

A HATÉKONYSÁG ÉS A KATONAI LOGISZTIKA KAPCSOLATA

II. RÉSZ.

Hatékonyságvizsgálat a költségvetési szektorban, mérésének problematikája

Balla Tibor¹

Alapvetően kísérletet teszek arra, hogy a hatékonyság fogalmának értelmezésén, hazai „pályafutásának” bemutatásán keresztül eljussak a katonai logisztika mai hatékonysági fogalmának leírásához. Miért fontos ez? Az erőforrások rendelkezésre állása nyilvánvalóan szűkül, így egy esetleges mód, a bővítés nehézkos útján.

„Szerző”

E fejezet tárgyalásakor nem kerülhetjük el, hogy egy viszonylag modern felfogásról a controllingról ne szóljunk néhány szót. Fontossága a hatékonyságvizsgálat gyökereinek feltárása miatt szükséges.

A köznyelvben keresve etimológiailag az ellenőrzés fogalom jut eszünkbe. Azt is gondolhatjuk a fogalomról, hogy a mai modern vállalkozások sajátja. A tény pedig az, hogy mint a vezetés eszköze az államháztartás kincstárnoki funkciójából fejlődött ki Franciaországban és a XX. század vállalkozási szférájában nyert teret az USA-ban és Európában. Itt is leírom a másodlagos céljaim, illetve véleményem egyikét. A jelenleginél erőteljesebben kellene, hogy visszatérjen az államháztartásba az említett gondolkodásmód.

Ez a koncepció vagy ahogyan már írtuk gondolkodásmód összekapcsolása a hadügyi kérdésekkel és a gondolkodásmód eszköztárában

¹ Balla Tibor alezredes, HM 1. sz. Területi Pénzügyi és Számviteli Igazgatóság, igazgató területi helyettes.

használt költséghatékonysági elemzés és az annak alárendelt cselekvés mérhetően a XX. század második fele elején jelent meg.² E gondolkodásmód foglalkozik stratégiai és taktikai (operatív) kérdésekkel, amelyek a szervezet jelenét és jövőjét döntően befolyásolják.

Vezetési eszköz és gondolkodási mód

A stratégiai gondolkodás a gazdálkodó szervezet hosszú távú jövőjének biztosításával foglalkozik, hosszú távú információs adatokat gyűjt, strukturál és interpretál, melyekkel a környezeti jelzések idejekorán felismerhetők és a szükséges intézkedések megtehetőek. Költségvetési szervek vonatkozásában erre, csak az államigazgatás legfelső szintjén van szükség, a fejezeti szintek koordinálják a stratégiai feladatokat.

Az operatív³ gondolkodás a gazdálkodó szerv (a költségvetési szerv) egy költségvetési éven belüli irányítását biztosítja a megfelelő eljárások és eszközök kombinálásával. Az operatív eszközök pénzügyi és egyéb közvetlen, esetenként kvalitatív információkat nyújtanak a tervezett és végrehajtott intézkedésekről. Biztosítják a költségvetési szerv hatékony és optimális működését az alapfeladatának teljesítése során, a helyes döntések meghozatalában, a szolgáltatás színvonalának biztosításában. Nem a múltbeli tényeket regisztrálja, hanem a költségvetési szerv alaptevékenységének elvárható, normál működésének megfelelő követelmény értékeket határoz meg és veszi alapul prognózisában. *Így a költségértékeket a normál gazdasági elvárás alapján tervezik,* s az előírás – tény összehasonlítás során az értékelhető és korrigálható eltérések eredményeinek felhasználását teszi lehetővé. Elsősorban a tervezett intézkedések megvalósítására helyezi a hangsúlyt.

² Angolszász területen management control, a kontinentális iskola controlling címmel illeti a vezetői ellenőrzés és gondolkodás e területét, tartalmuk ugyan az. Az előbbi Robert S. McNamara nevéhez kötődik. 1961-1968. USA 8. védelmi minisztere a Kennedy és Johnson kormányzat idején.

³ Csíkos-Juhász-Kertész: Operatív controlling NOVORG Budapest, 1996. p.102.

A taktikai (operatív) gazdálkodás eszköztára széles skálán mozgó lehetőségeket biztosít, a szakirodalmak közel azonos módon sorolják fel:

- A közszolgálat teljesítésének gazdaságosságának vizsgálata, az optimális erőforrás összetétel biztosítása során felmerülő különféle alternatívák kidolgozására és megvalósítására **a gazdasági elemzések**.
- A mutatószám analízis, mutatószám menedzsment a gyors beavatkozások biztosításához, a működésbeli problémák gyors, pontos prognosztizálásához **a mutatószámrendszerek**.
- A tervezés és elemzés alapjait képező több éves összehasonlításokra alkalmas adatbázis kiépítésének eszköze **a statisztika**.
- A felügyeleti szerv és fejezet szintjén jelentős tevékenység, a költségvetési funkciók színvonalas biztosításához elengedhetetlenül szükséges beruházások üzemgazdaságossági vizsgálatának végrehajtása, a beruházási döntésekhez különböző alternatívák kidolgozása **a beruházás számítás**.
- A költségvetési szerv vagyonának alakulása a költségvetési finanszírozás tükrében, az eszköz és forrás ellátottság többnyire összehasonlító elemzésével, a vagyon felügyeletéhez szükséges alapinformációk biztosításával **a tőkefolyamat vizsgálat**.
- A költségvetési szervek alapvetően nem képesek alkalmazni, tevékenységük sajátossága miatt nem lehetséges, helyette a feladat teljesítés vizsgálata a rendelkezésre álló pénzügyi és anyagi erőforrások alapján lehet csak releváns, számunkra az úgynevezett alsó fedezeti pont keresése és biztosítása a fő feladat **a fedezet-számítást és eszközeit**.
- Költségek és teljesítmények felügyelete, a gazdaságosság ellenőrzése (költségvetési szervek vonatkozásában az előírt normák, normatívák képzése, azok későbbi színvonal megőrzésének vizsgálata kerül az előtérbe) **a költség- és teljesítményszámítás**.
- Belső vagy vezetésorientált számvitel hangsúlyozásával **a pénzügy és számvitel**.

A költségvetési (védelmi) szektor koncepciója

A közszolgálati szervezetek tulajdonosának, az államnak a legfőbb érdeke, hogy a költségvetési gazdálkodó szervei a lehető leghatékonyabban biztosítsák alapvető küldetésüket, a köz szolgálatát hosszú és rövidtávon egyaránt. A költségvetési szféra, központi költségvetés területén azonban, ma még csak gazdálkodásmód (contrilling) csírákról beszélhetünk. Ami jó a vállalati gazdálkodás területén, az megfelelő alkalmazásban nem lehet haszontalan a költségvetési gazdálkodás területén sem. A költségvetési szervezeteknél a szervezetek elsődleges céljai nem pénzügyi jellegűek, a pénzügyi jelentések sem tájékoztatnak ilyen adatok megvalósulásáról, ezért tevékenységük megítélése rendkívül nehéz feladat. A véggél a költségvetési gazdálkodás területén természetesen nem a profiton van, hanem a közösségi szolgáltatás – közszolgálat – minőségének javításában, a rendelkezésre álló erőforrások optimális elosztásában, az erőforrások hatékony igénybevitelében jelentkezik. *A védelem idetartozik mivel az egyik legklasszikusabb közszolgálati tevékenység, illetve a véggél megvalósítás esetében ezek tisztán logisztikai támogatási kérdések, tehát a katonai gazdaság mikro szintű logisztikai támogatási rendszere is tárgya kell, hogy legyen a hatékonyság vizsgálatának.*

A közszolgálat területén tehát, nem a klasszikus értelemben vett alsó és felső fedezeti pont megtalálása a követelmény, hanem az alsó fedezeti ponton történő hatékony működés biztosítása, mivel a költségvetési támogatás nagysága az adott gazdálkodási évre vonatkozóan változatlan (többnyire fix) tényezőként van jelen, eltérően a vállalkozások árbevételi terveivel.

A költségvetési szervek sajátosságából adódóan nem kell a bevételek növelésének feladatával foglalkozni, a költség megfigyelés, elemzés területén túl a meglévő lehetőségek belső tágításának képessége, elérése is cél.

A terv és tényállapot folyamatos, rövidtávú összehasonlítása, az elérések megállapítása és elemzése a költségvetési szervek gazdasági folyamatainak elemzése során éppen olyan fontossággal bírnak, mint a klasszikus vállalkozások esetén. *A folyamatos elemzés és a visszacsatolás lehetősége megadja a gyors beavatkozás lehetőségét a gazdasági folyamatokba és a gazdálkodó szervezet, a költségvetési szerv tevékenysége a kitűzött cél irányába vezethető.*

A hatékony erőforrás felhasználás elveinek kiterjesztése az állami szektor területére ma még teljes körűen lehetetlen, a költségvetési gazdálkodásnál nagyrészt nem érvényesülnek közgazdasági megfontolások, azok befolyásolása csupán politikai kérdés. Ám ha mindez valóban így van akkor is megkérdőjelezhető a hatékonyság sajátosan értelmezhető követelménye a költségvetési szektorban.

A költségvetési szervek túlnyomó részben nem anyagi jellegű szolgáltatást nyújtanak, alapvető funkciók állami meghatalmazás alapján a nem piaci jellegű javak és szolgáltatások termelése, amely révén az állam közvetetten megvalósítja a közjavát szolgáló politikákat elsősorban a kollektív fogyasztás és jövedelemtranszfer révén, amit az egyéb ágazatokra kirótt kötelező, adóbefizetésekkel nyernek.⁴

Messzire vezet az, hogy az államháztartási reform sodrában választ kell tudni adni, hogy melyek azok az állami funkciók melynek tekintetében a piac szabályozása hatékonyabb, s melyek amelyeket hosszabb távon célszerűbb állami kézben tartani. *Szükséges tehát az állami feladatok, üzemgazdasági, üzleti szempontok szerinti átvilágítása, mivel megfelelő költség-haszon elemzések, hatásvizsgálatok nélkül sok esetben megnehezítenék, esetenként ellehetetlenítenék a szakmai és politikai döntéseket az államháztartást érintően.*

Lényeges és nem elhanyagolható kivétel az, amely szerint a klasszikus vállalkozói szféra által alkalmazott gondolkodás szigorúan közgazdasági elvekre épül, addig a közszolgálati gondolkodás ennél szélesebb társadalmi-gazdasági spektrumot fog át. A szakirodalomban⁵ „*new public management*”-ként ismert modern közszolgálati gondolkodás a közpénznek hatékony felhasználását szem előtt tartva egyre gyakrabban tekint e filozófiai meghonosítása irányába. A közszolgálati filozófia terméke a közszolgálat tevékenységének elmozdulása a korábbi évek „*előírásvezérelt*” közigazgatásáról a „*küldetésvezérelt*” közigazgatás irányába.

A hatékonyság jegyében a közszolgálati tevékenység tervezési-, irányítási-, végrehajtási- és ellenőrzési folyamatait hatékonyabbá kell tenni. Létre kell hozni a hatékonysági mutatószámokat, be kell mutatni a „*kell-*

⁴ Robert Newton Anthony, management Control in Nonprofit Organizations, Richard D. Irwin, Inc Homewood, Illinois 1975 p. 10.

⁵ Az „előírás-vezérelt” versus „küldetésvezérelt” közigazgatásról T. Gaebler és D. Osborne 1994-ben a Kossuth könyvkiadó által kiadott Vállalkozásbarát közigazgatás c. könyvében találunk hasznos információkat. p. 55-60.

van” értékek összehasonlítását, be kell vezetni a *források optimális felhasználását*, és be kell mutatni az *alternatív megoldásokat* sajátos közszolgálati aspektusból. Ennek megfelelően a közszolgálati tevékenység gondja jelentősen eltér a vállalkozói szektor controlling tevékenységétől, ahol a *haszonmaximalizálás* a fő cél a *költségminimalizálás* mellett, a közszolgálat területén az optimális, a lehetőségekhez képest legjobbat jelenti, a tervezhető költségszint alapján („*pénzért értéket elv*” érvényesítése). Lényeges kérdés, hogy ki mit csinál, miért csinálja és ez mibe kerül?

A mérés problémáját az objektív nehézségeken túl, további osztályozási, értelmezési problémák nehezítik:

- A pénzügyi számvitel pénzforgalmi szemlélete;
- A vezetői számvitel a napjainkig fennálló megoldatlansága;
- A pénzügyi és vezetői számviteli hiányosságok miatt a költségvetési szervek ma nem ismerik saját költségeiket, csak kiadásait.

A logisztikai támogatás fejlesztési irányainak áttekintése

A fejlesztési irányok áttekintése azt az egyszerű ténytet hivatott alátámasztani, hogy az elmúlt 1-2 évben a katonai logisztika berkeiben, a mértékadó teoretikusok megítélése szerint végzendő elméleti és gyakorlati tevékenységek között fellelhetünk-e a hatékonyságra ható, vagy az ezirányú gondolkodásmód fejlődésének jegyeit.

Az Integrált Logisztikai Tudományszervező Tanács 2002. évi pályázata első három helyezett tanulmánya világos helyzetképet nyújt a közelmúlt és napjaink teendőiről. Az első helyezett tanulmány, az „*Ajánlások a logisztikai doktrínák kidolgozására*”⁶ címet viseli. A szerző tudományos igénnyel foglalta össze és mutatta be a doktrínális rendszert, és rávilágított a katonai logisztika e területen elvégzendő feladatainak szükségességére.

Véleményem szerint a kiemelkedő jelentősége abban mérhető, hogy ezen doktrínális alapok nélkül, a Magyar Honvédség egyetlen reál folyamata sem beazonosítható, nem mérhető, és megkockáztatom, öncélúvá válik.

⁶ Dr. Lovász Zoltán alezredes, hadtudomány PhD, ZMNE egyetemi docens, Katonai Logisztika 11. évfolyam 2003. 1. szám . ISSN 1588-4228 p. 47-70.

Az összefoglaló néven „*Nemzetbiztonsági és védelempolitikai dokumentumok*”-nak nevezett rendszer a **Nemzetgazdaság**, a **Védelemgazdaság** és a **Katonai Gazdaság** védelmi kérdéseinek teljes vertikumát átfogja.

A dokumentumrendszernek három eleme van, így a nemzeti biztonsági stratégiák, a nemzeti katonai stratégiák, valamint a katonai doktrínák.

A logisztikai doktrínák a katonai doktrínák rendszeréből vezethetők le, funkcionális doktrínák körébe tartozik.

Míg az **alapidoktrína** a katonai vezetés adott szintjének megfelelői, a katonai szervezet egészére vonatkozó, az alaprendeltetésnek megfelelő tevékenységeket és katonai műveletek teljes körét leszabályozzák, addig a **funkcionális doktrína** az alaprendeltetésből adódó támogatási és biztosítási szakfeladatokat, fegyvernemi, szakági tevékenységeket, a támogatás, a harcbiztosítás, a vezetés az adminisztratív tevékenységek elveit és normatíváit megfogalmazó szabályozók.

A hazai doktrinális kérdések egyik legkiválóbb szakértője **Dr. Lovász** által javasolt, illetve a doktrinális rendszer fejlesztéséhez felhasználható szakirodalmak között felsorolásra kerül a **Szövetséges Összhaderőnemi Logisztikai Doktrína** és **NATO Logisztikai Kézikönyv a NATO logisztikai alapelvei és eljárásai** című kiadványa, valamint a **Magyar Honvédség Összhaderőnemi Doktrínája**.

E művek nagyrészt a hatékonyság kifejezést ismerik és többségében katonai értelemben használják. A megoldási alternatívák felsorakoztatását az adott művelet sikere érdekében, értelemszerűen a siker biztonsága miatt végzik el. Megfogalmazható-e, hogy a doktrinális rendszerben a különböző gazdasági és vezetési (civil és katonai) szinteken leírhatók-e olyan katonai feladatok, eljárások, amely az alaptevékenység nem sérülése mellett is eredményezhet költséghatékony működést. (Helyesebben csak a költséghatékonyság érdekében vannak-e ilyenek?) Természetesen az belátható, hogy ez az igény általánosan jelen van, de az érvényesülést mégis a konkrét eljárás meghatározása feltételezi!

A **NATO Logistics Handbook** kétségtelenül már a bevezető fogalmi meghatározásban használja az „*efficient and economical*”⁷ kifejezést,

⁷ NATO Logisztikai Kézikönyv (NATO LOGISTICS HANDBOOK Brüsszel 1997.) HVK Logisztikai Főcsoportfőnökség, 1998. február, ISBN 63906534X, p. 27.

amely kétségtelenül a logisztikai tervezés koordinálásának költségkímélő aspektusát rendeli, helyesebben maga a logisztika az erőforrás hatékony felhasználás területe.

Itt három dolognak kell eszünkbe jutni. Az első az, hogy a civil logisztika⁸ napjainkra már úgy tartja, hogy a vállalati költségeket jelentősen befolyásolhatjuk a logisztikai költségekkel.

Ebből az következik, hogy a vállalati hatékonyság, (költségkímélő képesség) jelentősen javítható a logisztikai költségek csökkentésével. Ha tovább finomítjuk a gondolatot, a logisztika rendelkezik saját teljesítménye mérésének költségeivel és a vállalat szempontjából mért teljesítménnyel. Ez természetesen összefügg, de a hatékonyságvizsgálat – mint azt a korábbi fejezetekben már láttuk – skaláris mérési formájában egy egyszerű tört szám felírásával is kifejezhetünk összefüggéseket. A számláló az eredmény, míg a nevező a vetítési alap, amely a felhasznált gazdasági erőforrás mértéke.

A második gondolat, hogy a katonai logisztika, katonai értelemben vett hatékonysága – ahol az eredmény szigorúan a katonai cél, műveleti alapon mért teljesítés legjobb végrehajtása – nem generál törvényszerűen hatékonyságot a költségek területén.

A harmadik gondolat, hogy a védelmi ágazat reálfolyamatainak legnagyobb méretű megtestesítője a katonai logisztika, így a hatékonyság-vizsgálat problematikája a mérési feltételek terén túl a logisztika sajátja.

Az említett pályázat másik kiemelkedő műve a „**Katonai Logisztika Korszerűsítésének Lehetőségei**” című munka.⁹ E tanulmány az általános koncepciótlanság mellett több olyan megoldandó kérdésre rávilágít, amelyek a katonai logisztika fejlesztésének elengedhetetlen részét képezik.

Ilyenek, a szerző gondolatainak megfelelő sorrendben, de lényegüket tekintve:

- a haderő fenntartásra orientált logisztika,

⁸ Szegedi Zoltán, Logisztika Menedzsereknek, Budapest, 1998. ISBN 9630940507 p. 54.

⁹ Dr. Szűcs László nyá. ezredes, a hadtudomány kandidátusa, ZMNE Logisztikai Tanszék docens, Katonai Logisztika ATB 11. évfolyam ISSN 1588-4228 2003. 2. szám. p. 71.

- művelettámogató képesség erőtlensége,
- szétaprózott, ágazati bázisú kapacitások léte,
- a közlekedési támogatásra ma már nem jellemző a komplexitás,
- a haderónemi parancsnokságok hiánygazdálkodása,
- a normarendszer hiánya miatti szubjektív erőforrásrendszerek léte,
- a technikai eszközök fenntartása ellehetetlenülése.

Ezek a problémák kísértetiesen emlékeztetnek az előző év, az azt megelőző és így tovább megelőző évek gondjaira, egészen a rendszerváltást követő évek haderő fenntartási, útkeresési koncepciók kialakítási időszakáig.

Napjainkra viszont abban a helyzetben van mind a véderő, mind a korszerűsíteni vágyó, hogy kellő tapasztalattal bír a műveleti támogatás kihívásaiban, a szerződött logisztikai szolgáltatások rendszerében, egyáltalán a szövetségi közegben való működésben. Ismét csak **Dr. Szűcs** pályázatára épül az ott felsorolt fejlesztési, korszerűsítési irányok némelyike reményt keltő a katonai logisztika költséghatékonysági vizsgálati rendszerének építésében.

A korszerűsítés kiemelt célja a katonai logisztika művelettámogató képessége, megbízhatóságának, rugalmasságának, műveleti hatékonyságának fejlesztése. (Bizonyos esetekben létrehozása).

További irányok:

- Nemzetgazdasági bázisra épülés;
- A béke-időszaki szolgáltatások **haderőn kívüli** szervezetektől való igénybevétele (megvásárlása);
- Koncentrált, rugalmas képességű, **művelet-támogató képességekre** orientált **katonai** logisztikai szervezet létrehozása;
- Széleskörű **normatív** – rendszer bevezetése az átlátható költségvetési tervezés és elszámolhatóság érdekében;
- A Honvédség felélt **hadianyag**-készleteinek helyreállítása;
- A logisztika informatikai támogató rendszerének kialakítása.

Következtetések:

- A hatékonyság fogalma a komplexitásából eredően kérdésfeltevésenként változik, minden szervezetnek van sajátja.
- A katonai logisztika is rendelkezik saját, csak ott megfogalmazható hatékonysággal, ez főként vektorális módon fejezhető ki, minőségi és cél elérési tényezők mérése és szerepeltetése útján.
- A védelemgazdaság mezo és mikro szintje lehet elsősorban alkalmas hatékonyság mérésekre, itt lelhető fel a katonai logisztika.
- A védelemgazdasági és katonai gazdasági alapfogalmak kis mértékű pontosítása, költséghatékonysági szempontból való bővítése eredményekre vezethet.
- A katonai logisztika költséghatékonyságra törekvése kétirányú gondolkodást feltételez. ***Míg a rendelkezésre álló erőforrás optimálisan elosztásra kerül a feladat megvalósítás előtt, minőségjavítási céllal – hatékonyságra törekedve – újabb megoldási alternatíva keletkezik.***
- Az eredmény és a költség viszonyában a fix eredmény mellett változó – nagyrészt csökkenő – költség, vagy változatlan költség mellett minőségileg javuló cél!
- Költséghatékony katonai logisztikai támogatás az erők mozgásának és fenntartásának tervezési és végrehajtási folyamata előtt, alatt és azt követően végzett komplex mérési és elemzési tevékenység által determinált minőségi célérése.

A katonai logisztika önmagában is szakmai kultúrák sokaságából áll, így a minőségi célérés mérése a közszféra mérési problematikáján is túlnyúlik.