

# KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE A TÁRCA VÉDELMI TERVEZŐ RENDSZERÉBEN, A TÁRCA KÖLTSÉGVETÉSÉNEK ALAKULÁSA A TVTR ÉS A NATO KÖVETELMÉNYEK TÜKRÉBEN

Alkéri István<sup>1</sup>

– 2004. 09. 21. Magyar Hadtudományi Társaság –

**Tisztelt Hölgyeim és Uraim!**

Előadásomban rövid tájékoztatást adok a tárca költségvetés tervezésének helyzetéről és a költségvetés alakulásáról az új követelmények alapján.

*A TVTR rendszerében a HM Pénzügyi és Számviteli Szolgálat, azon belül is a HM KPSZH fő feladata a Költségvetés Tervezési Rendszer (KTR) üzemeltetése, a tárcaszintű költségvetés tervezés végrehajtása, amely folyamatosan időről időre megméretetik, igen körültekintően szabályozott. Kapcsolódva az államháztartás rendszeréhez a Hivatal feladata meghatározott időszakokra vonatkozó pénzügyi tervek összeállítása, úgy, mint rövidtávú költségvetési terv (1+2 év), elemi költségvetés, kincstári költségvetés; szövetségi feladatainknak eleget téve a DPQ V. fejezetének előállítás; illetőleg egyes nemzetközi szervezetek (EBESZ, ENSZ) számára szükséges információk kinyerésének biztosítása.*

A Tárca Védelmi Tervező Rendszer egészének szempontjából a költségvetés tervezésénél meg kell határozni a rendszer elemeinek kapcsolatait, sőt számos kérdésben az egyes elemek kapcsolat rendszerét illetően az erőforrás és a költségvetés tervező elemek kapcsolatát is célszerű meghatározni, ugyanis a TVTR-rel szemben támasztott egyik legfőbb követelmény, hogy az képes legyen az erőforrás tervek adatait költségvetési tervvé konvertálni. A költségvetés tervezése során alapvetően pénzügyi adatok kerülnek feldolgozásra, erőforrások csak korlátozottan jelennek meg ebben a rendszerben és ezek elsősorban a személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok tervezéséhez kapcsoló létszám adatokat jelentik.

---

<sup>1</sup> Dr. Alkéri István dandártábornok, PhD. HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatal főigazgatója.

**A költségvetést számos módon definiálhatnánk, ezek egyikeként jöhet számításba a következő:**

*„Az erőforrásoknak azon részét, melyet a tervezési időszakon belül pénzeszközök felhasználásával kell megszerezniünk nevezhetjük költségvetésnek, így tehát a költségvetés nem más mint az erőforrások egy részének pénzügyi vetülete.”* Ebből következően - képességekben gondolkodva - megállapítható az is, hogy a költségvetés teljes körűen nem fedi le az egy-egy feladat végrehajtásához, vagy képesség eléréséhez szükséges erőforrások teljes körét és csak azokra terjed ki, melyeket a tárgyidőszakban költségvetési pénzeszközök felhasználásával kell megszerezni.

E mellett azt is hangsúlyozni kell, hogy jelenleg, ha költségvetésről beszélünk, általában csak a rövidtávú terveket érthetjük ez alatt. Ennek oka az, hogy a költségvetési törvény, mely az egyetlen valós felhatalmazást jelent pénzeszközök felhasználásra, mindössze egy évre kerül jóváhagyásra, és bár részeként, pontosabban az előkészítésének szakaszában a következő 2-3 év becsült adatait is tartalmazzák a Parlamentnek benyújtott változatok, ezek azonban általában csak tájékoztató jellegűek.

*A költségvetés tervező rendszer alapvetően két irányban fejti ki a tevékenységét.* E szerint az *egyik irány* az államháztartás rendszerében biztosítani a gazdálkodást pénzügyi szempontból, vagyis megtervezni a működés és fejlesztés rövidtávú pénzszükségletét. *Másfelől* pedig elemzésekkel, elsősorban makró szinten előre jelezni a várható jövőbeni költségvetési pozíciókat.

Teljesen nyilvánvaló az, hogy a rövidtávú tervektől a hosszabb távúak felé haladva egyre aggregáltabbá válnak az adatok, illetőleg nő azok bizonytalansága is.

Ez utóbbi jelenség (bizonytalanság kezelése) tekintetében kell szólni a KTR egyik fő feladataként az egyre inkább megjelenő és mind nagyobb hangsúlyt kapó *kockázat managementről* is.

A kockázati tényezőkről pénzügyi szempontból megközelítve két fő elemet kell kiemelni. Egyfelől a külső hatások következtében a gazdaság teljesítő képessége, vagy a bekövetkező változások (pld. árvízi katasztrófa helyzet, biztonság és szövetségi politika) jelentősen befolyást gyakorolnak a költségvetési lehetőségekre, mind rövid mind pedig hosszú távon. E mellett, illetőleg ebből is következően hatnak a pénzügyi pozíciók alakulására azok a feladatváltozások is, melyek a belső környezet változásból (pld. prioritások módosulása) következnek.

Az első tényezőt vizsgálva annak mértéke az eddigi tapasztalatok alapján általában nem haladja meg a 2-3%-ot (több éves összehasonlításban), míg a másik területet illetően a kockázat meghaladhatja akár a 10%-ot is.

A KTR rendszer a **rövidtávú tervezést** illetően szükségszerűen illeszkedik az államháztartás rendszeréhez, sőt az abban meghatározott igen szigorúan szabályozott módon működik, gyakorlatilag azt a „**nyelvet**” használva, mely ebben a rendszerben közösnek tekintett. E mellett a rendszer kielégíti a kormányhivatalok, az ellenőrző szervezetek információs szükségletét, természetesen lehetőségei függvényében az állami vezetés döntés előkészítő eszközeként is funkcionál, illetőleg az államháztartás rendszerében az egységes és átlátható elszámolás eszköze is. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a tervek elfogadásukat követően gyakorlatilag szerves részeként beépülnek a főkönyvi könyvelésbe, mely a KTR menedzsment eszközeként fogható fel és folyamatosan nyomon követi azok alakulását (teljesítését) és támogatja a szükséges forrás átcsoportosítási javaslatokat az év során.

A KTR korábban már említett termékei (outputjai) közül elsősorban a rövidtávú költségvetési tervet kell kiemelni, mely gyakorlatilag egy nagybani terv és elsődleges célja az államháztartás rendszerében rendelkezésre álló pénzeszközök elsődleges nagybani felosztása a közösségi javak fogyasztási területei között.

A másik jelentős output a **kincstári költségvetés**. Vitatható ugyan, hogy ez az output a tervezés vagy már a végrehajtás eleme-e, én jelenleg még a tervezéshez kapcsolnám, ugyanis végső soron egy nagybani tervre épül és fő célja a likviditás (fizetőképesség) biztosítása minden egyes költségvetéssel rendelkező szervezet esetében, így bár technikai jellegűnek tűnhet ugyan az összeállítás, fontossága azonban igen nagy, hiszen ez biztosítja a szervezet részére a hozzáférést a költségvetésében jóváhagyott pénzeszközök jogszabályban meghatározott időarányos részéhez.

A rövid távú tervezés utolsó outputja az **elemi költségvetés**. Ennek jelentőségét szintén nem lehet eléggé túlbecsülni, ugyanis amellet, hogy az adott szervezet szintjén elkészülve bemutatja a kiadásokat, e mellett tartalmazza az azok megalapozását jelentő számításokat is. Szerkezetében szervesen illeszkedik a főkönyvi elszámolási rendszerhez is.

A **középtávú pénzügyi tervezés legfontosabb területei** a DPQ adat-szolgáltatás (V. fejezet), mely alapjául a pénzügyi kormányzati előrejelzések (6 éves prognózisok) szolgálnak. Ezen előrejelzések alkalmazása-

kor sokszor jelentkező probléma, hogy a tervidőszakon belül jelentős mértékben változhatnak a feltételek a Kormányok elért preferencia rendszerei miatt (pld. bérfeljesztés, egyes kiemelt fejlesztési programok, nemzetközi szerepvállalás), a pénzügyi előrejelzések bizonytalansága a tervidőszak növelésével nagymértékben nő.

Az erőforrástervek legfőbb jellemzői, hogy azok rögzített ár-, és bérszínvonalon készülnek, katonai szakfeladat és költség orientáltan, ennek következtében az erőforrás és költségterv főösszege, a felmerülés helye eltérhet, és perspektivikusan az nagyobb időszakot ölel át a költségvetési tervhez képest. Ezen megállapítások nem vonatkoznak a személyi juttatások és járulékok kiemelt előirányzatokra, a nemzetközi feladatok kiadásaira, az egyes fejezeti kezelésű előirányzatokra (pld. társadalmi szervek támogatása, nyugdíj rendszerhez történő hozzájárulás), és az egyéb tárca szintű központi kiadásokra (pld. segélyek, biztosítás stb.).

A hosszú távú (10 éves) tervezési időszakhoz kapcsolódó prognózisok (már rövidtávon is jelentkező) bizonytalansága miatt célszerű a tervezési időhorizontok mentén meghatározni a tervezés fajtáját és részletezettségét. *A HM KPSZH javaslata a következő:*

<i>2005-2007</i>	<i>2008-2009</i>	<i>2010-2014</i>
<i>Költségvetés szempontú részletezés</i>		
<i>DPQ szempontú részletezés</i>		
<i>Erőforrás szempontú megközelítés</i>		

Tekintettel arra, hogy a tervező szervezeteknek a közép és hosszú távú tervezés jelentős többletfeladatokat jelent, ennek a metodikának alkalmazásával a tervező szervezet személyi állományának leterheltségét is csökkenteni lehetne.

**Összefoglalva az eddig vázoltakat, elmondható, hogy a rendszer működési logikája szerint nem a költségvetési előirányzatok felhasználása a döntő, hanem a költség felmerülésének a helye.** Ezt elfogadva azonban látni kell azt, hogy ha a rendszerbe nem kerülnek bevitelre a költségvetés előállításához szükséges adatok úgy annak a következménye egyrészt az, hogy a HM KPSZH nem lesz képes az erőforrás tervet maradéktalanul felhasználni a költségvetés tervezéséhez, mivel a szükséges inputok nem kerülnek meghatározásra (előirányzat fajtája, költségvetés és

szervezet megnevezése), másrészt nem lesz biztosítható az erőforrás és a költségvetési tervek összhangja.

*A kísérleti működtetés tapasztalatai alapján elmondható, hogy az erőforrástervek több feladatot nem tartalmaztak, és az erőforrástervben egyes feladatok költségei elmaradnak a tényleges szükséglettől.* Mindennek következményeként a kiegyensúlyozásra vonatkozó döntések többségükben a költségvetés tervezés során kerültek meghozásra, így sem az erőforrástervek, sem pedig a katonai képességek tervei a költségvetés benyújtásával egyidejűleg nem kerülhettek teljes körűen visszatervezésre, ezt utólag kell elvégezni, vagyis a költségvetésre vonatkozó döntésekkel nem tudott lépést tartani az erőforrások és a katonai képességek alakulása tekintetében, az elképzelt iterációs folyamat nem működött zavartalanul.

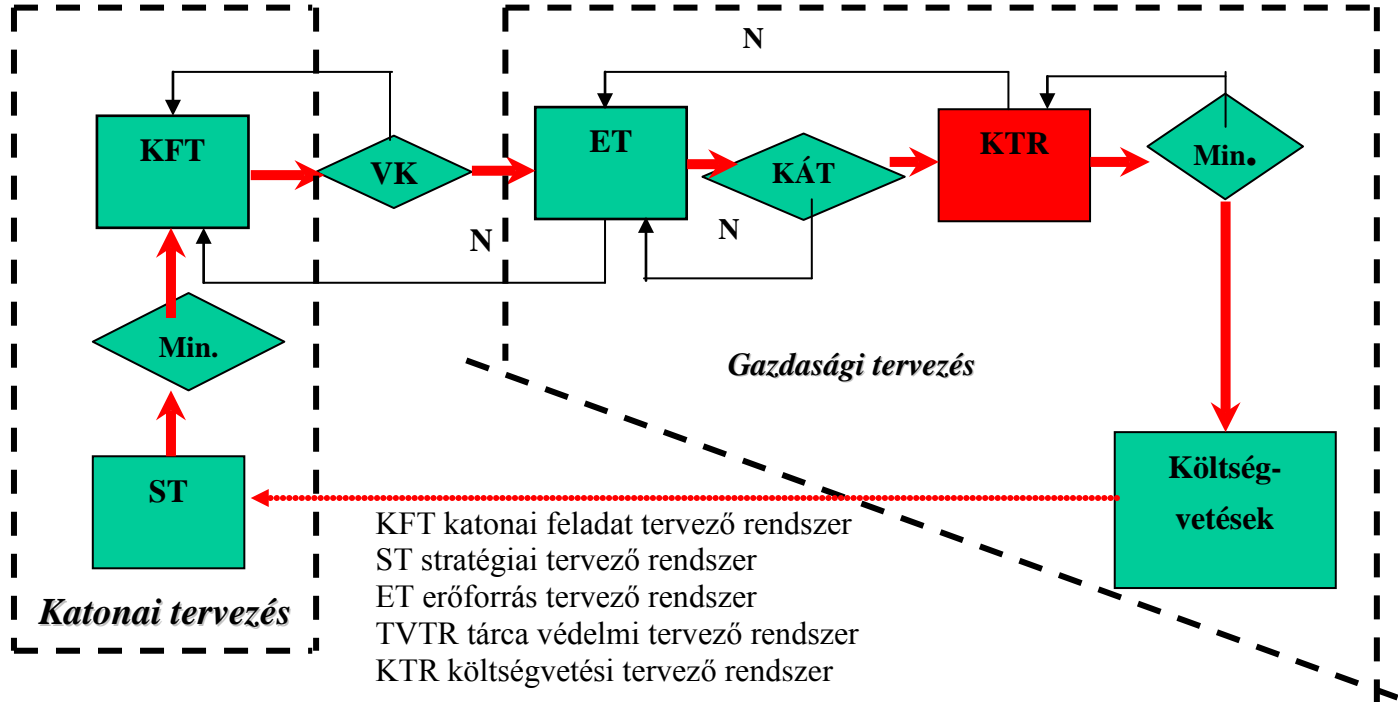
**Éppen ezért újra kell gondolni az erőforrás tervezés alrendszerét, azon belül konkrétan az erőforrástervek részletességének szűkítését, az idő perspektíva szűkítését, ismét fel kell mérni a vezetés információ szükségletét, a visszacsatolást a képességtervek felé, a KTR output szükségletének biztosítását.**

*A KTR-t illetően el kell fogadni, hogy az csak rövidtávon értelmezhető, meg kell szüntetni a párhuzamosságokat az erőforrás tervezés alrendszere és a KTR között.*

*Köszönöm a figyelmüket!*

## A Tárca Védelmi Tervező Rendszer (TVTR) felépítése

1. sz. ábra



## ***A Tárca Védelmi Tervező Rendszer (TVTR) céljai költségvetési szempontból***

*2. sz. ábra*

- Az államháztartás költségvetési rendszeréhez történő illeszkedés,
- A szövetségi tervezőrendszerek információ szükségletének kielégítése
  - DPQ (V. f.),
- Nemzetközi szervezetek információ szükségletének kielégítése
  - EBESZ, SIPRI, ENSZ stb.

## *Erőforrás tervek (ET) jellemzői/1 inputok a KTR részére*

*3. sz. ábra*

- Szemlélet, jellemezők
  - Költség és katonai szakfeladat orientált
  - Rögzített árszínvonal
  
- Következmények
  - Általában az ET= Költségvetési Tervvel
    - Főösszegében eltérhet a költségvetéstől
    - Felmerülés helyében egyes költségeknél eltér a költségvetéstől
    - Perspektívájában nagyobb időszakot ölel fel a kv-nél



## ***Erőforrás tervek (ET) jellemzői/2 inputok a KTR részére***

**4. sz. ábra**

Kivételek Költség=költségvetési igény

*a kiadás felmerülése időben és összegében megegyezik a költséggel, a felmerülés helye megegyezik a költségviselővel*

- Személyi juttatások és járulékok
- Nemzetközi feladatok kiadásai
- Egyes fejezeti kezelésű előirányzatok (pld. társadalmi szervek támogatása, nyugdíj rendszerhez történő hozzájárulás)
- Egyéb tárca szintű központi kiadások (pld. segélyek, biztosítás stb.)

***Mi kell ahhoz, hogy az erőforrás tervből kv. terv legyen?***

*5. sz. ábra*

-Költség=költségvetési igény

-kiegészítő információra az ET részéről nincs szükség

-Egyéb erőforrások esetében ahol

„Költség=költségvetési igény”

- Az összes erőforrásból a pénzeszközök felhasználásával megszerzésre tervezettek összege
- A pénzeszközt felhasználó szervezet (cím/alcím)
- Költségvetés megnevezése (CRK, project)
- Kiemelt előirányzat

## *Tovább lépés irányai*

6. sz. ábra

- **Újra kell gondolni az erőforrás tervezés alrendszerét**
  - Az erőforrás tervek részletességének szűkítését
  - Az idő perspektíva szűkítését
    - Ismét fel kell mérni a vezetés információ szükségletét
  - A visszacsatolást a képességtervek felé
  - A KTR output szükségletének biztosítását
- **A KTR-t illetően**
  - El kell fogadni, hogy az csak rövid távon értelmezhető
  - Meg kell szüntetni a párhuzamosságokat
  - az ET, és a KTR között