

A HADERŐFEJLESZTÉS TERVEZÉSI ÉS FINANSZÍROZÁSI SAJÁTOSSÁGAI AZ ELMÚLT ÖT ÉVBEN (2002-2007)

Kristóf Tamás¹

Bevezetés

A 2002. évi kormányváltással és a Védelmi Felülvizsgálattal új korszak kezdődött a honvédelmi tárca logisztikai tervezési és gazdálkodási rendszerében. A védelmi felülvizsgálat idején a tárca csúcsgéreteket kapott a finanszírozási helyzet javítására, és ezeknek a kondícióknak megfelelően került sor a haderő ambíciószintjének és hosszú távú fejlesztési céljainak meghatározására. A Védelmi Felülvizsgálat idején alkalmazott és később továbbfejlesztett tervezési eljárásrenddel a 1990-es évek közepe óta várt és remélt áttörés következett be a védelmi tervező rendszer felépítésében és a működés elindításában. Tervezőmódszertani szempontból a haderőfejlesztés sokáig élen járt a teljes védelmi tervező rendszer fejlődésében.

A folyóiratcikk értelmezésében a védelmi tervezés nem az országvédelem megtervezését jelenti, hanem a képességek elérését, fenntartását és alkalmazását biztosító feladatok, valamint a feladatok végrehajtásához szükséges és rendelkezésre álló források biztosítása. Ebben a megközelítésben a haderőfejlesztés tervezése a védelmi tervezés része, és a képességek megteremtését célozza.

A **Védelmi Felülvizsgálatot** követően *kettős tendencia következett be* a védelmi tervezés területén. Egyfelől hamar bebizonyosodott, hogy a **GDP 1,81%** szintjén prognosztizált tárca támogatási forráskeret sem rövid, sem hosszú távon nem áll rendelkezésre, másfelől azonban a tervező rendszer eljárásrendje és módszertana lényeges fejlődésen ment keresztül. A honvédelmi tárcának kevesebből kell többet produkálnia, ami megkívánja a minden korábbinál hatékonyabb erőforrás allokációt és a drákói szigorúságú gazdálkodást. A nominál és reál értéken egyaránt csökkenő forráskeretek mellett a racionális forráselosztás, a hosszú távra történő

¹ Kristóf Tamás főhadnagy, HM FLÜ Gazdasági Igazgatóság, doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem.

előretekintés és a szakmai alapokon nyugvó gondos prioritizálás kiemelt jelentőséggel bír.

A folyóiratcikk igyekszik áttekintést adni a haderőfejlesztés tervezése és finanszírozása területén az elmúlt öt évben lezajlott fejleményekről. Az elemzés dominánsan a haderőfejlesztés gazdasági tervezési feladataira koncentrál, és a szükséges mértékben kiegészül a tárca nem haderőfejlesztési, de védelmi tervezési feladataival.

Az elmúlt időszak értékelése az alábbi szakaszokban történik:

- 1. A haderőfejlesztés tervezése és finanszírozása az erőforrás tervezés meghonosítása, valamint az első „újkori” 10 éves terv kiadása időszakában (2002-2004).*
- 2. A haderőfejlesztés tervezési és finanszírozási helyzete a védelmi tervező rendszer továbbfejlődésének időszakában (2004-2006).*
- 3. A haderőfejlesztés tervezése és finanszírozása a logisztikai rendszer átalakítását követően (2007-).*

1. A haderőfejlesztés tervezése és finanszírozása az erőforrás tervezés meghonosítása, valamint az első „újkori” 10 éves terv kiadása időszakában (2002-2004)

A rendszerváltás előtt a katonai-gazdasági tervezésnek igen jó hagyományai voltak a honvédelmi tárcánál, amelyek azonban – a haderő 1980-as évektől kezdődő tartós alulf finanszírozása miatt – a 1990-es évek közepéig gyakorlatilag kivesztek (Briák, 2003). A haderőfejlesztés tervezése állandó tevékenység volt, megalapozott módszertannal, és az eredmény az ötéves hadsereg-fejlesztési tervezésben öltött testet (Turák, 1999).

Az 1990-es évekre szétesett a tervező rendszer. A finanszírozási döntések az éppen erősebb katonai szervezetek vezetőinek nyomására, ad hoc jelleggel születtek. A haderőfejlesztés – leszámítva egyes orosz relációs beszerzéseket és a Mistral tendert – tervezetlenül folyt és/vagy évekre leállt. A fejlesztési döntések hiányos információk alapján születtek, az elkészülő tervek elnagyoltak lettek, és irreálisan jó végrehajtási körülményekkel számoltak. A NATO Védelmi Tervezési Kérdőívek (DPQ) kitöltése – nemzeti tervek hiányában – megalapozatlanul folyt. A szövetség-

gi felajánlásokat nem támasztották alá képességfejlesztési- és finanszírozási tervek, ezért azok a valóságtól teljesen elszakadtak.

A 2002-2003. között lezajlott Védelmi Felülvizsgálat új kultúrárt, szemléletmódot, eljárásrendet és módszertant hozott a tárca szintű tervezésbe, közte a haderőfejlesztés tervezésébe. A Védelmi Felülvizsgálat eredményei alapján meghatározásra kerültek azok az alapvető koncepcionális, valamint közép- és hosszabb távra szóló célkitűzések, amelyek teljesítésével a haderő az akkori feltételezések mellett jobban meg tud felelni a vele szemben támasztott célkitűzéseknek és elvárásoknak. A haderő átalakítás céljaként megfogalmazott alapvető feladatok a szervezetében és létszámában kisebb, korszerű eszközökkel felszerelt, a szövetségi kötelezettségeket teljesíteni tudó, professzionális, nagyobb manőverező képességgel rendelkező, ugyanakkor az ország teherbíró képességéhez mérten finanszírozható haderő létrehozása volt.

A Védelmi Felülvizsgálat során a katonai felső vezetés – az 1995 és 2002 között végrehajtott elméleti kutatási eredményeket felhasználva – megkísérelt a végrehajtandó feladatokhoz erőforrásokat, és azokon keresztül költségeket rendelni. A hazai szakemberek által kidolgozott rendszervázlat alkalmazásához szükséges módszertani támogatásra brit és amerikai tanácsadókat kértek fel. A 2002-ben letett alapok nagy hatást gyakoroltak a Tárca Védelmi Tervező Rendszer (TVTR) fejlődésére. Az azóta eltelt öt év tapasztalata után kijelenthető, hogy a 10 éves erőforrás- és költségterv filozófiáját meghatározta a brit tanácsadó által kidolgozott 10 pontos 10 éves előrettekintési útmutatás. Az első 10 éves terv a tanácsadók véleményének figyelembevételével készült.

A Védelmi Felülvizsgálat során összeállított 10 éves terv 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 *megjelent egy új összekötő láncszem: a tárcaszintű erőforrás és költségtervezés.*

A Védelmi Felülvizsgálathoz a Pénzügyminisztérium (PM) 10 éves előrettekintéssel biztosított forrásprognózist. Ez képezte alapját a haderő ambíció szintjének, a 2013-ig elérendő képességeinek és fejlesztési céljainak meghatározásához. A forrásprognózis 2004-re a GDP 1,71%-át, 2005-re a GDP 1,76%-át, 2006-tól a GDP 1,81%-át irányozta elő a honvédelmi tárca támogatására. Ez 2004-ben 346; 2005-ben 389; 2006-ban 431 és 2007-ben 466 milliárd Ft támogatási főösszeget jelentett volna.

Mai szemmel nézve a fenti adatok szinte elképzelhetetlennek tűnnek. **2007-ben például 1,1% GDP** részesedés mellett a támogatási főösszeg tényadata **271 milliárd Ft** volt, ami csaknem 200 milliárd Ft-tal marad el kormány és a PM korábbi ígéretétől. Tekintettel azonban arra, hogy a **2002. évi Prágai NATO Csúcson** az akkori miniszterelnök ezeket a számokat hivatalosan bejelentette, öt évvel ezelőtt a honvédelmi tárcánál senki se kérdőjelezte meg a forrásprognózis komolyságát. A **Védelmi Felülvizsgálat** eredményei alapján az is kiderült, hogy ennyi pénzből 10 év alatt gyakorlatilag le lehet cserélni az Magyar Honvédség alakulatainak hadfelszerelését, és 2013. évre sikerülhetett volna kettő, a NATO telepíthetőségi követelményeinek megfelelő dandárt felszerelni. ***Évi 100 milliárd Ft-os nagyságrendben nyílhatott volna lehetőség haditechnikai fejlesztési programok finanszírozására.***

Tervezés-módszertan szempontjából azonban a ***Védelmi Felülvizsgálat*** idején követett eljárás korántsem volt tökéletes. A tervezés nagybani jellegű volt. Költségek és költségcsoportok kerültek számvetésre, tételes naturális erőforrásadatokat nélkül. A tervezéshez szükséges bemeneti információk (létszám, struktúra, perspektív állománytáblák stb.) menet közben alakultak ki, és folyamatosan változtak. Az információáramlás a független tervezési csoportok és az elkülönítetten végrehajtott költségösszesítés miatt elégtelen volt.

A nagybani költségbecslés egyik legnagyobb hátránya az volt, hogy a ***Védelmi Felülvizsgálat*** által kidolgozott erőforrásterv és a tárca 2004. évi költségvetési tervezése között nem volt egyértelmű az átjárhatóság. ***Ennek következtében a 2004. évi költségvetés tervezése elszakadt a Védelmi Felülvizsgálat során kidolgozott 10 éves tervtől.*** Viszonylag hamar (fél év múlva) kiderült az is, hogy a PM által prognosztizált forráskeretek nem állnak rendelkezésre – ezt azonban csupán a 2004. évre ismerték el, **306,1 milliárd Ft-ra csökkentve** a korábbi **346,1 milliárd Ft** szinten ígért támogatási előirányzatot. A további 9 év forrásvárakozása változatlan maradt.

Az előzőekben vázolt problémák és változások miatt a honvédelmi miniszter elrendelte a ***Védelmi Felülvizsgálat*** eredményeit alapul vevő, de annál pontosabb eredményt hozó tervezési folyamat beindítását és végrehajtását. Az erőforrás- és költségtervezés irányítására a **HM Gazdasági Tervező Hivatal (HM GTH)** került kijelölésre. A tervezés két körben került végrehajtásra. 2003. őszétől 2003. decemberig került sor a korlátok nélküli nagybani tervezésre, majd 2004. januártól 2004. márciusig a részletes, kiegyensúlyozott tervezésre.

A 2004-2013. időszakra vonatkozó 10 éves tervben jelentős előrelépés történt a haditechnikai fejlesztési szakterület tervezése tekintetében. Az akkori HM HVK Haderótervezési Csoportfőnökség (HM HVK HTCSF) az MH minden alakulatára elkészítette a perspektív állománytáblákat, amelyek alegység szintig lemenően tartalmazták a 2003-ban képességhiányként értékelt fejlesztési igényeket. A prognosztizált fejlesztési kereteket figyelembe véve ***a fejlesztés ütemezése az alegységek alkalmazási készenlét-elérésének fontossági sorrendjében történt.*** A kidolgozott perspektív állománytáblákkal a haditechnikai fejlesztések erőforrás- és költségcsúszásai a teljes 10 éves tervidőszakra megalapozottakká, természetes erőforrásokkal alátámasztottakká váltak.

A perspektív állománytáblákból másodlagos kigyűjtéssel lehetőség nyílt konkrét egyedi eszközigények programokba foglalására, és a programokban az ütemezetten felszerelésre kerülő alegységek szükségleteihez igazodóan a mennyiségi ütemezésre. Ennek különösen a beszerzési eljárások indíthatóságánál volt jelentősége, hiszen pusztán alegységenkénti kigyűjtéssel lehetetlen lett volna ajánlati felhívást vagy megbízást összeállítani. Szükséges megjegyezni, hogy a programtervezés 2003-ban még nem volt megfelelően szabályozva.

A többi tervezési területre vonatkozóan a tervezési tapasztalatok nem ennyire pozitívak. Nem volt még kiforrott az alulról felfelé, illetve a felülről lefelé történő tervezés szerepelhatárolása. A tervező szervezetek nagyfokú ellenállást tanúsítottak az újbóli adatkéréssel szemben, és bizonyos tervező személyek érdektelensége nagymértékben befolyásolta a tervezés kimenetét. A 2003. őszi nagybani tervezés alatt az igényelt erőforrások – különösen a 2004. évre – messze meghaladták a forráslehetőségeket, a kiegyensúlyozásnak azonban ***hiányzott a kiforrott eljárásrendje, és nem születtek meg a szükséges felsővezetői döntések*** a túlzott igények leszorítására. Ez a tervezési határidők felborulásához vezetett, és végül a haditechnikai fejlesztési területet kivéve a 2004. tavaszára elkészült 2004-2013. időszakra vonatkozó 10 éves terv, hasonló részletezettségű erőforrás- és költségtervvel rendelkezett, mint a ***Védelmi Felülvizsgálat*** végén a nagybani 10 éves terv. ***Kritikán aluli színvonalúnak értékelhető a működési kiadások tervezettsége: azok még a költségvetési kerettel sem egyező összevont tervszámok maradtak.***

2. A haderőfejlesztés tervezési és finanszírozási helyzete a védelmi tervező rendszer továbbfejlődésének időszakában (2004-2006)

A 2004-2013. időszakra vonatkozó 10 éves terv elkészülésével párhuzamosan folytatódott a TVTR rendszertervek kidolgozása/felülvizsgálata, valamint a rendszerkísérlet feladatainak részletes meghatározása. A TVTR rendszerkísérlet első főpróbája a 2005-2014. időszakra vonatkozó 10 éves terv elkészítése volt. Elkészült és jóváhagyásra került a TVTR feladatrendje és a következő tervezési időszakok (2006-2015. és 2007-2016.) tervezési alapelvei, amely a tárca felső vezetése, illetve a tervező szervezetek által is elfogadott védelmi tervezési rendszerben történhet. Az elfogadott rendszerelemek folyamatosan épültek be a MH működő struktúrájába.

A 2005-2014. időszakra vonatkozó 10 éves terv összeállítása időszakában a tervezési feladatokat a később kétszer módosított „a honvédelmi tárca 2005-2014 közötti időszak terveinek kidolgozásával kapcsolatos védelmi tervezési feladatok meghatározásáról” szóló 25/2004. HM KÁT-HM HVKF együttes intézkedés szabályozta. Az intézkedésnek megfelelően került sor a tárca 2005-2014. évekre meghatározott működési és fenntartási feladatainak, fejlesztési programjainak programozott és normatív összegzett erőforrás- és költségtervének összeállítására a HM GTH koordinálásával.

A tervezés tapasztalatai azt mutatták, hogy *erősödött a felülről történő tervezés, és a felső szinten elkészült tervek kerülnek alacsonyabb szinten pontosításra, egyeztetésre*. Ezáltal biztosítható volt a magasabb szinten meglévő információk, valamint az elkészített erőforrás- és költségtervek egységes struktúrája. A tervegyeztetés azt is biztosította, hogy a csapatszinten lévő specifikált feladatok, valamint azok erőforrás- és költségigényei bedolgozásra kerüljenek a tervekbe.

A 2005-2014. időszakra vonatkozóan a PM új, a korábbi várakozásoknál lényegesen alacsonyabb forrásprognózist adott meg a honvédelmi tárca részére. Ennek megfelelően a tárca támogatási főösszege 2005-ben 270,7 Mrd Ft, 2006-ban 274,7 Mrd Ft, 2007-ben a GDP 1,3%-a, 2008-ban a GDP 1,35%-a, 2009-től a GDP 1,41%-a. A tervezés előzetes szakaszában azonnal látszott, hogy ezek a keretek még hosszú távon is elégtelenek a Védelmi Felülvizsgálat során elfogadott haderőstruktúra elvárt képességeinek kialakításához, valamint működőképességeinek, hadrafog-

hatóságának biztosításához, és előzetes szövetségi vállalásaink megvalósításához.

A tervezés eljárásrendjében és kidolgozottságának színvonalában azonban számos szempontból javulás következett be az előző 10 éves tervhez képest. A katonai szervezetek és a tervező személyek tapasztalata, hozzáállása pozitívan változott. A tárca felső vezetésben egyértelműen megjelent az igény a feladatok erőforrás- és költségáthárterének ismeretére. Az erőforrás-számvetések a legtöbb tervezési területen pontosabbakká váltak. A címrövidítések adaptálásával és a költségvetés tervezés **TVTR**-be foglalásával megjelentek az első kapcsolódási pontok az erőforrás- és költségterv, illetve a költségvetési terv között.

Újdonság volt a tervezésben, hogy a feladatorientált tervezés elősegítése érdekében bevezetésre került a **HM Védelmi Szakfeladatrend**, az azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A kiadott szakfeladatrend nem támogatta a képességalapú tervezést. A felépítés logikája megkérdőjelezhető volt, amelynek következtében felsővezetői döntések megalapozására az alkalmatlannak bizonyult.

Jelentős mértékben gyengült a korábbi 10 éves tervhez képest a haditechnikai fejlesztési terület tervezésének produktuma, amely az elhamarkodottan kiadott 50/2004. (HK 12.) HM utasításra, és annak alapján a HM HVK HTCSF részéről történt szerepkeresésére vezethető vissza. A 25/2004. HM KÁT-HM HVKF együttes intézkedés alapján a haditechnikai fejlesztési tervet a 2004-2013. időszaki 10 éves tervben szereplő perspektív állománytábla és katonai szervezet, valamint másodlagosan a programok szerinti bontásban kellett volna elkészíteni, a gördítés módszerével.

Ehelyett a **HM HVK HTCSF** a tervező szervezetek által korábban használt tervezési űrlapoktól eltérő logikájú és struktúrájú projekt adatlapokat fejlesztett ki, és önálló tervezettségbe kezdett. A fejlesztési feladatok kizárólag programonkénti bontásban kerültek bele a 10 éves tervbe. A képesség- és feladattervezéshez, valamint az erőforrás- és költségtervezéshez szükséges adatokat az **MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság (MH ÖLTP)** szakágaival töltették ki. Mivel a kidolgozás során a perspektív állománytáblák és eszközlisták csak a tervezés elvi alapját jelentették, azok nem voltak korlátozó tényezőként figyelembe véve. Ebből kifolyólag az **MH ÖLTP** szakágai olyan fejlesztéseket és olyan beszerzendő darabszámokat határoztak meg, amelyek több esetben a korábban jóváhagyott eszközlistáktól szignifikánsan eltértek.

A korlátok nélküli igényeket a **HM HVK HTCSF** tervezte vissza a **HM GTH** által megadott prognosztizált fejlesztési keretre. Az elkészített számvetések azonban költségcentrikusak voltak, a készenléti idők, a szervezeti kapcsolatok a tervező szervezetek számára átláthatatlanok és kezelhetetlenek voltak. Ennek következtében a források korlátozottsága miatti kiadáscsökkentő opciók kidolgozása során sem lehetett a változásokat egyértelműen nyomon követni. A **Program Elgondolások** nem kerültek jóváhagyásra, a költségvetésben csupán részlegesen kerültek elkülönítésre a fejlesztési programok. *A fejlesztési feladatok katonai szervezethez való kötése csupán a HM HVK HTCSF belső adatbázisában és a kidolgozók fejében történt meg.* Ebben a további két 10 éves tervben sem történt változás, vagyis a 10 éves terv dokumentációiban nem lehetett megtalálni a kapcsolódási pontokat – csak a ténylegesen beszerzett eszközök elosztásánál derült fény, hova szánta a vezérkari szervezet a tervezett hadfelszerelést.

A fentiek ellenére az **50/2004. HM utasítás** pozitív változásokat is hozott a haditechnikai fejlesztési programok tervezése és finanszírozása területén. *Megteremtődött a lehetőség a programirodák létrehozására, a Program Elgondolások elfogadásra létrejött a Haditechnikai Fejlesztési Kabinet.* Előrelépés történt a fejlesztési programok finanszírozása terén (önálló címrendkódok igényelhetősége, fejlesztési előirányzat maradvány más fejlesztésre történő átcsoportosíthatósága stb.). Az **50/2004. HM utasítás** ugyan nagyvonalakban tartalmazta a programok végrehajtásával, ellenőrzésével és beszámoltatásával kapcsolatos feladatok szabályozását, annak azonban a gyakorlati tervezésre nem vagy csak minimális ráhatása volt. A mai értelemben vett komplex programoknál figyelembe veendő programelemek integrált kezelése évekig pusztán álom maradt. A végrehajtott, több összetevőjű képességfejlesztés eredményeinek felmérése és értékelése nem volt lehetséges.

A 2005-2014. időszakra vonatkozó 10 éves terv jóváhagyásával egyidejűleg jelentős szervezeti változások következtek be a honvédelmi tárca minden tervező szervezeténél. 2005. márciusában megszűnt a **HM GTH** és a védelmi tervezési feladatok jogalkotási és koordinációs feladatait ellátó **HM Védelmi Tervezési és Koordinációs Iroda (HM VTKI)**. A **HM HVK HTCSF** – egyesítve a korábbi **J3** és **J5** blokkokat – **HM HVK Katonai Tervező Főcsoportfőnökséggé (HM HVK KTFCSF)** alakult át. Megalakításra került ugyanakkor a **HM Védelmi Tervezési Főosztály (HM VTF)**, amely egy személyben lett felelős a következő 10 éves terv összeállításáért. A **HM VTF** dominánsan a **HM GTH**, a **HM HVK HTCSF** és a **HM VTKI** szakállományából került megalakításra,

ezáltal a tárca szintű tervezéshez (beleértve az alsóbb szintű tervezők szakirányítását) szükséges szakértelem egy helyen került koncentrálásra és integrálásra – mint ahogy később kiderült, kevesebb létszámmal lényegesen hatékonyabb munkavégzést képviselve a jogelőd szervezetekhez viszonyítva.

A 2006-2015. időszakra vonatkozó 10 éves terv összeállítása már az új szervezeti felállásban indult el 2005. tavaszán. A tervezést „a Tárca Védelmi Tervező Rendszer működéséről, a rendszer fejlesztéséről, valamint a HM Védelmi Tervező Bizottság működéséről” szülő 46/2005. (HK. 10.) HM utasítás szabályozta.

A PM a 2006-2015. időszakra magasabb összegű forrásprognózist biztosított, mint ami a 2005-2014. időszakra vonatkozó 10 éves tervben szerepelt, azonban a honvédelmi tárca vezetése – tanulva a korábbi ígéretetek nem teljesülésekből – jelentős összegű finanszírozási és forráskockázati tartalék közbeiktatásával, a teljes várható támogatási előirányzatnál alacsonyabb szinten határozta meg a tervezhető összegeket. A PM 2006. évre 300,00 milliárd Ft-ot (1,25% GDP részarány), 2007. évre 345,96 milliárd Ft-ot (1,33% GDP részarány), 2008-tól 1,49% GDP részarányos támogatási főösszeget (2008-ra 420,08; 2009-re 454,45 milliárd Ft) prognosztizált. Az év folyamán a forrásvárakozások – ahogyan megszokhattuk – az első évre vonatkozóan csökkentésre kerültek, így végül 277,6 milliárd Ft lett a 2006. évi támogatási főösszeg.

A 2006-2015. közötti időszakra vonatkozó 10 éves terv szakmailag az eddigi legjobb színvonalú 10 éves terv volt. A pozitív értékelést azonban beárnyékolja az a tény, hogy a 2006. évi országgyűlési választások közeledtével a kormány pusztán megismerte és tudomásul vette a tervokmányt, de nem adott felhatalmazást a honvédelmi miniszternek a 10 éves terv jóváhagyására, ezáltal az csupán belsőleg elfogadott munkanyagnak minősíthető. A kormány azonban az elkészült tervet a következő tervciklus tevékenységeinek megalapozására alkalmasnak találta.

A 2006-2015. közötti időszakra vonatkozó 10 éves terv legnagyobbat a kiképzési és a működési szakterületek tervezésénél fejlődött. A HM VTF a nyári nagybani és az őszi-téli részletes tervezés támogatásához egy normatív erőforrás tervező adatbázist dolgozott ki, amelyet a tervező szervezetek mindkét alkalommal kitöltöttek. A normatív tervezési adatbázis lehetővé tette az elemi feladatok és azok erőforrásigényeinek katonai szervezethez, szakfeladatrendhez, szolgálati ághoz, címrendkódhoz, CPV kódhoz, főkönyvi számlához való kötését, a központi és csapatelőirányzatok elkülönítését, a három és tíz évre való előretekintést,

valamint a feladatok erőforrásigényeinek normákkal és felszámítási alappal történő megalapozását.

A logisztikai és intézményi működési/kiképzési erőforrás-, költség-szükségleti és kiadási igénytervek a szakterületet érintő jelentős forrás-megvonások ellenére sikeresen vissza lettek tervezve, 100% megalapozottságot elérve. A kidolgozott lekérdezési mechanizmusok azt is lehetővé tették, hogy a működés területén számbavett mintegy 30.000 elemi feladat tetszőleges szempontok (pl. anyagnemenként, katonai szervezetenként) szerint összegezhető és tömöríthető lett. Az eredményben közrejátszott az a tény, hogy a tervezési határidők – kisebb csúszásokkal – tartathatók voltak, és jelentősen javult a tervező szervezetek fegyelmezett-sége/együttműködő készsége.

A haditechnikai és egyéb fejlesztési programok tervezése a 2005-2014. időszakra vonatkozó 10 éves tervhez teljesen hasonló eljárással történt. A **HM HVK KTFCSF** végezte a katonai prioritizálást, és a **HM GTH** jogutódjaként a **HM VTF** az erőforrás alapú prioritizálást. A **Program Elgondolások** jóváhagyása megtörtént, azonban a fejlesztési programok katonai szervezethez való kötése továbbra is elmaradt. A tervezési munkálatok 2006. elején fejeződtek be, és – ahogy a korábbiakban említésre került – a honvédelmi miniszter kormányfelhatalmazás hiányában nem hagyta jóvá a 10 éves tervet.

A 2007-2016. időszakra vonatkozó 10 éves terv előkészítéséhez és megszervezéséhez viszonylag gyorsan kiadásra került a 6/2006. (HK 4.) HM utasítás „az MH 10 éves tervének kidolgozásáról, valamint a NATO védelmi tervezési és áttekintési eljárás nemzeti feladatainak végrehajtásáról”. A HM utasítás megnevezéséből látható, hogy egyazon keretek között került szabályozásra a 10 éves terv elkészítése, valamint a DPQ összeállítása. A **HM Védelempolitikai Főosztály (HM VPF)** határidőre elkészítette a miniszteri irányelvekről szóló **10/2006. (HK 4.) HM utasítást** is.

A 2006. áprilisi országgyűlési választások előtt és alatt a bizonytalan várakozások miatt hónapokra leállt a tervezés. A hosszú idő óta nem tapasztalt államháztartási hiány tükrében a hivatalba lépő kormány a konvergencia program 2006. szeptemberig történő elkészüléséig ígért minden fejezetnek reális, megbízható, négy évre előrettekintő forrásprognózist. A kétkörös tervezés első köre ezáltal értelmetlenné vált, a tradicionálisan augusztusban benyújtásra kerülő költségvetési tervjavaslat határideje október végére tolódot ki.

A konvergencia program az állami kiadások erőteljes lefaragását irányozta elő, ami alól a honvédelmi tárca sem volt kivétel. Nominál értéken *tovább csökkent a tárca költségvetési támogatása,* és bevezetésre került a fejezeti *egyensúlyi tartalék intézménye,* amely az éven belüli államháztartási hiánycélok időarányos teljesüléséhez kötötte a tartalék mögé tervezett feladatok finanszírozhatóságát, vagyis a tartalék felszabadítását. A fejezeti egyensúlyi tartalék 2007-ben **8,9 milliárd Ft-ot** tett ki. A fejezeti egyensúlyi tartalék gyakorlatilag teljes egészében a fejlesztési programok finanszírozásának növelte a bizonytalanságát.

A forráscsökkentés legérzékenyebben a logisztikai és az infrastrukturális működési területeket érintette, ami ellátási zavarokat, milliárdos csúsztatott és átütemezett kötelezettségeket és a technikai eszközök hadrafoghatóságának romlását idézte elő. A fejlesztési programokat a 2006-2015. időszakra vonatkozó 10 éves terv gördítésével, a szerződéssel lekötött determinációk meghatározásával, valamint a missziók felszerelésének prioritizálásával kevésbé érintették a megszorítások. *2006-tól kidolgozásra kerültek a Program Végrehajtási Tervek,* és a *HM VTF* egyre nagyobb szerepet játszott a kiegyensúlyozásban a *HM KTFCSF* utódszerveként létrejött *HM Haderőtervezési Főosztály (HM HTF)* mellett.

A működési költségkeretek az év utolsó napjaira alakultak ki, többnyire maradék elven. 2006 végén–2007. elején jelentős szervezeti változások történtek a hivatalok/háttérintézmények és a középszintű vezető szervezetek körében, és ennek, valamint a csúszások miatt az év végi rendkívül szűk idő következtében *a 2007-2016. időszakra vonatkozó 10 éves tervben a működési költségek visszatervezése nem került végrehajtásra.* A költségvetés és az éves beszerzési terv „külön utakon” sort kerített a működési költségek alábontására, amelynek következtében a 2007. év logisztikai működésének finanszírozása a forráshiány mellett a tervező rendszer elégtelen működésére is visszavezethető volt.

A *2007-2016. időszakra* vonatkozó 10 éves terv végül jóváhagyásra került, de az a tervezettségű színvonal tekintetében elmaradt a *2006-2015. időszakra* vonatkozó 10 éves tervtől. A 2007. évi tárgyévi finanszírozásban az éves beszerzési terv és a költségvetés játszotta a döntő szerepet.

3. A haderőfejlesztés tervezése és finanszírozása a logisztikai rendszer átalakítását követően (2007-)

A haderőfejlesztés tervezésében és finanszírozásában jelentős változások következtek be 2007. január 1-jétől, mivel a programfelelős és egyben keretgazda MH ŐLTP megszüntetésre került. A logisztikai gazdálkodásban beállt változások, különösen a 2007. év elején bekövetkezett termelői és fogyasztói logisztikai szétválasztás miatt újra kellett szabályozni „A Honvédelmi Minisztérium fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjéről” szülő 9/1998. (HK 4.) HM utasítást. 2007. első félévében a logisztikai gazdálkodás az érintett katonai szervezetek vezetői között megkötött különböző egyezmények alapján került megszervezésre. A 9/1998. HM utasítás módosítása 2007. szeptemberben lépett életbe – lásd 102/2007. (HK 18.) HM utasítás.

A jogszabály meghatározása alapján a termelői logisztika „a logisztikának azon alrendszere, amely a hadfelszerelés kutatásával, tervezésével, fejlesztésével, gyártásával, ipari javításával, a meglévő hadfelszerelés felújításával és a hadfelszerelés beszerzésével, a tárcához újonnan beérkezett állománytáblás anyagok és eszközök elosztásával, rendszerbe állításával és rendszerből való kivonásával, megsemmisítésének előkészítésével foglalkozik; Meghatározza a hadfelszerelés technikai kiszolgálását, a készletképzés elveit, valamint a haderő békeidejű és minősített időszakos közlekedési támogatását” (102/2007. HM utasítás, 3. o.).

Ezzel szemben a fogyasztói logisztika „a logisztikának az az alrendszere, amely a késztermék átvételével, raktározásával, szállításával, karbantartásával (beleértve az állagmegóvást szolgáló javításokat), működtetésével, valamint a tárcához újonnan beérkezett állománytáblás anyagok és eszközök kiadásával és az egyéb anyagok elosztásával foglalkozik. Ebből adódóan a fogyasztói logisztikához tartozik a készletek ellenőrzése, az eszközökkel és anyagokkal való ellátás, mozgatás-szállítás (disztribúciós folyamatok) a megbízhatóság ellenőrzése és a hibabejelentés, az eszközök, anyagok üzemben tartásához szükséges – hatastkörébe utalt – tartalék alkatrészek és fenntartási anyagok beszerzése, a raktározás, valamint a kezeléssel, az üzemeltetéssel, felhasználással kapcsolatos kiképzés” (102/2007. HM utasítás i.m.).

A fenti definíciókból látható, hogy a termelői és a fogyasztói logisztikai szervezetek egyaránt foglalkoznak logisztikai tervezéssel.

A fogyasztói logisztika hatáskörébe tartozik az átvételtől a rendszerből történő kivonásáig tartó logisztikai feladatok megtervezése (leszámítva bizonyos speciális eseteket), a termelői logisztika hatáskörébe tartozik az eszközök/anyagok átadásáig és a rendszerből történő kivonást követő logisztikai feladatok megtervezése. Tekintettel a termelői és a fogyasztói logisztika jelentős egymásra utaltságára, rendszeres szakmai egyeztetéseket követően kerül sor az integrált logisztikai terv kidolgozására, amiért a **HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség (HM FLÜ)** a fő felelős.

A **HM FLÜ** kizárólagos hatáskörrel végzi (függetlenül attól, hogy termelői vagy fogyasztói logisztikai feladatról van-e szó) az import relációs beszerzéseket, a haditechnikai eszközök és anyagok beszerzését, a haditechnikai eszközök ipari javíttatását, a hajtóanyagok beszerzését, valamint az inkurrencia megsemmisítéshez kapcsolódó eljárások lefolytatását. A haditechnikai fejlesztési kereteket a **HM FLÜ** kezeli, a központi logisztikai működési költségek a logisztikai feladat jellegétől függően a **HM FLÜ**-nél és az **MH Összhaderőnemi Parancsnokság (MH ÖHP)**-nál egyaránt felmerülnek. Az MH alakulatainak csapatköltségvetésébe azonban a **HM FLÜ**-nek nincsen beleszólása.

A 2007. évben gyakorlatilag minden, a védelmi tervezést szabályozó HM utasítás és szakintézkedés átdolgozásra került. *A **HM VTF** a korábbi jogalkotó módszertől eltérően rendkívül széles körből vont be szakembereket a szabályozók minél jobb színvonalú kidolgozásába, ami eredményre vezetett.*

2007-ben külön lett választva a 10 éves tervezés és a rövid távú tervezés. A korábban évente végrehajtásra kerülő 10 éves tervezés ciklusa kétévesre változott, a rövid távú tervezést pedig az előző 10 éves terv első éveinek pontosításával, gördítésével szervezték meg. Ennek megfelelően az **58/2007. (HK 12.) HM utasítás** szabályozza a 2009-2018. időszakra vonatkozó 10 éves terv összeállításának feladatait, valamint az **57/2007. (HK 12.) HM utasítás** a 2007-2016. időszaki 10 éves terv első éveinek pontosítása alapján az 1(+n) éves rövid távú tervezés feladatait. A **TVTR** eljárásrendjét az **59/2007. (HK 12.) HM utasításban** rögzítették. Mindhárom utasítás 2007. júniusában került jóváhagyásra.

A 2007-2016. időszakra vonatkozó 10 éves terv alapján a **HM VTF** elkészítette a felülvizsgált előzetes forrásallokációt, a **PM** pedig gyakorlatilag megerősítette a konvergencia programban jóváhagyott 10 éves forrásprognózist.

A HM hivatalok/háttérintézmények, valamint a középszintű vezető szervek összevonása miatt, a tervezésben lényegesen kevesebb szereplő keletkezett, az ügynökségek személyében új tervezési decentrumok jöttek létre. A tervezési decentrumok feladata a HM VTF forrásallokációjában szereplő keretek feladatokkal való feltöltése, a fejlesztési programok gördítése és a működési keretek részletes alábontása. A logisztikai tervezést a HM FLŰ fogta össze.

A fejlesztési programok tervezésében és végrehajtásában az **50/2004. HM utasítás** átdolgozásával (a folyóiratcikk írása idején még nem került jóváhagyásra), valamint a **HM FLŰ** erősödő szerepvállalásával előrelépés következett be 2007-ben. A **Program Elgondolások** és a **Program Végrehajtási Tervek** folyamatos naprakészen tartása jelentős fejlődés a korábbi **MH ÖLTP** által ad hoc parancsokra történő időszakos kidolgozásokhoz képest. Hosszú idő után (**2004**) újra megtörtént a fejlesztési programok katonai szervezethez való kötése a **Program Végrehajtási Tervekben**. A **HM FLŰ**, a **HM HTF** és a **HM VTF** közötti kapcsolattartás jó színvonalúnak jellemezhető.

Tárca szinten kisebb zavar keletkezett a hosszú távon fejlesztésre várhatóan rendelkezésre álló forráskeretek megállapításának irányelvéiben. A 85/2007. (HK 16.) HM utasítás azt írta elő, hogy a tárca főösszegének **30%-át** kell fejlesztésre fordítani, annak 2/3-át haditechnikai fejlesztésre, míg az **51/2007. (VI. 6.) OGY.** határozat pusztán annyit, hogy a főösszeg legalább **20%-át** kell haditechnikai fejlesztésre tervezni 2011-től. Tekintettel az **OGY.** határozat magasabb szintjére, a legalább **20%** haditechnikai fejlesztési keret biztosításával reálisan lehet számolni. Az infrastrukturális fejlesztések az Országgyűlés „*feladatszabása*” értelmében nem képviselnek a jövőben prioritást, ezáltal a szakmailag elismert infrastrukturális fejlesztési igények finanszírozására várhatóan csupán minimálisan, valamint a komplex programokhoz kapcsolódóan kerülhet sor.

A logisztikai működés területén 2007. első félévében bizonytalansági faktort jelentett a termelői és fogyasztói logisztika hatáskörébe tartozó feladatok nem egyértelmű szétválasztása – ezt a problémát végül a 102/2007. HM utasítás hatályba lépése oldotta meg. A logisztikai működési erőforrás- és költségtervezést megkönnyítette az a tény, hogy a működési keretek a 2007-2016. időszakra vonatkozó 10 éves tervben szereplő szinten kerültek kiadásra, így a szükséges visszatervezés mértékére időben fel lehetett készülni. A logisztikai működés súlyos finanszírozási problémáit nem lehetett megoldani, azonban a meglévő alacsony keret felosztása teljes mértékben erőforrással alátámasztottá vált. A finanszí-

rozási problémák és a hadrafoghatóság romlása közötti összefüggések egyértelműen kimutathatók lettek.

A **2007. év** pozitívuma, hogy a költségvetési tervjavaslat pontosan egyezett az **1(+2)** éves erőforrás-, költség-szükségleti és kiadási igény tervjavaslattal. **Először sikerült gördíteni korábbi 10 éves tervet**, ezáltal teljes újratervezésre nem volt szükség. Az átdolgozott szabályozók reális megalapozást nyújtottak a tervezési folyamatok megszervezésére.

2007. őszén kellemes meglepetésként a kormány célirányosan megnövelte a tárca támogatási főösszegét 2008. évre (22 milliárd Ft értékű fejezeti egyensúlyi tartalékkal és a tervezett bevételekkel együtt mintegy 320 milliárd Ft-ra), amelyből 5 Mrd Ft többletforrást kapott a had-erőfejlesztési szakterület. A TVTR rendszerben a forrásbővülést sikerült lekezelni, akárcsak korábban a forráscsökkenéseket.

Következtetések

Az elmúlt öt év fejleményei alapján azt a következtetést lehet levonni, hogy a TVTR működőképes, annak ellenére, hogy a tervező rendszer hatékony működéséhez szükséges változtatások eleinte nagyon lassan mentek végbe a honvédelmi tárcánál. A forráshiány eredményezte logisztikai finanszírozási problémákról nem a **TVTR** tehet, az a tárca számára külső determinációnak értékelhető. A **TVTR** bevezetésével a honvédelmi tárca gazdálkodása átláthatóbbá vált, a több évre való előretekintés és a tervezés forráselosztó szerepe jelentősen megerősödött.

A haderőfejlesztés tervezése színvonalában ma már sokkal jobb, mint 10 vagy akár 5 évvel ezelőtt. Ez annak ellenére igaz, hogy lényegesen alacsonyabb forrásvárakozásokkal készülnek a mai hosszú távú tervek, mint a védelmi felülvizsgálat idején, és a fejlesztési igények mindig jelentősen meghaladják a prognosztizáltan rendelkezésre álló költségvetési kereteket. A jobb színvonal a jobb minőségű adattartalomnak, a kiforrott eljárásrendnek, az átláthatóbb tervezési folyamatnak és a program végrehajtás jobb szabályozásának köszönhető.

Azt is látni kell, hogy a védelmi felülvizsgálat idején megfogalmazott és azóta lényegében változatlan ambíciószint teljesítéséhez szükséges haditechnikai fejlesztések meghatározó hányada, az azóta meghiúsult forrásnövekmény (1,81% GDP részarányos támogatási főösszeg) terhére volt tervezhető. Ez a probléma a készenléti határidők folyamatos kitolásával, a képesség-elérések átütemezésével kezelhető. A politikai és

stratégiai iránymutatások/irányelvek lépést tartanak a finanszírozási problémákkal, és azok figyelembevételével változtatnak a stratégiai célok elérésének tervezett idején.

Összességében megállapítható, hogy a haderőfejlesztési programoknak egyszerre kell több éves elmaradást pótolni, valamint a NATO magas szintű elvárásainak megfelelni. Ebből következően a képességfejlesztés a legsúlyosabb finanszírozási helyzetben is létkérdés.

Nyilvánvaló, hogy a haderőfejlesztési programok tervezése, végrehajtása és finanszírozása a jövőben eljárásrendileg további fejlesztésekre szorul. ***A NATO és a honvédelmi tárca vezetése a programozott tervezés erősítését várja el a tárcától, ami előrevetíti a képességsomagokban való gondolkodást, és a komplex programok szerepének valósággá válását.*** Az integrált képességsomagok létrehozásához és programozásához nemcsak a mai értelemben vett beszerzési és korszerűsítési feladatokat szükséges a programokba foglalni, hanem a kapcsolódó személyi és működési kiadásokat is. Ehhez a tervezett feladatok és erőforrások képesség-szemponturné újracsoportosítására van szükség, mivel jelenleg tárca szinten csupán feladatalapú (és nem képességalapú) tervezésről beszélhetünk. A feladatalapú tervezés egyrészt megszokásokon alapuló feladatokat vesz számba, másrészt a szükséges erőforrások indoklására szolgáltat alapot. A képességek és feladatok összekapcsolására az elmúlt években történt már kísérlet, annak azonban nem sok eredménye volt.

A fentiekben említett továbbfejlesztés megkívánja a képességsomag szemléletű programok minden elemének a naprakész követhetőségét, a rugalmasság követelményeinek eleget téve. Ez elképzelhetetlen megfelelő informatikai támogatás nélkül. Az informatikai rendszernek az igényfelmerüléstől kezdve a programok befejezéséig minden fázisban képesnek kell lennie követnie a kapcsolódó anyag-, eszköz- és pénzmozgást, folyamatosan látnia kell, mi történik a tervezés során az elkészülő ***Program Elgondolásokkal***, hol tart a beszerzési eljárás, mikor kell a folyamatokba beavatkozni stb. Az informatikai rendszernek előfeltétele a megfelelő színvonalon kidolgozott információs rendszer.

Sajnálatos módon a védelmi tervezést – így a haderőfejlesztés tervezését – támogató informatikai rendszerfejlesztés az elmúlt öt évben több alkalommal vakvágányra futott, és a folyóiratcikk írása idején még felső szinten kidolgozott rendszerkövetelmények sincsenek. A jövő feladata lesz e jelentős kihívásokkal teli kidolgozói munka végrehajtása, ami remélhetőleg meghozza az elvárt eredményt. Jelentős előrelépések szükségesek továbbá a szakfeladatrend kidolgozásában és alkalmazásba

vételében, mert a jelenleg használt háromféle struktúra alapvető felsővezetői információigényekre képtelen válaszokat adni, és nincsen tárca szinten képességekhez kötve.

Felhasznált irodalom

1. 10/2006. (HK 4.) HM utasítás – miniszteri irányelvek a védelmi tervezéshez (2007-2016).
2. 102/2007. (HK 18.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjéről.
3. 25/2004. HM KÁT-HM HVKF együttes intézkedés a honvédelmi tárca 2005-2014 közötti időszak terveinek kidolgozásával kapcsolatos védelmi tervezési feladatok meghatározásáról.
4. 46/2005. (HK. 10.) HM utasítás a Tárca Védelmi Tervező Rendszer működéséről, a rendszer fejlesztéséről, valamint a HM Védelmi Tervező Bizottság működéséről.
5. 50/2004. (HK 12.) HM utasítás a nemzeti kezdeményezésű és finanszírozású védelmi tervezési feladatok program alapú tervezéséről és végrehajtásáról.
6. 51/2007. (VI. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól.
7. 57/2007. (HK 12.) HM utasítás az MH 2007-2016. közötti időszak 10 éves stratégiai tervének pontosítása alapján a 2008. (2009., 2010.) évi tervek elkészítéséről.
8. 58/2007. (HK 12.) HM utasítás az MH 2009-2018. közötti időszak 10 éves stratégiai tervének kidolgozásáról, valamint a NATO védelmi tervezési és áttekintési eljárás nemzeti feladatainak végrehajtásáról.
9. 59/2007. (HK 12.) HM utasítás a Tárca Védelmi Tervező Rendszer alkalmazásáról és a rendszer fejlesztéséről.
10. 6/2006. (HK 4.) HM utasítás az MH 10 éves tervének kidolgozásáról, valamint a NATO védelmi tervezési és áttekintési eljárás nemzeti feladatainak végrehajtásáról.
11. 85/2007. (HK 16.) HM utasítás „Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2009-2018)”.

12. **Briák Ottó** (2003): A HM tárca gazdasági tervezési rendszerének átfogó értékelése. Honvédelmi Minisztérium, Gazdasági Tervező Hivatal, Budapest.
13. **Turák János** (1999): A katonai-gazdasági tervezés. In: Turák János (szerk.): A védelemgazdaság mikrofolyamatai, katonai gazdaságtan. BKE Védelemgazdasági Tanszék, Budapest, 87-144. o.