatbázistól, ha annak az egész gazdálkodás folyamatára ilyen hatása van, akkor elvárható, hogy minimálisan *reális, pontos, elemzett számvetésekkel alátámasztott és a haderő egészében egységesen értelmezett és kezelt legyen*. Ezt biztosítja a haderőnemenként kidolgozott, de elveiben, szerkezetében egységes *szakfeladatrend* és ezek minden elemét pontosan leíró, vagy jellemző *norma, normatíva és mutatószám rendszer*, amely minden tervező szervezetnél kötelezően alkalmazandó.

*A konkrét feladatokhoz rendelt normák* az összetett feladatokhoz tartozó, a feladatrendszer struktúrája szerint felépített összetett normák, – *a normatívák* – valamint az egységnyi feladatokra számított erőforrás, költségnormák és normatívák – *a mutatószámok – alapvető és mással nem pótolható feltételei a reális és optimális igény-meghatározásnak*.

A mi hazai tervezési rendszerünkhöz képest alapvető – bár véleményem szerint igencsak indokolt – eltérés, hogy az olasz haderő tervezési rendszerében *jól láthatóan, elkülönítik a gazdasági és a pénzügyi tervezést és tervet*. Elméleti tartalmát tekintve ez a költség és a kiadás megkülönböztetését jelenti.

*Gazdasági terv alatt az erőforrás és a költségtervet értik, amely nélkülözhetetlen összekötőkapocs a célok, képességek, feladatok katonai kategóriái és a költségvetés, finanszírozás, elszámolás, számvitel pénzügyi kategóriái között*. A gazdasági tervek segítségével átláthatóan végig követhető az, hogy a költségvetési pénzeket milyen feladatokra és célok érdekében használták fel, illetve az, hogy a meghatározott célok milyen és mekkora finanszírozási igénnyel jártak.

*Pénzügyi terv alatt a költségvetési és a finanszírozási tervet értik, amelyek alapvetően az államháztartási források elosztását, a feladatok pénzbiztosítását és számviteli elszámolását szolgálják. Hatóköre, jogszüksége azonban soha nem terjedhetek túl a gazdasági tervezés által meghúzott határokon. A pénzügyi tervezés alapvetően a gazdasági tervezés pénzügyi biztosításának eszköze, illetve elszámolásának könyvelője*.

- Az igényterv, *az optimálisnak tartott és a meglévő források összehasonlításával* kapja meg azt a konkrét mérőszámot, amely-

nek segítségével a feladatok erőforrás szükségletének szükséges és elégséges mértékére meghatározhatóvá válik.

- A meglévő forrásokkal való összehasonlítás eredménye alapján *megindul egy, központilag vezérelt egyeztető folyamat, amelynek célja és végeredménye, hogy a feladatok mértéke és tartalma által determinált erőforrás és költségigény meg fog egyezni a rendelkezésre álló erőforrásokkal* és az azok megszerzésére rendelkezésre álló pénzügyi lehetőségekkel.
- Ebbe az interaktív egyeztető folyamatba illeszkedik bele, egy eddig nálunk szinte ismeretlen tervezési feladat, *a kockázatok számbavétele, elemzése, kezelésükre javaslatok kidolgozása.*

*E munkafázisban a kockázatelemzés célja annak számbavétele, hogy a célok megvalósításának fő irányába eső feladatok végrehajtása érdekében tervezett lépések (beszerzések, kiképzés, szervezeti változtatás, létrehozás, megszüntetés, növelés, csökkentés, stb.) elmaradása, időben eltolt elhatározása, a szükséges anyagi-technikai kapacitások megújításának elmaradása, vagy késleltetése, a prognosztizált feltételrendszer elemeinek változása a külső szervezeti, hatalmi, vagy a végrehajtás-ütemezési koncepció változása, opciószerűen, milyen hatásokat idézhet elő a feladatok végrehajtásában, illetve a célok megvalósulásában.*

A kockázati tényezőket a gazdasági folyamatok vonatkozásában mutatószámokkal, számvetésekkel kell az olasz haderő rendszerében alátámasztani. *A kockázatelemzés végeredménye, egy olyan vezetői döntéselőkészítési alternatíva gyűjtemény, amely tartalmazza a várható kockázatokot a kiemelt, fontosnak ítélt feladatok vonatkozásában, azok lehetséges következményeit, az egyes következmények pozitív és negatív hatásait, a feladat végrehajtásával megelőzött képességek elérésére; végül a kockázatok csökkentésére, vagy megszüntetésére szóba jöhető, javasolt intézkedéseket és azok célorientált, lehetséges eredményeit.*

*A kockázatok mérlegelése, illetve az ezekkel összefüggő döntések teremtik meg a lehetőségét annak, hogy a nagybani tervek véglegesítésre kerüljenek.* Ez csak abban az esetben történik meg, *ha a felmerült kockázatok, a tervezett kockázatkezelési módszerekkel az elfogadható hibahatárok közé sikerült szorítani.*

A kockázatelemzés része egy olyan kockázat kezelési rendszer is, amelynek feladata, az elemzés során prognosztizált kockázati tényezők bekövetkezésének figyelemmel kísérése és az ezekre hozott előzetes in-

tezkedések hatékonyságának értékelése is. Az így nyert tapasztalatok alapján folyamatosan javaslatokat generál a kezelési rendszer a tényleges kockázati tényezők, valós hatásmechanizmusa és a kezelésükre rendelt tényezők összhangjának megteremtésére, a kockázati helyzetekből az előnyösebb változatok irányában való kitörés megvalósítására.

Vendéglátóink ezzel kapcsolatban elmondták, hogy ***kockázatelemzés és kockázatkezelési elgondolás nélkül a terv merevvé válik, a végrehajtása során bekövetkező előre nem látható folyamatok*** – kellő előrelátás hiányában – ***kényszerintézkedések sorát generálhatják, ráadásul igen gyakran az idő szorításában. Ezek pedig melegúgyát képezhetik az előkészítetlen, így nagyobb valószínűséggel hibás, vagy nem optimális döntések meghozatalának***, a kapkodó, állandó irányváltozásoktól szenvedő végrehajtásnak, ami óhatatlanul ***mérhető, érzékelhető anyagi-pénzügyi veszteségekhez vezethet.***

A kockázatok előzetes, nagyon alapos mérlegetésének figyelmen kívül hagyását tehát csak a nagyon gazdag hadseregek engedhetnék meg maguknak, ők azonban ezt nem teszik, többek között ezért is olyan gazdagok.

- ***A kockázatkezelési javaslatok beépítésével a terv véglegessé válik, amely tehát mintegy 15 évre koncepció jelleggel tartalmazza a prognosztizált feladatokat, azok időtávtól függő, de operatív természetes erőforrásigényét, illetve ezeknek a pénzügyi forrásokkal egyeztetett költségcsükségletét.***

A terv ekkor már minden szükséges egyezőséget tartalmaz. Ezen belül a feladatok száma, nagyságrendje, tartalma megegyezik a rendelkezésre álló, illetve a költségvetésből finanszírozhatóan beszerezendő természetes erőforrásokkal. Az így végrehajtandó feladatok és az azok nyomán létrejövő képességek összhangban vannak a haderő részére meghatározott stratégiai célokkal.

- ***A 15 éves tervből részletes programok készülnek.*** Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden feladatot, esetleg feladatcsoportot programként értelmezve, elkészül azok ***részletes erőforrás és költségterve***, a program végrehajtásának egész időtartamára. Valójában tehát a hosszú távú, nagybani becsült adatokat tartalmazó terv felbontásra kerül a konkrét végrehajtás vezérfonalaként alkalmazható, részletes erőforrás és költségadatokat tartalmazó, különböző időtartamú programokra.

A **programok az azokhoz szükséges összes** – humán, logisztikai, és infrastrukturális – **erőforrást tartalmazzák**. Az egyes erőforráselemek a jelentől való távoldás arányában, pontosságukban, konkrétságukban folyamatosan változnak. Egy –egy év elteltével a soron következő évek pontosulnak, a távolabbiak keret jelleggel, végül elgondolásszerűen kerülnek beépítésre.

- A **programok, költségvetés-tervezési ciklusokra eső részei a tárgyévi** költségvetésekbe kerülnek lebontásra és beépítésre. A költségvetés tervezési folyamata – a hazai trendhez hasonlóan – a PM által diktált szerkezetben, az államháztartás általános tervezési rendszerében kerül végrehajtásra, és a Parlament általi jóváhagyásra.

Az olasz hagyományoknak megfelelően, a Parlament, igen alapos, a részletekbe menően érdeklődő módon várja el a honvédelmi tárcától, biterjesztett költségvetési igényük megvédését.

- A költségvetés tárcán belüli leosztását követően **központi és haderőnemszintű finanszírozási tervek** készülnek és a költségvetés erőforrás mellékletei alapján, megindul a programok végrehajtása, megkezdődnek a beruházások és a beszerzések.
- A végrehajtás folyamatában lehetőség van az ellenőrzések tapasztalatai alapján, **a tervek módosítására és ezzel párhuzamosan a pénzügyi források éven belüli átcsoportosítására**. Ebben a gazdálkodó szervezetnek meglehetősen széleskörű jogai vannak, amely azonban csak egy dolgot szolgálhat, a meghatározott stratégiai célok elérését.
- **A végrehajtáshoz ugyanis egy rendkívül szigorú, a pénzügyi-szabályossági ellenőrzés hatókörét és súlyát messze meghaladó ellenőrzési rendszer és ezt kiszolgáló önálló, a legfelsőbb vezetői szinthez közvetlenül kapcsolódó szervezet tartozik**. Ez a rendszer négytípusú ellenőrzést **ír elő**:
  - \* pénzforgalmi (hagyományos szabályossági),
  - \* stratégiai (a kijelölt célok megvalósulása),
  - \* a feladat-végrehajtás eredményessége, költséghatékonysága, célirányossága,

- \* a fenti három tényezőre a menedzsment tevékenységének ráhatása.

Ebben a rendszerben *minden vezetési szinten a vezetőknek egyenként, hiteles bizonylatokkal kell bizonyítani, hogy saját intézkedéseik alapján a pénzek elköltése nyomán létrejöttek adott eredmények és azok az elvárt mértékben az elhatározott stratégiai célokat szolgálták.* Összességében, itt egy olyan elszámoltatási rendszer működik, amelyben minden vezetőknek számat kell adnia arról, hogy az általa vezetett szervezet végrehajtott feladatai valóban a miniszter által meghatározott célokat valósította-e meg. Ez formálisan és tartalmilag is minősíti az adott vezető munkáját, ugyanakkor ilyen tartalmú – igazolt – eredményessége feltétele is egyben beosztásában maradásának.

Az ellenőrzési rendszer ilyen felépítése két lényeges területen is *eltér a hazai általános gyakorlattól.*

**Egyrészt** abban, hogy a feladatok végrehajtási tartalmáról nem általában, hanem bizonylatolt mutatószámok alapján, konkrétan és tételesen kell elszámolni. Ebben a rendszerben *nem az számít, hogy az adott vezető megtett-e mindent az eredményesség érdekében vagy, hogy minden előírt feladatot végrehajtott-e. Csak az számít, hogy hozta-e az elvárt eredményeket* és azok a kitűzött stratégiai cél irányába mutatnak-e.

**Másrészt** a fentiek alapján történő megítélésnek *nagyon komoly egzisztenciális következményei vannak, amelyekben nem az adott személy életútja során végzett összetevékenységét, hanem a beosztásához kapcsolódó feladatai ellátására való képességét veszik számításba.* Kegyetlen, de kétségtelenül az eredményességre és a hatékonyságra ösztönző szabály.

Ha ehhez hozzátesszük, hogy *minden gazdasági döntéseket meghozni jogosult vezető mellett van ellenőrző szerv,* amely ellenőrzi és elemzi a feladatok végrehajtásának eredményességét, azok költségeit, a terveknek való megfelelést, erről mutatószámokat dolgoznak ki, és jelzik a tervektől való eltérést, akkor ezt az ellenőrzési szisztémát rendkívül szorosnak és szigorúnak értékelhetjük.

*Legfelső szinten, erre a feladatra, a miniszter irányításával létrehoztak egy stratégiai ellenőrzést végző szakmai törzset.* Ennek feladata megállapítani, hogy a miniszter stratégiai irányelveiben meghatározott célok a katonai és minisztériumi közigazgatási szervek tevékenységeiben megvalósulnak-e. Ezek költségei megfelelnek-e a terveknek. Ezen belül

vizsgálják a végrehajtás menetét, az eltéréseket, azok okait, okozóit és javaslatokat dolgoznak ki annak érdekében, hogy az eltérések korrekcióra kerüljenek.

A második lépcsőben a végrehajtási folyamatok vizsgálatával összefüggésben, vizsgálják a végrehajtók tevékenységét. Ennek során arra keresik a választ, hogy a vezetők, a tervek megvalósulása érdekében megfelelő intézkedéseket hoznak-e és azok a gyakorlatban megvalósulnak-e, végül, hogy a végrehajtás nyomán létrejönnek-e az elhatározott eredmények.

### **Az ellenőrzés alapja és fő eszköze a feladat, az erőforrás és költségterv**

Megjegyzendő, hogy *az ellenőrzés ilyen felfogása alapvetően eltér a mi hazai ellenőrzési rendszerünktől*. A mi rendszerünk ugyanis szinte kizárólag költségvetési indíttatású és alapvető célja a pénzügyi, szabályossági előírások betartásának kontrollja. Alapvető eszköze a költségvetési terv, illetve annak végrehajtási okmányai. A szükségességet, az eredményességet, a hatékonyságot, a feladatokkal arányos erőforrás felhasználást és általában a gazdálkodás üzemgazdasági folyamatait ez az ellenőrzési rendszer vagy egyáltalán nem, vagy csak perifériálisan vizsgálja. A feladatok pénzforgalmi háttérrel nem rendelkező – igen jelentős arányt képviselő – részeit elvileg a parancsnoki ellenőrzési hierarchia ellenőrzi. Így a rendszernek rögtön *két elvi hibája is adódik*.

**Először: a pénzforgalmi és a reálfolyamatok feladatokon belüli szétválasztása láthatatlanná teszi a feladatok és a végrehajtásukra felhasznált pénzforrások kapcsolatát.** Ez pedig utat enged a pazarlásnak, a nem célirányos felhasználásnak, a pénzfolyamatok szükségszerűsége követhetetlenségének. Ez az elv azt sulykolja, hogy *ami szabályos, az egyszersemind szükséges, hatékony és eredményes is*. Ez azonban alapvető tévedés.

**Másodszor: a rendszerből kimarad a feladatok gazdasági, hogy pontosabban fogalmazzunk üzemgazdasági elemeinek ellenőrzése.** Azt, hogy egy beszerzésre szükség volt-e, hogy olyan mennyiségben és minőségben került-e végrehajtásra, amennyiben a feladat ezt megkövetelte, hogy ez a beszerzés hatékony volt-e, gazdaságos volt-e, arányos volt-e a feladat méretével, a beszerzett erőforrás felhasználása hatékony volt-e, hozta-e az elvárt eredményeket, az eredmények egy, magasabb szinten meghatározott cél irányába mutatnak-e ebben a folyamatban a döntésho-

zók minden döntési pontban helyes döntést hoztak-e, elégséges erősségű volt-e a vezetői beavatkozás a folyamat helyes irányban tartásához, a kijelölt iránytól való eltéréseket észlelte-e a döntéshozó, időben és jó irányban, nyomatékkel és hatásfokkal reagált-e ezekre. Nos mindezekre a kérdésekre jelenleg nálunk csak egy válasz van: az ügylet, a döntés szabályos volt, vagy nem volt szabályos.

*Az olasz tapasztalatok mást mutattak. Ott az első kérdés, hogy eredményes a központi cél érdekében megvalósuló volt-e az ügylet és csak ezt követi az a kérdés, hogy megfelelt-e a szabályoknak. A különbség nem az, hogy a szabályosság vizsgálatára szükség van-e, hanem az, hogy csak arra van –e szükség.*

- Olasz barátaink részletesen és saját keserű példáikat sorolva kifejtették, hogy a rendszer megváltoztatása, még a törvényi háttér nyomatékával sem volt egyszerű folyamat, sőt ez még ma sem tekinthető befejezettnek. A változások továbbvitelében a számtalan helyi szervezeti és személyi érdek még ma is gátat jelent. Ezért felhívták a figyelmüket arra, hogy a fő kérdés a gondolkodásmód megváltoztatása, ami nem egyszerű és nem rövid folyamat.

Tájékoztattak bennünket arról, hogy a változtatás nehézsége abban gyökerezett, hogy korábbi gazdálkodási szisztémájuk alapvető érdekelt-sége az volt, hogy a rendelkezésükre álló pénzkereteket elköltsék és hogy az, szabályos legyen. *Ebben a rendszerben nem volt jelentősége az eredmények megvalósulásának. Ebben a rendszerben széles lehetőség nyílt a gazdálkodó szervezetek féktelen és ellenőrizhetetlen pazarlásának, amelynek szomorú eredményeként a beinvestált pénzeszközök csak igen alacsony hatékonysággal, vagy egyáltalán nem konvertálódtak át katonai képességekké, az elköltött pénzzel szemben nem jelent meg, vagy nem azzal arányos mértékben jelent meg annak ellenértéke. (Mintha csak rólunk mondták volna.)* Ezt rendkívül nehéz volt felváltani egy személyes felelőségre alapozott eredményszemléletű rendszerre.

- Ezzel összefüggésben, mint leendő EU tagoknak, felhívták a figyelmünket arra, hogy *az EU előírások szerint az államháztartás számvitelében át kell térni – a tagországokban egységes, összehasonlítható adatokat tartalmazó – üzemgazdasági típusú számviteli rendszerre.*

Erre vonatkozóan – bár a honvédség számviteléért felelős szervezetei ezt igyekeztek annullálni – már 2000-ben megjelentek az első változást ígérő jelek. 2000. április 6-án az *Európai Bizottság Gazdasági és*



***Pénzügyi Főigazgatóságának biztosa és a Magyar Köztársaság Kormánya között létrejött és magyar részről a pénzügyminiszter által aláírt megállapodás*** a Magyar Köztársaság gazdaságpolitikai prioritásainak közös értékelése tárgyú dokumentum 3.1. pontja, ***a strukturális változtatások kiemelt területei között említi, hogy:***

- „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 is.....***”
- „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 hatékonyabb, szigorúbb ellenőrzése valósul meg.”

E két rövid idézet a kormány által aláírt nemzetközi megállapodásból nem kevesebbet mond, mint azt, hogy ***EU tagságunkkal mi is vállaljuk az államháztartásban az üzemgazdasági szemléletű számvitel megvalósítását. a költségvetés tervezésében a bázisalapú pénzkeret tervezés helyett, a teljes körű feladatalapú naturális erőforrás és költségtervezésből kiinduló költségvetés tervezést.*** (Megjegyzendő, hogy már ma is történnek kísérletek a bázisalapú tervezés keretein belül a feladatalapúság megvalósítására, ez azonban inkább a régi tervezési mechanizmus védelmét, mint átalakítását célozza.) ***Jelenti továbbá a jelenlegi intézményfinanszírozás helyett a feladatfinanszírozás bevezetését,*** amely a programköltségvetés előszobája.

***A fentiek ma olyan tabu fogalmak a honvédség vezető tervező szervezeteinek szemében, melyeknek még a nevének nevezése is felségsértésnek vagy minimum istenkáromlásnak minősül, pedig csak általunk felépített bálványokat igyekszik ledönteni.*** Ezt az olasz példa is bizonyítja.

A fenti idézett EU-s megállapodás pedig éppen azt bizonyítja, hogy a sok éves dogmák és az azokat védő, igen erős érdekérvényesítő képességgel rendelkező, nagy központi tervező szervezetek minden ellenállása ellenére, valahol mégis megmozdult a föld és lassan-lassan forgásba kezdett. Ha az olasz példát, mint NATO és EU konform rendszert tekintjük

elérendő iránynak, akkor úgy gondolom, hogy ennek a trendnek nem érdemes és nem is szabad gátat szabni. *Tudomásul kell venni, hogy hosszú évek után, rövidesen megváltozik a feltételrendszer és nekünk nincs más választásunk, mint ehhez alkalmazkodni. Még akkor is, ha ez évtizedes szokásjogok elvesztését, szervezeti és információs monopóliumok és feladat impériumok összeomlását és a hatásköri viszonyok gyökeres átalakulását fogja eredményezni néhány, ma nagy hatalmú szervezet részére.* Úgy gondolom, hogy ezzel az átláthatóbb, nyíltabb gazdálkodás révén, csak javulni fog a helyzet.

- **Összefoglalva**, az olaszországi út sok tapasztalattal szolgált. Ahogy e kis tanulmányból is remélem kitűnt, ezek a tapasztalatok nem korlátozódtak csak a szakmai ismeretek átvételére, illetve a két katonai szervezet határon átnyúló kapcsolatépítésére. Lehetőséget nyújtottak e nemzetközi tapasztalatok apropóján, saját nézeteink felülvizsgálatára. *Lehetőséget nyújtottak arra, hogy tisztázzuk önmagunkban a szakmai frontokat, és ez által erősítsünk meg, vagy töröljünk személyes szakmai programunkból bizonyos pontokat.*

Én úgy vélem, hogy *Olaszországban 2003. októberében az Egyesített Vezérkar vendégeként, a Program és Költségvetés Tervező Hivatalnál, saját gazdasági tervezésünk jövőjét láttam, és örültem neki, hogy ez a jövőkép számos hibája ellenére megegyezik a HM Gazdasági Tervező Hivatal, több mint három éve kidolgozott tervezési rendszerével. Mindez nem elsősorban a Hivatal dicséretét jelenti, hanem az afeletti örömet, hogy e téren, az alapvetően ellenséges és egyáltalán nem optimális feltételeket biztosító szakmai környezetben, évekig igen erőtlen vezetői támogatás mellett, minden nemzetközi tapasztalatot nélkülözve is meg tudott jelenni egy új gazdasági tervezés csírúja a Magyar Honvédségnél. Mindez azt jelenti, hogy itthon is van olyan szellemi tőke, amelyre alapozni lehet, és ha erre építve a feltételek pozitív irányba változnak, mi magunk is képesek leszünk, akár elébe is menni az amúgy elkerülhetetlen változásoknak.*

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy az olaszországi tapasztalatok megerősíthettek bennünket abban, hogy *a tárcánál az erőforrás-tervezésre alapuló gazdasági tervező rendszer elgondolása NATO és EU konform, amelyet e tervezési rendszer zászlóshajójának a HM Gazdasági Tervező Hivatalnak bátran és elszántan kell a továbbiakban is képviselnie.* A rendszer átalakítása során támaszkodni kell arra a szakmai kultúrára, amely ennél a szervezetenél az elmúlt években felgyülemlett, de

támaszkodni kell azoknak a vezetőknek a támogatására is, akik felismerték ennek a jelentőségét. E munkában fontos választóvíz lesz valószínűleg, ha EU tagságunkkal állami szinten is megkezdődik az államháztartás gazdálkodási és számviteli rendjének reformja, amely várhatóan jelentős lökést és intézkedési biztonságot fog adni az ügynek.

Addig is – véleményem szerint – ***a szervező, tudatformáló és szakmai alkotó munka a következők megvalósítására kell, hogy irányuljon:***

- ***A gazdasági tervezésben a központi helyet az erőforrás és költségtervezésnek,*** szoros együttműködésben a képesség és feladat-tervezéssel ***kell biztosítani.*** Mindezt nem jogi aktusok, hanem a szakmai módszertani kidolgozó munka színvonalának erejével.
- A szakmai munka, gyakorlatban helyesnek bizonyuló folyamatai ***kapjanak erőteljes vezetői és jogi támogatást.*** Ezen belül készüljenek el azok a felső vezetői utasítások és intézkedések, amelyek az erőforrás és költségtervezés rendjét és módszertanát, a gazdasági tervezésben az üzemgazdasági szemléletet a tárcán belül ***„törvényesítik”.*** Ezzel összefüggésben, ***legalább az elméleti kidolgozó munkát meg kellene kezdeni az üzemgazdasági típusú számviteli elemek*** (pl. analitikák) ***kidolgozására.***
- Meg kell kezdeni és záros határidőn belül be kell fejezni ***a feladatokkal történő gazdasági jellegű elszámoltatás rendszerének kidolgozását.*** Ezen belül hatékony intézkedéseket kellene hozni arra, hogy a feladatok végrehajtásával való elszámoltatás az SZMSZ-ekben meghatározottak szerinti rendszerben általánossá váljon. Ennek során az elszámolás centrumába nem a ténylegesen végrehajtott feladatokat, illetve a végrehajtás akadályozó tényezőit volna célszerű állítani, hanem az SZMSZ szerinti szervezeti funkciók teljesítését.
- Általánossá volna célszerű tenni minden vezetési szinten, de a tárca stratégiai céljait érintő feladatok tekintetében mindenképpen, ***a végrehajtás, magas vezetési szinthez rendelt, a vizsgált szervezetektől független feladatalapú költségkontrollingját.*** Ezzel összefüggésben az elmúlt időszakban gombamód szaporodó és nem mindig megfelelő szakmai tartalommal létrehozott és szakmailag meglehetősen esetleges színvonalon művelt monitoring szerveződések és feladatstruktúrákat integrálni kellene a központi kontrolling szervezeti és hatáskörébe. Így egységes adatbázisok alapján egységes elvek és következtetési rendszer alapján, a vezetés min-

den szintje közvetlenül hozzájutna az ügyekben őt érdeklő információkhoz.

- A legnagyobb és talán a végrehajtó szervezet részére ***a legfájdalmasabb változtatási folyamatok a pénzügyi tervezés területén kellene, hogy meginduljanak.*** Ennek lényege, hogy az önálló képesség feladat, erőforrás és költségtervezés létrejöttével ***a pénzügyi szervekről célszerű volna leválasztani ezeket, az amúgy oda sem való és éppen ezért általuk sok esetlegességgel művelt területeket.***

Másrészt alapvető szemléletbeli változásként ***meg kell szűnnie annak az állapotnak, hogy a költségvetési terv legyen az egyetlen tárca-szintű integrált terv. A rendszer átalakításával a költségvetés a tárca-szintű, összevont képesség, feladat, erőforrás és költségtervek pénzügyi biztosítási tervévé kellene, hogy váljon, amely az elszámolás vonatkozásában a könyvelő szerepét kell, hogy betöltse.*** Természetesen ennek megfelelően kell átalakítani az e folyamatokhoz kapcsolódó döntési jogosultságok mechanizmusát is.

- Ki kell dolgozni egy olyan parancsnoki és általános vezetői felelősségi rendszert az SZMSZ-ekben meghatározottakat alapul véve, amelyben ***az adott szervezetek vezetői, illetve a feladatok végrehajtásának menedzselői személyükben is fegyelmi és esetenként anyagi felelősséggel is tartozzanak az SZMSZ-ben meghatározott szervezeti, illetve a munkaköri leírások egyéni feladatainak végrehajtásáért.*** Ebben a hangsúly a végrehajtás eredményén, a szervezet funkcióinak teljesítésén van, amelynek elszámolási költségvonzata az kell, hogy legyen, hogy a felhasznált költségekkel szemben, azokkal arányosan megvalósultak-e az elvárt és meghatározott katonai (közigazgatási) képességek.
- Szervezetileg a fenti követelményt úgy lehet kielégíteni, ha ***ponytosan elhatárolhatóvá tesszük a gazdasági és a pénzügyi tervezés feladatait,*** nem csak módszertanilag, de szervezetileg is. Ez azt jelenti, hogy mind a pénzügyi, mind a gazdasági tervező szervezetekről leválasszuk a szakmai kompetenciáit meghaladó feladatokat.

Kiemelten fontos ezzel összefüggésben, hogy ***jöjjön létre egy olyan önálló controlling szervezet, amely az üzemgazdasági folyamatok megfigyelését, a kapcsolódó adatok gyűjtését és rendszerezését, elemzését, értékelését és a szükséges beavatkozásokra vonatkozó javaslatok kidolgo-***

zását végezné. Ez gyakorlatilag *a tízéves Alapterv, annak feladat, erőforrás és költség terveinek, valamint kiemelten a beszerzési tervek controllingját jelenti.*

*A költségvetés controllingja alapvetően pénzügyi feladat, így annak feladatait nem soroltuk az üzemgazdasági folyamatok megfigyeléséhez, bár nyilvánvaló, hogy a költségvetés adatainak a többi tervvel való összehasonlító elemzése az általános üzemgazdasági controlling keretében sem hagyható figyelmen kívül. Ebben a folyamatban azonban a költségvetés nem mint a controlling tárgya, hanem csak, mint annak egyik peremfeltétele jelenik meg.*

*A fentiekkel összefüggésben a gazdasági tervek megvalósulásának controllingját legteljesebb mértékben a tárcaszintű gazdasági tervezés funkcióinak szervezeti integrációja szolgálná.*

A tárcánál a gazdasági tervezést jelenleg több szervezet keretein belül szétszórta végzik. A gazdasági tervek tárcaszinten, csak a költségvetési tervben találkoznak. Ez azonban nem lát előre, gyakorlatilag csak egy évet. Minden áthidaló és kvázi megoldás ellenére nem feladatorientált és nem képes kezelni a közép és hosszútávú terveket. Ezért a gazdasági tervezés egy-egy évre szétfőrdedik és benne a folyamatosság csak igen szubjektívan és esetlegesen ismerhető fel.

Az évenkénti prioritások stabilitásának nagyfokú hiánya miatt a több évre elnyúló feladatok (elsősorban a fejlesztési programok) megvalósítása, az elmúlt 10-15 év tapasztalatai alapján meglehetősen sok megszakítotttsággal realizálódott. Számos program végrehajtása ütemeződött át, az eredeti tervekhez viszonyítva a közelebbi, vagy a távolabbi jövőbe, számos program végrehajtása mögöl került kivonásra úgy a pénzügyi fedezet, hogy még elgondolás sincs azok folytatására, illetve számos program került végképp törlésre, függetlenül a korábban már bele investált 10 vagy 100 millió forintoktól, vagy milliárdoktól. A fentiek összességében azt mutatják, hogy *az egy éves költségvetési ciklusokhoz, alapvetően nem igazodnak a reálfolyamatok, amelyek így egyik évről a másikra gyakran maradnak finanszírozatlanul.*

*A tervezési rendszer mai gyakorlatában a költségvetésen kívüli tervezés elvesztette a 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. Továbbá, csak e tervekkel ágyazódhat be a közép és hosszú távú tervezésbe, hiszen

*a költségvetési terv e hosszabbtávú tervek egy-egy költségvetési évre konkretizált részét kell, hogy képezzék.* A feladat, erőforrás és költségtervek hosszú (10 éves) és rövid (1 éves) távú változatai nélkül ugyanis a költségvetési terv megalapozatlanul lóg a levegőben, önmagába forduló, önmagát, önmagával igazoló tervvé válik. Ez, bár durván hangzik, akkor is így van, ha a költségvetés tervezési folyamata e hiányosságát felismerve, a tervező szervezetek jelentős erőfeszítéseket tesznek a feladattervezés és esetenként az erőforrás tervezés integrálására.

A fentiekben részletezett problémák legvegytisztább és a legkevesebb zavaró tényezőt tartalmazó, ugyanakkor a jelenlegi rendszerhez viszonyítva a legnehezebben befogadható megoldási módja, ha *a gazdasági blokkon belül létrejönne egy központi tárcaszintű gazdasági tervező szervezet, amely minden felsőszintű tervezési funkciót magába foglalna.*

Ez gyakorlatilag a **HM GTH erőforrás és költségtervező**, a **HM KPSZH költségvetés-tervező**, a **MH ÖLTTP szakági erőforrás, költség és költségvetés tervező**, az **MH EÜCSF-ség gazdálkodástervező**, a **HM IKH gazdálkodást tervező**, valamint a **HM TH programirodáiból, valamint a humán gazdasági tervező szervezetekből** létrejövő minisztériumi szervezet lenne, *a tárcaszintű gazdaságpolitikát kidolgozó HM VGHÁT közvetlen irányítása alatt.*

Kétségtelen, hogy ez a mai – sok tekintetben az elmúlt közel 30 év szerves fejlődésében kialakult – *tervezési rendszer totális átalakítását jelentené, amely természetesen számtalan szervezeti és személyi, vezetői érdek sérelmére valósulhatna csak meg, és a mai gazdasági tervezési gyakorlattól egy merőben eltérő szakmai gondolkodásmódot igényelne. Többé-kevésbé az is bizonyos, hogy a fenti bonyolult és sok irányban egymáshoz kapcsolódó finom, de szinte elszakíthatatlanul erős érdekszövevény miatt ez az elgondolás, minden racionalitása mellett sem vihető ma keresztül. Még akkor sem, ha szinte nyilvánvaló, hogy e szervezetben a jelenlegi alapvető tervezési problémák szinte mindegyike automatikusan megoldást nyerne.* Hiszen 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 saját tartalékolásra irányuló *tervezési dezinformáció*, illetve az egyes *központi tervező szervezetek közti hatalmi, hatásköri villongás*, az egyes helyi *információs monopóliumok megőrzéséért folyó harc*, illetve az ebből következő szakterületenkénti, a tervezést esetenként ellehetetlenítő, vagy csak széles hibahatárokkal végrehajthatóvá tevő *információhiány*.

Mindez – bár elemeiben ez a gondolat már korábban is felvetődött – megerősítést nyert azáltal, hogy a bennünket vendégül látó *olasz Program és Költségvetés Tervező Hivatal pontosan ilyen funkciókkal működik*. Sőt tevékenységének adatbázisain alapul a felsőszintű, önálló feladat – erőforrás – költség controllingot végző szervezet munkája is. *Van tehát implementációs példa az elv megvalósítására, amely a gyakorlatban kiválóan, igen jó hatékonysággal működik*. Ezzel nem azt kívánom sugallni, hogy e rendszer feltétlen másolása az egyetlen üdvös megoldás, de azt igen, hogy *ez a gyakorlatban is működő szisztéma a mi jelenlegi égető problémáink jelentős részére, szakmailag korrekt megoldásokat kínál*. És ha meggondoljuk, nem szégyen a tapasztaltabbtól tanulni, még akkor sem, ha ez a tanulási folyamat sok tekintetben fájdalmas is lehet szervezeteknek, vagy egyes személyeknek.

Nagy tanulsága volt a szakmai tapasztalatcserének az, hogy az olasz gazdasági tervezési gyakorlatban *minden feladat programok keretébe van szervezve, nincsenek programokon kívüli feladatok. Ugyanakkor minden programnak van egyszemélyi felelőse*, aki nem elsősorban a program ügyintézéséért (azaz azért, hogy minden előírt és elvárható intézkedést megtegyen a program megvalósításáért), hanem a végrehajtás egyértelmű *eredményességéért felelős*. Ezzel párhuzamosan a programok felelősei *rendelkeznek mindazokkal a jogosítványokkal és eszközökkel*, amelyek a fenti célok eléréséhez szükségesek. Ez jelenti a végrehajtáshoz jóváhagyott anyagi eszközök és pénzkeretek feletti rendelkezést, ezek feladatérdekű erőforrás, költség, költségvetési és beszerzési tervezését, e tervek végrehajtásának szervezését és mindenoldalú (feladat és költség) elszámolását is.

E gondolkodásmód valamilyen modifikációjának hazai megvalósítása megszüntethetné a tervek végrehajtásáért viselt felelősség olyan szétkenését, amely gyakorlatilag megfoghatatlanná, számon kérhetetlenné teszi a tényleges felelőséget. *A feladatok és azok „gazdáinak” egyértelmű összerendelése, ehhez kapcsolódóan a jog és hatáskörök, valamint az erőforrások feletti rendelkezés jogának ilyen leosztása az egyéni érdekelttség bevezetésével, nagyságrendekkel növelhetné meg a tervező munka pontosságát és a végrehajtás hatékonyságát*. Nem beszélve arról, hogy az eredményben és nem az annak érdekében végzett tevékenység elszámolásában való érdekelttség, feleslegessé tenné az üres magyarázkodással leplezett dezinformációs igyekezetet is.

*Összefoglalva ez az olaszországi látogatás az általános hasznosságán kívül, egy kicsit távolabb mutatott a szokásos tapasztalatcseréken. Itt nem egyszerűen egy módszertanában, szabályozottságában és műkö-*

*dési rutinjában előttünk járó rendszerről kaphattunk információkat, hanem bele láthattunk egy más típusú, a miénktől gyökeresen eltérő gazdálkodási gondolkodásmód összetevőibe, praxisának műhelytitkaiba.* Vendéglátó olasz kollégáink ezzel kapcsolatban nem csak az eredményekről beszéltek, de elmondták azt is, hogy az Európai Unió szerződés előírásai és a hazai törvényi követelmények ellenére a korábbi – a miénkhez hasonló – rendszer átalakítása náluk sem volt egy folyamatos majális. Súlyos elvi, emberi és szervezeti konfliktusok kísérték, amely számos alacsonyabb és magasabb beosztású vezető kiválásával, komoly szervezeti átalakításokkal járt együtt. Igaz, hogy ebben segítségükre volt az EU Maastrichti szerződéséből adódó kötelezettségek nyomása is, amely nem csak a honvédelmi tárcanál, de az egész államháztartásban is hasonló kényszereket generált.

*Mindettől függetlenül olasz barátaink bátran meglepték mindazokat a lépéseket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy a védelmi szféra tevékenységeiben a munka mérőszáma az eredmény, és ne a mennyiség legyen.*

**ÉS A MOCSÁR LECSAPOLÁSÁHOZ NEM KÉRTÉK KI A BÉKÁK VÉLEMÉNYÉT.**

