

AZ ERŐFORRÁS- ÉS KÖLTSÉGTERVEZÉS HELYE, SZEREPE ÉS HELYZETE A TVTR-BEN, FŐ FELADATOK, A HM VÉDELMI SZAKFELADATREND

Halasi Zoltán¹

– 2004. 09. 21 Magyar Hadtudományi Társaság –

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Előadásomban szeretném Önöket röviden tájékoztatni a magyar haderőben jelenleg működő és részben még kialakítás alatt lévő **feladatalapú erőforrás-, költség- és költségvetési tervező rendszer** néhány elvi és gyakorlati kérdéséről. Ennek során kitérek a HM tárca 10 éves alaptervének kidolgozására kialakított modelljére és az aktuális 10 éves terv kidolgozásának helyzetére is.

Az előadást öt fő kérdés köré csoportosítom. (1. sz. ábra).

Az elmúlt években a haderővel és általában a védelmi tárca helyével, szerepével kapcsolatos elvi felfogásban igen jelentős változások következtek be. Annak ellenére, hogy a haderő 2004-re mintegy 100 ezer fős csökkentés után egyharmadára csökkent, tevékenysége és szerepe jelentősen visszafogottá vált és a NATO csatlakozás óta a GDP növekedésével arányosan nominál és reálértékben is megnövekedett forrás lehetőségekkel rendelkezik, nem javultak a fejlesztési lehetőségek és semmivel sem lettek jobbak a fenntartás és működés lehetőségei, mint a nagy horderejű leépítéseket megelőzően.

A gazdálkodás főbb negatív jellemzői – a rendszerint kedvezőtlenül módosuló költségvetési korlátokon kívül – elemzésünk **szertint a következőkre vezethetők vissza:**

- a képesség és feladatalapú katonai tervezés hiánya,
- a részletes erőforrás és költségtervezés hiánya,

¹ Dr. Halasi Zoltán dandártábornok, HM Gazdasági Tervező Hivatal főigazgatója.

- a költségvetés centrikus tervezés abszolutizálása,
- a gazdasági tervezés partikuláris érdekek mentén történő szerveződése.

A negatív tendenciák *a tervek gyakori felborulásában, a finanszírozási hiányok és pénzmaradványok együttes jelenlétében, a beszerzések elhúzódsában, vagy elmaradásában, az ötletszerű évközi fejlesztési igények megjelenésében, a feladatok eredményeivel való tételes elszámolás hiányában, a tervezési tevékenység dezintegráltságában, a képességek, a feladatok, valamint az ezekhez szükséges erőforrások összekapcsolásának hiányában testesültek meg.*

A fentiek tükrében egyértelművé vált, hogy *a drasztikus leépítés, valamint az az alapelv, hogy a tervezés a költségvetési forrásoknak feleljen meg, ellehetetlenítette a naturáliákban történő erőforrás tervezést, annak teljes személyi és infrastrukturális hátterét, módszertanát és annak megvalósítását. Az erőforrás-tervezés hiányának következményei: (2. sz. ábra).*

A negatív tendenciák felszámolására, összhangban a tárca gazdasági vezetésének elgondolásával *az alábbi lehetőségek körvonalazódtak:*

- a gazdasági tervezés forráselosztó szerepének visszaállítása,
- a képesség és feladatalapú részletes erőforrás tervezés megvalósítása,
- a tervek végrehajtásának rendszerszerű megfigyelése és elemzése,
- a feladatok eredményeivel való elszámolás követelményének érvényesítése.

1. Az Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer és részrendszerei, az erőforrás tervezési folyamat tartalma

A fenti problémák megoldására a védelmi tárca vezetése elhatározta egy **Tárcaszintű Védelmi Tervező Rendszer** kialakítását, mely a jelenlegi fejlesztési állapot szerint *négy alappilléren nyugszik*²:

² HM KÁT HM VKF 9/2003 (HK.5.) együttes intézkedése.

- Stratégiai Tervező Alrendszer,
- Katonai Képesség és Feladat Tervező Alrendszer,
- Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer,
- Költségvetési Tervező Alrendszer.

A továbbiakban a HM Gazdasági Tervező Hivatal alaprendeltetésénél fogva csak az **Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer helyével és szerepével**, annak részrendszerei összetevőivel kívánok foglalkozni, mivel annak fejlesztése és működtetése a Hivatal feladata.

1.1. Az Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer helye, szerepe

Az alrendszer fejlesztését és működését az erőforrás és költségtervezés helye és szerepe határozza meg. Véleményünk szerint *az erőforrás és költségtervezés a tárca integrált védelmi tervezési rendszerének meghatározó eleme, amely biztosítja a tárcával szemben megfogalmazott katonai képességek és feladatok különböző időtávú gazdasági megalapozottságát*, valamint átláthatóvá és követhetővé teszi a gazdálkodást és ezáltal a civil kontroll egyik legfontosabb támogató eszköze.

1.2. Az Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer részrendszerei

Az erőforrás- és költségtervezés és ezáltal az Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer szakmai szempontok alapján további két külön részre osztható (3. sz. ábra), amely a működés és a fejlesztés (modernizáció) tervezési elveinek, alapjainak eltéréseivel magyarázható.

Amíg a *haderő működése és fenntartása* alapvetően kidolgozott feladatokon, *normákon és normatívákon alapul*, így annak tervezése kevesebb résztvevővel könnyebben végrehajtható, addig a *hazai és szövetségi fejlesztési és modernizációs feladatok tervezése rendkívül összetett, több koordinációt és együttműködést igényel. Az erőforrás tervezés magában foglalja a szükséges humán, logisztikai és az infrastrukturális erőforrások tervezését is.*

1.3. A képesség- és feladattervezés folyamata

A képesség- és feladattervezés folyamata a következő szerint történik a Magyar Honvédségben (4. sz. ábra).

2. Az erőforrás- és költségtervezés helye, szerepe

2.1. A védelmi tárca erőforrás- és költségtervezési struktúrája

A katonai tervezés biztosította adatokon alapuló erőforrás- és költségtervezési folyamatot a következő vázlat (5. sz. ábra) szemlélteti.

*A katonai tervezés folyamatában a politikai vezetés az országvédelmi követelmények és szövetségi elkötelezettségek alapján megfogalmazza a védelmi célokat, a haderő ambíció szintjeit és elvárt képességeit, ami alapján a **katonai vezetés** meghatározza a haderő feladatait. Az **erőforrás- és költség tervezés folyamatában** megtörténik a feladatokhoz szükséges erőforrások és azok költségeinek megtervezése, azok rendelkezésre álló forrásokhoz igazítása, szükség szerinti visszatervezéssel a terv kiegyensúlyozása. A **költségvetés tervezés** folyamatában végrehajtásra kerül a költségvetési igények költségvetés terv szerinti formába öntése, annak Költségvetési Törvény szerinti parlamenti beterjesztése, majd a jóváhagyás után az elemi költségvetések elkészítése.*

Az előzőeken már szóltam a programozott és a normatív működés és fenntartás eltéréseiről és ez alapján a két részrendszer létrehozásának szükségességéről. *A Programozott Erőforrás és Költség Tervező Részrendszer feladata a katonai tervezés által meghatározott, előzetesen prioritizált NATO haderő-fejlesztési, nemzeti fejlesztési és NATO biztonsági beruházási programok erőforrás és költségterveinek elkészítése. A Normatív Erőforrás és Költség Tervező Részrendszerben valósul meg a haderő működésének és fenntartásának erőforrás és költség tervezése.* A két részterület által kidolgozott adatok képezik hosszú távon a 10 éves alapterv összegzett erőforrás és költségtervét, rövid távon pedig a tárca költségvetés erőforrás oldali alátámasztásait.

2.2. Az erőforrás- és költségtervezés kétkörös rendszere

Az erőforrás tervezést **kétkörös tervezési rendszerben kívánjuk megvalósítani**. Ebben a tervezési rendszerben a tárca működéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges erőforrások tervezése **két körben történik**.

- 1. Szükségleti tervezés**, ahol a tárca működéséhez, fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges **erőforrások nagybani számvetése történik, erőforrás korlátok és pontos** végrehajtási ütemterv nélkül.

- 2. Részletes tervezés,** ahol a nagybani erőforrás számvetések alapján, az *erőforrás alapú priorizálás során hozott döntéseknek megfelelően kidolgozásra kerül a védelmi tárca összegzett részletes erőforrás és költségterve*, valamint az ehhez kapcsolódó részletes végrehajtási ütemterv.

3. A tárca szintű képességalapú erőforrás és költségtervezés folyamata

Az Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer működésével biztosítható:

- a gazdasági tervezés azonos alapokon, minden költségvetési cím vonatkozásában egységes elvek alapján kerül végrehajtásra,
- a különböző időtávú erőforrás, költség és költségvetési igénytervek tételes erőforrásokkal indokolva, megalapozottan kerülnek kidolgozásra,
- a gazdasági tervezésben uralkodóvá válik a képesség- és feladat-alapú tervezés,
- minden állami testület előtt szakmailag megalapozottan indokolhatóak, védhetőek és ezáltal fenntartások nélkül vállalhatóak lesznek a gazdálkodás tervei,
- a tárcaszintű gazdasági tervezés rendszerében a gazdálkodás legfelsőbb döntési szintjén meghatározó szerepet kap az üzemgazdasági szemlélet,
- a védelmi tárca vezetése a döntéseiben megalapozott, minden részletében kidolgozott, az érintett szervezetekkel tételesen egyeztetett alternatívákat kap.

4. Az erőforrás- és költségtervezés eddigi tapasztalatai

4.1. A védelmi felülvizsgálat döntéseinek előzményei

A 2002. évi kormányváltás után néhány hónappal *a védelmi tárca új politikai vezetése számára világossá vált, hogy a magyar haderő a meglévő struktúrájával és képességeivel nem felel meg sem a XXI. század*

követelményeinek, sem a szövetségi elvárásoknak, valamint a meglévő struktúra fenntartása költségvetési szempontból finanszírozhatatlan.

A negatív tendenciák felerősödése, a szövetségi elvárásoknak való nem kellő megfelelés alapján a kormányzat és *a katonai vezetés 2002-ben vette először a bátorságot és a fáradtságot, hogy az okok elemzésével, egészen az alapokig leásva felülvizsgálja a tárca teljes működését, meghatározza a haderő ambíció szintjeit, elérendő képességét és feladatait, majd hozzáigazítsa a szervezeti rendszert, illetve a szükséges és elégséges létszámot.* Hosszú ideje ismeretlen módon, az elméleti kutatás alapjait felhasználva a *végrehajtandó feladatokhoz megkísérelt erőforrásokat és ezen keresztül költségeket rendelni.*

A védelmi felülvizsgálat során egyre nagyobb bizonyossággá vált, hogy *a mutatkozó hiányosságok egyik alapvető oka a tervező rendszer működésének elégtelensége és az erőforrás tervezés teljes hiánya.* Az erőforrás tervezés szükségességét támasztotta alá egyrészt az, hogy *a védelemre, ezen belül a haderőre fordítható források, bár nominál értékben növekedtek, a feladatokhoz viszonyítva szűkösebbé váltak,* másrészt, hogy jelentős társadalmi és ennek következtében politikai igény is van a feladatorientált védelmi igények jogosságának átláthatóságára.

A fenti követelmények csak a rendelkezésre álló költségvetési források hatékonyabb, szigorúan az elérendő katonai képességekhez és feladatokhoz kötött elosztásával és az azokból beszerezhető naturáliákban kifejezett erőforrások tételes, előzetes megtervezésével valósíthatók meg.

4.2. A 10 éves nagybani Alapterv kidolgozásának modellje

A 10 éves Alapterv kidolgozásának modelljét a következő 3 ábra (6-8. sz. ábra) szemlélteti. A Vázlatok részletes ismertetésére, mivel elveiben és módszerében követi a **Védelmi Tervezés Rendszerénél** elmondottakat, jelenleg nem kívánok kitérni.

A védelmi felülvizsgálat érdekében készített 10 éves nagybani Alapterv, a 2004-2013 időszaki 10 éves terv tapasztalatai, valamint a kapcsolódó Honvédelmi Miniszteri utasítások és egyéb intézkedések *alapján jelenleg a tárca 2005-2014 közötti időszak 10 éves részletes, összesített erőforrás- és költségtervének a költségvetési tervezési és a visszatervezési fázisában tartunk.*

A kidolgozás folyamatát a következő ábrán láthatják, amiből ki szeretném emelni, hogy *a védelmi tárca 10 éves összegzett erőforrás- és költségterve milyen elemekből épül fel.*

Az ábra jobb oldali oszlopában rögzítettek alapján a terv főbb elemeit *a kiképzés, az általános működés és fenntartás, a humán és személyügyi kiadások, a haditechnikai fejlesztés, az infrastrukturális fejlesztés és működés, valamint a tárca fejezeti és nemzetközi feladatainak erőforrás és költségterve adja*, ami alapján el kell végezni a tárca szintű összegzést, a terv kiegyensúlyozását, a forrásokkal való egyeztetést 10 évre összesen és évenkénti bontásban.

4.3. A védelmi felülvizsgálat eredményei

A 10 éves alapterv kidolgozásának egyik leglényegesebb eredménye, hogy a katonai képességek és az azokból fakadó feladatok tervezése és a védelmi tárca költségvetési tervezése közötti reális kapcsolat megteremtése érdekében, megjelenik egy új összekötő láncszem a tárca szintű, összegzett részletes erőforrás- és költségtervezés.

Az erőforrás tervezés hiánya esetén nem volt vizsgálható, hogy az egyes szervezeteknek a feladataikhoz szüksége van-e az igényelt költségvetési forrásokra, ezek a források nem csak szükségesek, de elégségesek-e, valamint arányban állnak-e a várható eredménnyel és a fentiekén túl van-e az igények között olyan, amit a meglévő készletekből is biztosítani lehet.

A védelmi felülvizsgálatra kijelölt, részben tárcán kívüli, *független szakértők megállapításai a gyakorlatban is igazolták a Védelmi Tervező Rendszer kidolgozása és fejlesztése során kialakított elvek és módszerek helyességét.*

A VFIB javaslatai, valamint a felülvizsgálat eredménye alapján hozott kormányhatározatra támaszkodva, a tárca politikai és katonai vezetése megszabta a haderő struktúrájának megváltoztatását, 10 éves fejlesztését és ambíció szintjeit, a haderő átalakítás során 2004-2013 között elérendő képességeket és feladatokat, valamint az átalakítás 10 éves összesített tervének, ezen belül a 10 éves összegzett erőforrás és költségtervének kidolgozását.

4.4. A védelmi tárca 10 éves részletes terve kidolgozásának folyamata

A tárcaszintű átfogó erőforrás- és költségtervezés a *HM GTH koordinálásával*, az „*alulról-felfelé*” és a „*felülről-lefelé*” történő tervezési módszerek egyidejű alkalmazásával került megvalósításra. Az „*alulról-felfelé*” tervezési módszer a logisztikai működés-fenntartási és a kiképzé-

si, a „*felülről-lefelé*” történő tervezési módszer pedig a (haditechnikai) fejlesztési, az infrastrukturális fejlesztési és működési, a személyi, a nemzetközi és egyéb fejezeti erőforrás- és költségigények megtervezését jellemezte.

Összességében – bár a 2004-2013. közötti időszakra vonatkozó tervezéshez képest a katonai szervezetek részvétele erősödött –, a szükséges normák, normatívák egy részének hiánya, valamint egyes területeken a nem kellő előrelátás miatt ***a tervezési folyamatban a központi tervezés, és a központilag szervezett a folyamatos tervpontosítás, illetve egyeztetés dominanciája*** érvényesült.

A tárca 10 éves összegzett erőforrás-, költség- és költségvetési igényterve a párhuzamos tervezés elvének alkalmazásával, a katonai szervezetek feladatrendszerének, zsúrizett perspektivikus állománytábláinak, erőforrás és költségterveinek egyidejű kialakításával, a felsőszintű tervező szervek tervadatainak egyeztetésével, – a 2004-2013. közötti 10 éves terv felépítését egyfelől megőrizve, másfelől a szakfeladatonkénti tervezés irányában lényegesen előrelépve – ***mindkét felépítési formában elkészült:***

- **Katonai szervezetenként, valamint szakágankénti,** illetve a (haditechnikai) fejlesztések tekintetében fejlesztési programonkénti ***bontásban, hat kiemelt tervezési területen*** (személyi költségek, haditechnikai fejlesztés és beszerzés, infrastrukturális fejlesztés és működés, kiképzés, általános működés és fenntartás, fejezeti- és nemzetközi feladatok);
- **A védelmi szakfeladatrend-kódok kísérleti alkalmazásával, szakfeladatrend szerint bontásban (katonai szervezetenként, haderőnemenként és szakfeladat csoportonként összesítve is).**

A fenti struktúrára egyfelől biztosítja az erőforrás- és költségtervezés átmeneti időszakában a hagyományos tervezési területek szerinti átláthatóságot és a 2004-2013. közötti időszak tervszámaival való összevethetőséget, másfelől pedig jelentős lépésnek tekinthető a feladatalapú tervezésben mind a katonai szervezetek, mind a közbülső szervezeti szinteken, és ugyancsak biztosítja a tárca 17 fő szakfeladata szerinti összesítést is.

A 10 éves erőforrás-, költség- és költségvetési igényterv felépítése ***biztosítja*** a – jellemzően magasabb – ***költségigények és a költségvetési forrásigények egyértelmű elválasztását.*** ***A címrendekódok alkalmazása – még ha nem is teljes mértékben valósult ez meg – előrelépésnek tekint-***

hető az erőforrás- és költségterv költségvetési tervvé történő átforgathatóság irányában.

4.5. A védelmi tárca 10 éves tervének főbb elemei

A 10 éves részletes terv részei a következők:

- a.) Alapdokumentum (összegzéseket és prioritásokat tartalmaz);
- b.) Mellékletek.

A mellékletek a következők szerint épül fel:

1. sz. melléklet: A tárca alakulatainak/szervezeteinek feladat (követelmény) rendszere;
2. sz. melléklet: A tárca alakulatainak/szervezeteinek szervezeti felépítése (létszám, főbb technikai eszközök), diszlokációja;
3. sz. melléklet: 10 éves összegzett erőforrás- és költségterv;
4. sz. melléklet: Képesség-, erőforrás kockázatértékelés;
5. sz. melléklet: Végrehajtási ütemterv;

5. A szakfeladatrend felépítése, leírása, alkalmazásának elvei

A 2005-2014 időszaki 10 éves terv elkészítésre került a HM Védelmi Szakfeladatrendnek megfelelő struktúrában is.

A honvédelmi tárca vezetésének igénye, a tárca részére a Magyar Köztársaság alkotmányában, törvényeiben meghatározott honvédelmi feladatok és azok végrehajtása érdekében kiadott honvédelmi miniszteri szabályozások, haderőnemi, fegyvernemi és szakmai doktrínákban, utasításokban és szakutasításokban foglalt feladatok képezik.

A Védelmi Szakfeladatrend **rendeltetése**: a tervezés és elszámolás támogatása, a honvédelmi tárca valamennyi tevékenységének egységes rendszerbe foglalásával és azok szakfeladatokig történő lebontásával. Minden tervezési szint számára azonos és kizárólagos tervezési és elszámolási alap biztosítása.

A HM Védelmi Szakfeladatrend általános felépítése (9. ábra).

A HM Védelmi Szakfeladatrend hierarchikusan épül fel

- szakfeladat gyűjtőfőcsoportok
 - o szakfeladat főcsoportok
 - szakfeladat csoportok
 - szakfeladat alcsoportok
 - o szakfeladatok.

A tervezés segítése érdekében ún. költségmodellek kerültek kidolgozásra, a következők szerint:

- Emberi erőforrás költségek;
- Technikai eszköz költségek;
- Ingatlan, objektum költségek.

E költségek (költségmodellek) átfogják a gazdálkodás teljes vertikumát, tehát az adott képesség, illetve feladat erőforrás- és költségigényei e területeken kerülnek kimutatásra.

A HM Védelmi Szakfeladatrend bevezetésének feladatai és feltételei.

1. Tervezési módszertani dokumentum kidolgozása és annak alapján a tervező szervezetek felkészítése a Szakfeladatrend alkalmazására.
2. A tervező szervezeteknél erőforrás tervező menedzser státuszok rendszeresítése és feltöltése.
3. A tervezés informatikai támogatásának fejlesztése, illetve a szakfeladaton alapuló gazdasági tervezés bekapcsolása a TVTR kísérleti működésébe.
4. A ráfordítás, vagy üzemgazdasági szemléletű számlarend kidolgozása.
5. A Szakfeladatrend alkalmazása jogszabályi környezetének fokozatos kialakítása.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!

Az előadás tartalma

- Az Eroforrás és Költség Tervezo Alrendszer és részrendszerei,
- Az eroforrás- és költségtervezés helye, szerepe,
- A tárcaszintu képesség alapú eroforrás és költségtervezés folyamata,
- Az eroforrás –és költségtervezés eddigi tapasztalatai,
- A szakfeladatrend felépítése, leírása, alkalmazásának elvei,

Az erőforrás – tervezés hiányának következményei

- *Nem vizsgálható, hogy:*
- *Az egyes szervezeteknek a feladataikhoz valóban szüksége van-e az igényelt költségvetési forrásokra*
- *Ezek a források nem csak szükségesek, de elégségesek is,*
- *Arányban állnak-e a várható eredménnyel,*
- *Van-e az igények között olyan, amit a meglévő készletekből is biztosítani lehet.*

Az Eroforrás és Költség Tervezo Alrendszer részrendszerei

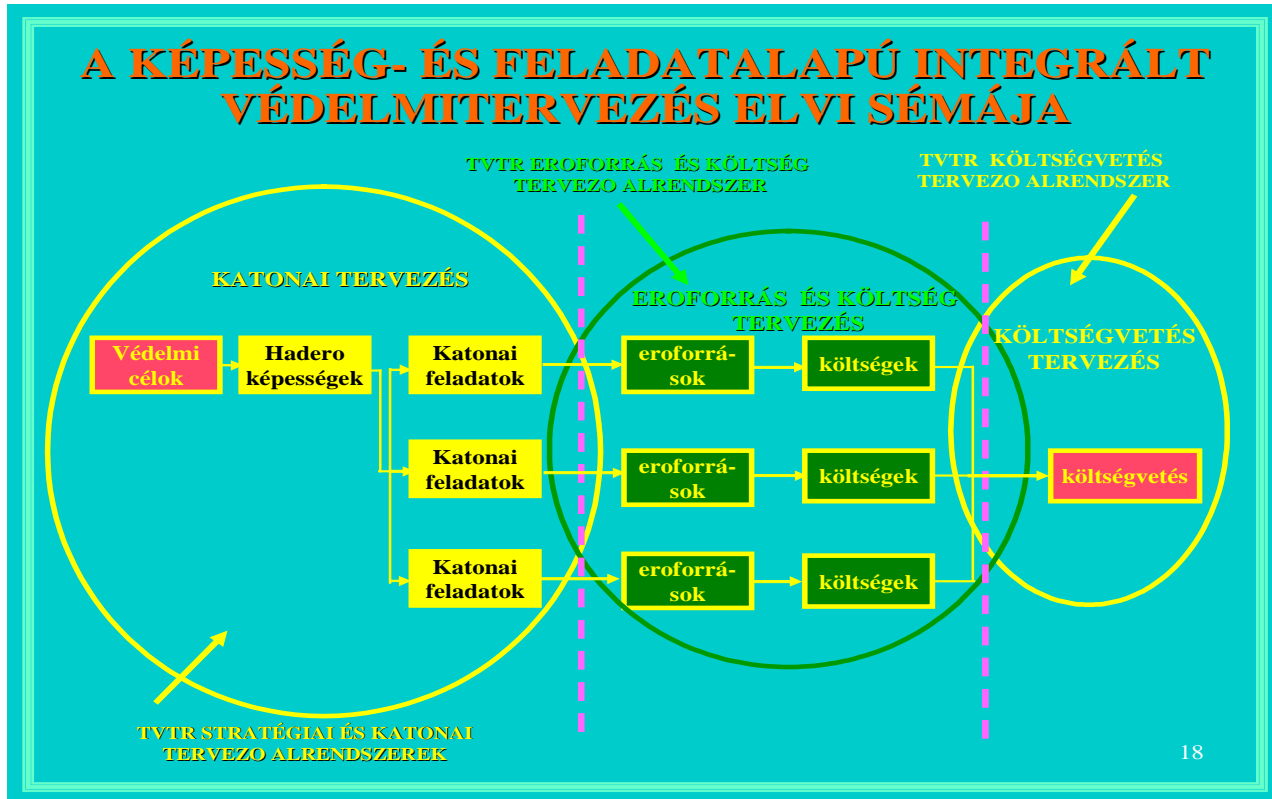
Eroforrás és
Költség Tervezo
Alrendszer

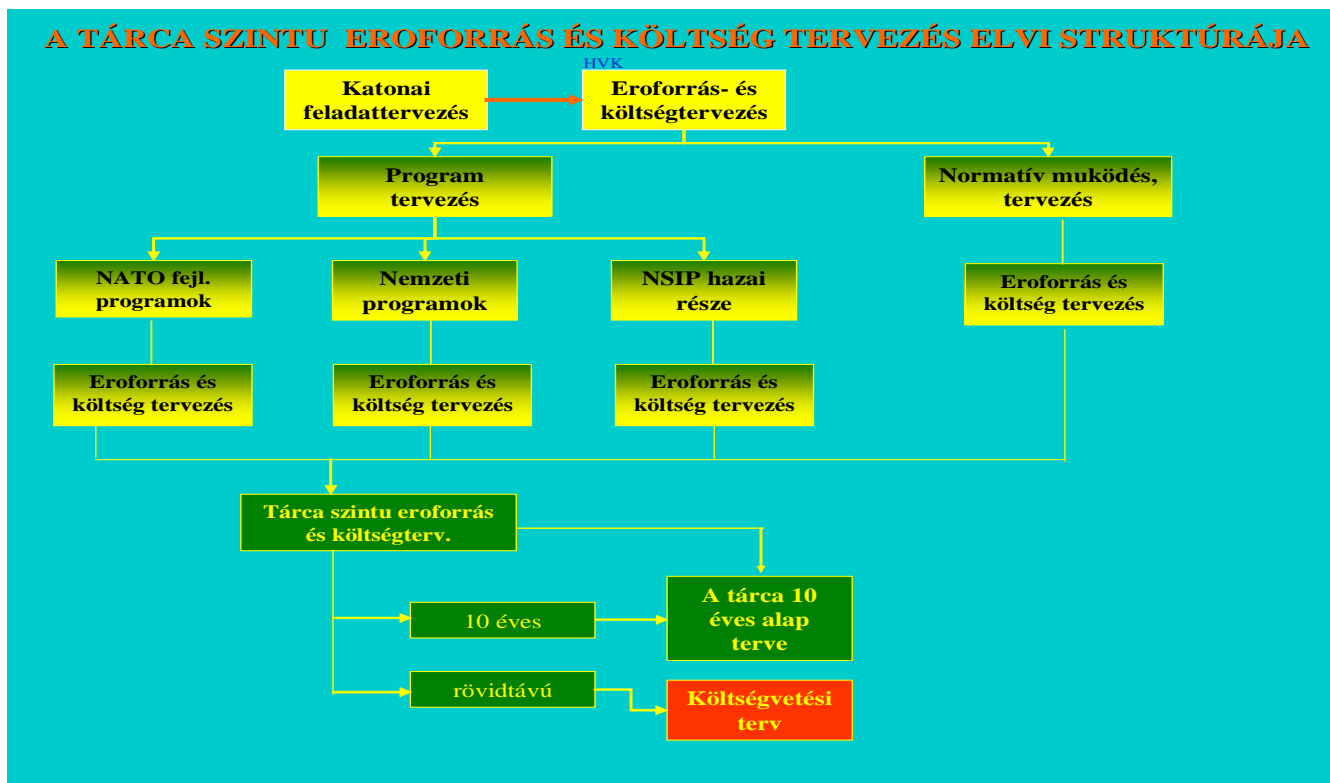
Programozott
Eroforrás és Költség
Tervezo Részrendszer

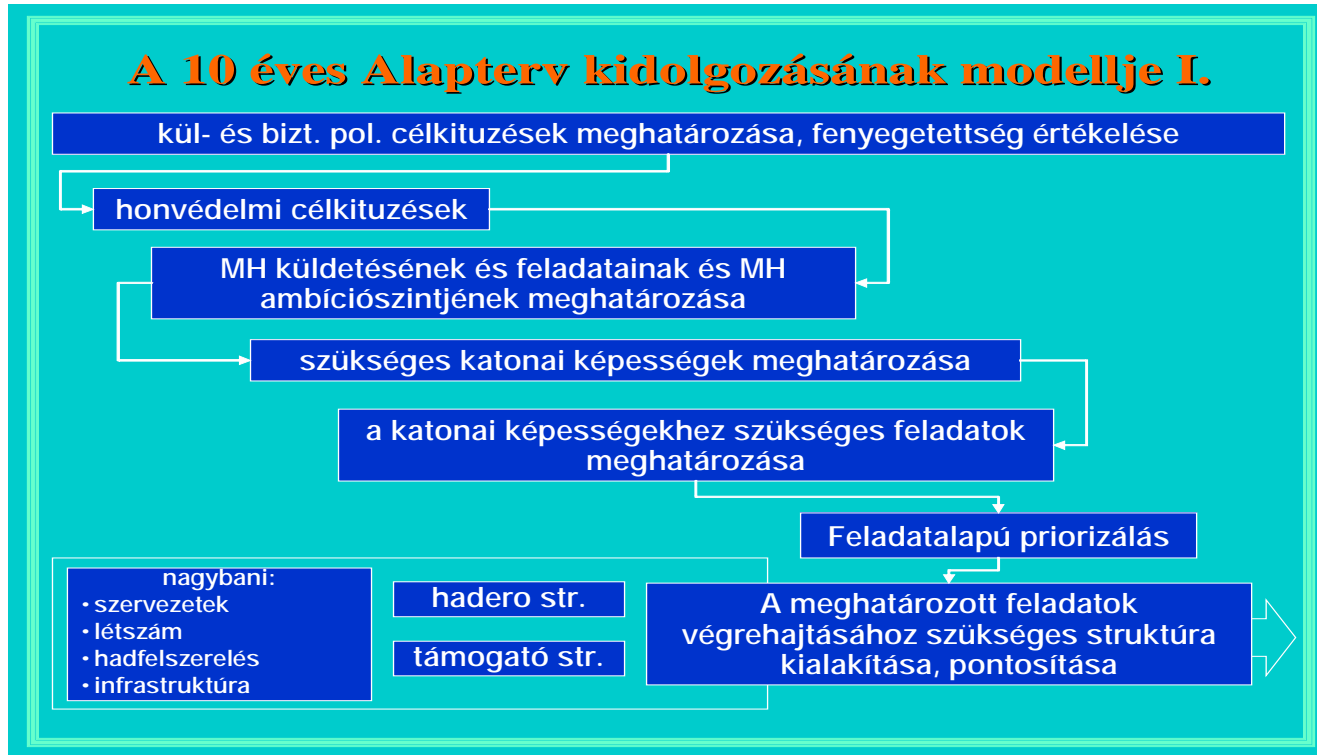
Normatív Eroforrás
és Költség Tervezo
Részrendszer

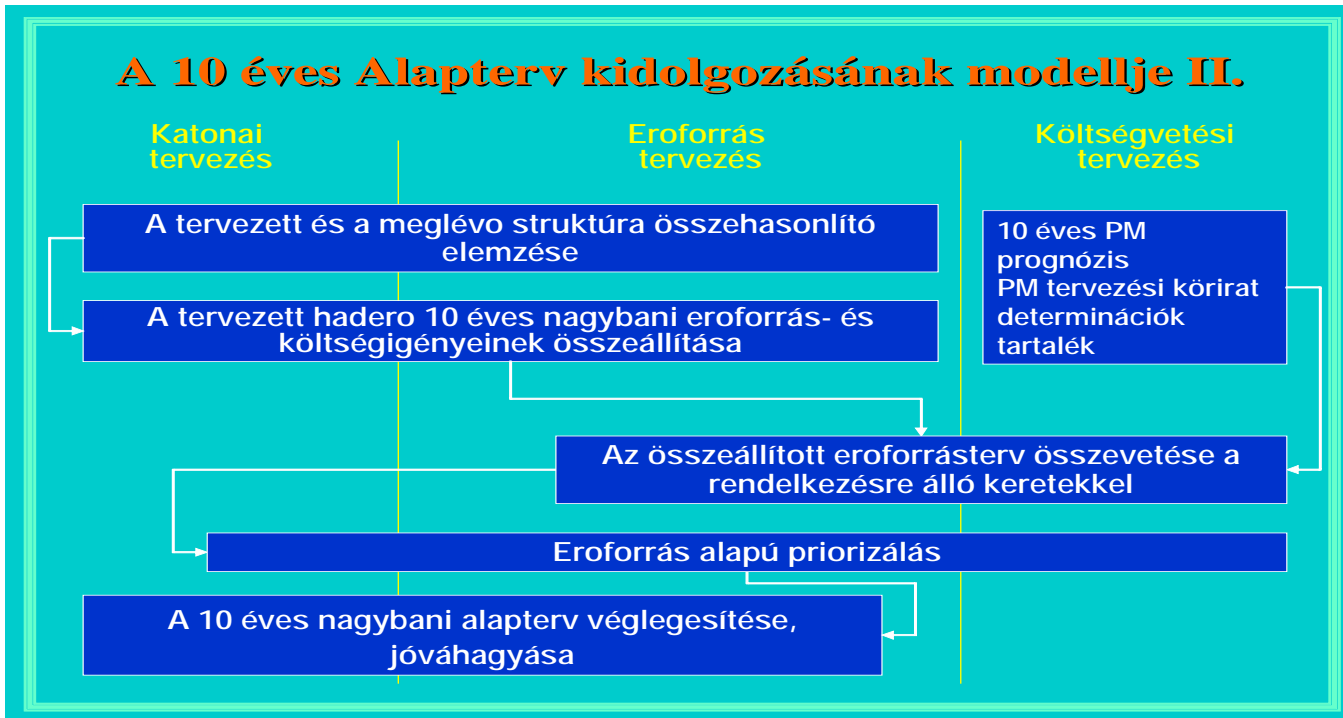
Magába foglalja:

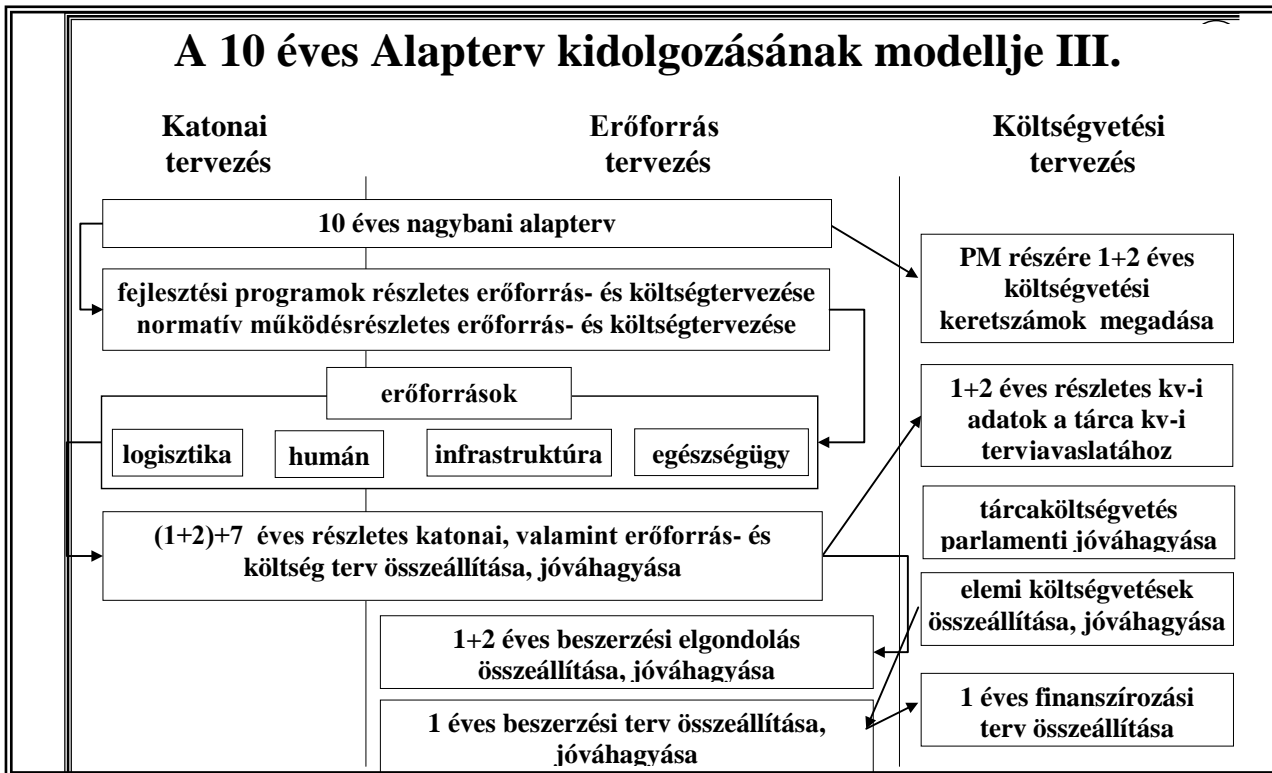
- a logisztikai és infrastrukturális eroforrások tervezését
- a humán eroforrások tervezését











A HM Védelmi Szakfeladatrend felépítése

