

**ZRÍNYI MIKLÓS  
NEMZETVÉDELMI EGYETEM**

---

**Horváth József ezredes**

**A költségvetési, kincstári gazdálkodás helye a  
piacgazdaságban, a honvédelmi ágazat kapcsolati  
rendszere, sajátosságai, a fejlődés irányai**

**Doktori (PhD) értekezés**

**Témavezető: Dr. Rácz Károly**

**Budapest 2002**

## Tartalomjegyzék

<b>Bevezetés</b>	4
<b>1. A közfeladatok, az államháztartás és a honvédelem</b>	9
1.1. A közfeladatok, a honvédelem, mint közszolgáltatás ellátásának keretei, súlypontjai	9
1.2. A közfeladatok ellátásának forrásai és technikái	14
1.3. Az államháztartási struktúra fejlődési irányai Magyarországon	16
1.3.1. A reform strukturálása	18
1.3.2. A végrehajtandó feladatok konkretizálása	20
1.3.3. Folyamatok és eredmények	22
1.4. A honvédelmi ágazat, a haderő képességeinek biztosítása	25
1.4.1. Költségvetési pénzügyi folyamatok	27
1.4.2. Anyagi folyamatok	28
<b>2. A védelemgazdaság, a védelmi szektor által alkalmazott kategóriák, fogalmak, azok értelmezése és kezelése</b>	31
2.1. A védelmi kiadások nemzetközi szervezetek általi értelmezése	34
2.2. A védelmi feladatok végrehajtásához szükséges erőforrás-elemek bemutatása, azok elszámolása és értelmezése	36
2.2.1. A flow és a stock változók	36
2.2.2. A flow és a stock változók felhasználásának geometriai ábrázolása és értelmezése	38
2.2.3. Könyvvezetési aspektusok	43
2.2.4. A NATO törekvései	46
<b>3. A védelmi ágazat költségvetési és vagyongazdálkodási Kérdései</b>	49
3.1. A költségvetés klasszifikációja, az alkalmazott elvek és adatok bemutatása	50
3.2. Vásárlóerő – paritás (Purchasing Power Parity-PPP)	53
3.3. A kincstári vagyongazdálkodás alapjai	59
3.4. A vagyon összetétele, értelmezése és értékelése	69

<b>4. A közfeladatok ellátásának új irányzatai, formái és a nemzetközi kitekintés</b>	79
4.1. Vállalkozók a hadszíntéren	80
4.2. Magánfinanszírozási kezdeményezés (PFI - Private Finance Initiative)	86
4.3. Outsourcing	91
4.4. A brit védelmi ágazatban elfogadott elvek és azok alkalmazása	95
<b>Befejezés, összegzett következtetések, javaslatok</b>	102
<b>Táblázatok</b>	106
<b>Ábrák és táblázatok jegyzéke</b>	139
<b>Irodalomjegyzék</b>	140
<b>Publikációs jegyzék</b>	144

## BEVEZETÉS

A kutatási téma, azaz a **költségvetési gazdálkodás, a kincstári szemlélet, a makrogazdaság szereplői és a jelentkező kölcsönhatások teljes körű feltárása** rendkívül nehéz, bonyolult, esetenként reménytelen feladatot jelent. A. Marshall véleménye szerint "... a gazdasági élet tanulmányozását részben az nehezíti, hogy a gazdaságban minden összefügg mindennel, ezért szövevényes viszony áll fenn a rendszer különböző változói között. Másrészt a gazdasági folyamatok időbeni befolyása is komoly nehézséget okoz a kutatónak. Az okok ugyanis nem azonnal hozzák létre a végeredményt, hanem időben hatnak. De miközben az egyik tényező érezteti valamely változóra gyakorolt hatását, közben ettől függetlenül ugyanezen változóra más tényezők is hatnak." [33.45]

Főleg akkor válhatunk bizonytalanná, ha ráébredünk, hogy kevés az egyértelműen elkülöníthető ismérv, melynek vizsgálata, elemzése kétségtelen bizonyítékot szolgáltatna hipotéziseink, feltevéseink igazolására. Egy-egy már kialakított modell talán megoldhatná a problémát. Az elemzés már technikai kérdés, az igazi nehézség a modell megsejtése, létrehozása, a változók felismerése és kvantifikálása. A védelemgazdaság egészét átfogóan hazánkban várta magára a stock és flow változók kölcsönhatásának tematizált elemzése. Az angol nyelvű szakirodalom mind elméleti, mind gyakorlati szempontból is mélyebb merítést tesz lehetővé. A költségvetési szektorban, a honvédelmi ágazatban így is hiányérzetünk támadhat az összefüggések feltárása, értelmezése kapcsán. Az egyes alkalmazott modellekkel kapcsolatban kevés a környezeti feltételekre, így az államháztartás működésének értékelésére, a könyvvezetésre, a számviteli protokollokra való utalás, és a valós, számszerűsített kapcsolatrendszer leírása.

**Kutatómunkám célja**, hogy bemutassa azokat a fő változókat, amelyek a védelmi szektorban, egyenként is szinte mindig bonyolult alrendszert alkotva jelen vannak, érthetővé tegye struktúrájukat, alrendszerüket, értékelje azok

lényegét, kísérletet tegyen az összefüggések, az összekapcsolhatóság bemutatására, valamint új eljárások és módszerek alkalmazásának lehetőségét vesse fel.

Nem megkerülhető terület a közfeladatok strukturálása, az elméleti háttér, a társadalmi változásoktól, a társadalmi berendezkedésektől igenis függő szempontrendszer bemutatása.

A disszertációm megírásánál követtem az **elmélet és a gyakorlat egységének** elvét, jelezve az adott terület teljes rendszerben elfoglalt helyét, hatását a rendszer más elemeire vonatkozóan. Szerves elemként kívánom bemutatni a gyakorlat által kifejlesztett eljárásokat, tapasztalatokat azokon a területeken, amelyek igazán mozgásban tartják a rendszert, amelyek a működés normális állapotában a háttérben szolgálnak és szolgálhatnak, a védelmi funkciókat kiszolgáló bázisként működnek, amelyek nélkül piaccgazdasági körülmények között nem működhet haderő. A NATO és az EAPC együttműködésében, illetőleg a nemzetközi bevetéseken megszerzett tapasztalatok kitekintést engednek a különböző módon és minőségben megjelenő környezetre, bemutatva ezzel a gondolkodásunk-tevékenységünk és lehetőségeink irányait, valamint kereteit.

Gazdálkodásról lévén szó a közgazdaságtan által kínált módszertan használata kerül előtérbe a védelmi ágazatra vonatkoztatva. Ezzel párhuzamosan a társadalmi akarat kifejezését megtestesítő jogszabályokban, vagy az irányítás egyéb eszközrendszerében megjelenített, kodifikált szabályrendszer is kezelésre kerül. Törekedve az absztrakcióra, a jogszabályokban rögzített eljárásokkal csak a szükséges mértékben kívánok élni, törekedve ezzel a valódi gondolatok, problémák felvetésére és arra, hogy e kérdésekre valódi, a téma természetéből fakadóan konkrét vagy opcionális válaszok születhessenek. A közismert, vagy legalábbis annak vélt ismeretek, azok csoportosítása kisebb súllyal, gyakorta csak evidenciaként, jelzés értékűen kerül megjelenítésre. Azokat a területeket pedig, amelyek látszólag marginális helyzetben vannak, de súlyuk

megítélésem szerint nagy, részletesebben fejtem ki. A kérdés állandóan jelen van, hogy reálisan és megfelelően értékeljük-e a lehetőségeinket, képességeinket? Ha nem, milyen eszközrendszer áll rendelkezésre a megismerés, a megismertetés és alkalmazás terén a magasabb szint elérésére?

A témaválasztást indokolta, hogy az államháztartás egésze és az egyes alrendszerek - a piacgazdaság építése kapcsán – az elmúlt évtizedben lényegi változáson estek át, ez a változás napjainkban és a jövőben is érvényesülni fog. A honvédelmi tárca integráns része, elszenvedője és alakítója a rendszer egyes elemeinek. A feldolgozott téma kihat a védelmi képesség teljesítésének lehetőségeire, körülményeire, a tárca hazai és nemzetközi érdekérvényesítő képességeire. A változások és a szándékolt jövő alakításában a gazdasági szinteken a feldolgozott területek mind elméleti, mind gyakorlati oldalról – megítélésem szerint hangsúlyosan jelen lesznek.

#### **A kutatás során vizsgálandó területek, feladatok csoportosítása:**

- A honvédelem, mint közjóság szolgáltatásának, igénybevételének, környezetének, kapcsolatrendszerének vizsgálata.
- A védelemgazdaságtan tartalmának és az alkalmazott módszertannak a vizsgálata.
- A védelmi ágazat erőforrásai megszerzésének, felhasználásának értékelése.
- A költségvetési és vagyongazdálkodás bemutatása és vizsgálata.
- A honvédelem, mint közszolgáltatás nem hagyományos eljárási renddel, eszközökkel való biztosítási formáinak, lehetőségeinek vizsgálata.

#### **A kitűzött tudományos célok:**

- Értékelni, értelmezni a közfeladatok – benne a honvédelem – ellátásának hazai és nemzetközi trendjét, elméletét, eszközrendszerét .

- Feltárni azokat a paramétereket, amelyek az erőforrások allokálását magyarázzák, befolyásolják a honvédelmi képességet. Elemezni az egyes magyarázóváltozók értékelésének a problémáit.
- Vizsgálni, bemutatni a reál-, és leképezési folyamatok összefüggéseit, körülményeit és kényszerpályáit.
- Vizsgálni a katonai feladatok biztosításának eszközrendszerét, a hazai és a nemzetközi trendet.

### **A kutatás módszerei, körülményei:**

- A közfeladatok ellátásával, a védelemmel és a leképezési rendszerrel kapcsolatos hazai és nemzetközi (angol nyelvű) szakirodalom tanulmányozása, értékelése és következtetések levonása.
- A kutatási témával kapcsolatos hazai és nemzetközi tudományos konferenciákon való részvétel hallgatóként, előadóként, szervezőként és levezetőként, a feldolgozott területek elemzése, következtetések megfogalmazásával.
- Részvétel a honvédelmi ágazat által alkalmazott gazdálkodási elvek kidolgozásában, a gyakorlati kivitelezésben.
- Az EU csatlakozás kapcsán a nemzeti tőkeszámla előállítása érdekében beindított projekt tárcakoordinációs feladatainak vezetése, a védelmi ágazat tőkejavainak felmérését, értékelését végrehajtó csoport munkájának irányítása.
- Konzultációk hazai (katonai, polgári) és nemzetközi (NATO, EAPC) szakemberekkel.
- A fogalmak szerkezetének vizsgálata.

A kutatómunkát az államháztartás egyes alrendszereinek, a működtetés elveinek, a honvédelmi tárca szervezetének változása közepette kellett lefolytatni. Ezen időszak alatt a nemzetközi együttműködés súlypontja és módszertana is változáson ment, meggy keresztül, a fejlődés és a fejlesztés markáns jelenléte volt tapasztalható. E folyamatban a terület felértékelődése

kapcsán, a munkaterületemből, munkakörömből eredően az elméleti fejlesztésben és a gyakorlatban is lehetőségem volt aktívan közreműködni.

Megítélésem szerint az értekezés befolyásolhatja a védelmi szektor hazai és nemzetközi érdekérvényesítési képességét azáltal, hogy a nemzetközi kutatási trendnek megfelelően foglalkozik a szemléleti és módszertani kérdésekkel. A bemutatott szempontrendszer bevonása a megindított folyamatokba jótékony hatással lehet azok jövőbeni alakítására, valamint a védelmi képesség alakulására is.



# 1. A KÖZFELADATOK, AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS A HONVÉDELEM

## 1.1. Közfeladatok, a honvédelem, mint közszolgáltatás ellátásának keretei, súlypontjai

A közfeladatok ellátása, az ellátási kör nagysága és a végrehajtás minősége meghatározó a társadalom számára, a társadalmi közérzet alakulására. Tipikus, s az egyik legrégebbi állam által végrehajtandó közfeladat a honvédelem. Így van ez a XXI. században is. A közfeladat megítélése és a végrehajtás helyszíne, intézményrendszere lényeges mozgáson, változáson ment és megy keresztül.

A közjavak a társadalmi közös szükségletek, a közös fogyasztás elemei lehetnek oszthatatlanok, oszthatók, igénybevételük korlátozható és nem korlátozható. [39] Az ember által előállított közjószág szolgáltatás biztosításának helyszíne hagyományosan a költségvetési szerv, amely különböző formákkal, jogosultságokkal rendelkezhet, megjelenítve ezzel az államháztartás egységeként kezelhető intézményét.

A fejlett piacgazdaságok és a kevésbé fejlettek is sokat foglalkoznak azzal, hogy a közfeladatok miként hajthatók végre hatékonyabban, s azt milyen hagyományos és speciálisan erre a célra létrehozott új intézményrendszeren keresztül célszerű megvalósítani.

A közgazdasági közgondolkodás úgy tartja, hogy a piaci szférában nagyobb a tudatos döntések szerepe, de nyilvánvalóan a közszférában is állandóan jelen van a gazdasági döntéshozatal, így a társadalom egyes objektumai bonyolult döntési kényszerben vannak. Az első döntési kényszer abban nyilvánul meg, hogy mi a közfeladat, mi nem, mi működjön piaci alapokon a magánszféra által működtetetten, s mit vállaljon fel az állam közfeladatként piaci vagy

nonprofit alapokon? A nonprofit szektor (jelenség) és a költségvetés kapcsolatában várat magára egy mindenre kiterjedő vizsgálat elkészítése, amely filozófiai, politológiai, közgazdasági és szociológiai szempontból értékelné a valós mozgatórugókat, a különböző időtávú hatásokat és a fejlődés lehetséges irányainak bemutatását felvállalná. A honvédelemnek - mint alapvető és egyben sok különlegességet hordozó társadalmi közszolgáltatásnak - a biztosításában releváns elmozdulás tapasztalható a megfelelő intézményrendszer definiálása és kialakítása terén. A megvalósítás folyamata, módja az aktuális eredmény értékelése viták keretében áll, s ezen viták hozzásegíthetnek az ellenőrzött, egyensúlyban lévő, konzisztens struktúra kialakításában.

Az egyéni fogyasztást alapvetően egyéni érdekek határozzák meg, az egyéni preferenciarendszer, az ár és jövedelmi viszonyok befolyásolják a fogyasztási hajlandóságot, a döntést. A téma szempontjából a közös fogyasztás kategorizálása érdekes, melynek e sajátosságai szintén megvannak, de csak közvetett módon érintik az egyént.

Gyakorta nem tapasztalhatunk éles választóvonalat az egyéni és csoportos (közös) fogyasztás között. Az idők folyamán tartalmi, területi, vagy más alapon megkülönböztetve egy-egy jószág átsorolásra kerülhet az egyik csoportból a másik csoportba. A közös fogyasztás legfőbb jellemzője, hogy jellegeből fakadóan igénybevételeből elméletileg nem lehet kizárni senkit. A honvédelem, mint az egyik legjellemzőbb társadalmi közös fogyasztás kiváló példa erre, hiszen az adott ország területén lévő személy egyenértékűen veszi igénybe, ha akarja, ha nem. Az egyéni preferencia kinyilvánítása nem, vagy nem közvetlenül piaci alapokon, nem közvetlen vásárlás útján valósul meg. A közös fogyasztás mennyisége és minősége a közösség döntésén múlik, amely figyelembe veszi az objektív hatásokat és a szubjektív értékítéletet. A használó és a finanszírozó közvetlenül elválnak egymástól.

Az osztható (pl. oktatás) és nem osztható (pl. honvédelem) társadalmi közös fogyasztási kategóriák tartalmi jegyei kihatnak a szolgáltatás nyújtásának módjára, lehetséges szervezeti hátterére is.

Magyarországon az állami feladatok jogszabályokban kerülnek rögzítésre, de nem találunk egyetlen, vagy néhány jól körülhatárolható szabályozót, melyet megnevezhetnénk, hogy itt van a közfeladatok csokra és az ellátás szabályrendszere. A közfeladatok az egyes területek részletesen megfogalmazott feladatrendszerében érhetők tetten.

Összefoglalva a feladatokat gyűjtőfogalmakba, állami feladatként, közfogyasztásként – általában – az alábbi kategóriákat vesszük számításba [28]: hon és rendvédelem, biztonság, egészségügyi és szociális ellátás, oktatás, kultúra, sport, társadalombiztosítás és környezetvédelem. Magyarország Európa közepén helyezkedik el, s minden erőfeszítést megtesz annak érdekében, hogy az Európai Unió tagja lehessen. Ezért indokolt a következőkben röviden bemutatni az EU tagállamok egyes sajátos, az általánostól eltérő helyzetét [18], alkalmazott módszereit. Nem tekinthetünk el az aktualitások bemutatásától, már csak azért sem, mert a mindenkori aktualitások határozzák meg az állami feladatokat. (Nem kerülnek kibontásra és minősítésre a már említett standard feladatok).

*Németország:* közvetlen az állami szerepvállalás a keleti részek felemelésében, amely évente 190-200 mrd DM közkiadást jelent. Sajátos, országhatáron túlmutató közkiadásnak fogható fel az EU alapokhoz való netto hozzájárulás.

*Franciaország:* az állam részvétele a gazdaságban jelentősebb az átlagosnál, az oktatás és az egészségügy kevésbé működik piaci körülmények között, mint az angolszász országokban. Markáns állami részvétel a K+F-ben, az infrastruktúra kiépítésében. Elmozdulás tapasztalható a liberalizáció irányába.

*Nagy-Britannia: az állam gazdasági szerepvállalása nem túl erős (a teljes output 21%-át adja az állami, közületi, költségvetési szektor), a makrogazdasági és társadalmi feltételrendszer megteremtésére irányul. Jelentős a magánfinanszírozási kezdeményezés szerepe (1992-ben került meghirdetésre a PFI a haderő finanszírozás területén, ami az 1999. évi védelmi minisztériumi irányelvekben is megjelenik). Az állam a közfeladat szolgáltató funkcióját a közfogyasztás megvásárló funkcióvá akarja változtatni. Erős a szubszidiaritásba vetett hit, melyet próbálnak az EU-ba is exportálni. (Véleményem szerint a brit tendencia a leghasonlatosabb a magyarországi gyakorlathoz.)*

*Svédország: erős az állami szerepvállalás minden klasszikus területen. Új jelenség a nevelésre való koncentráció, a jóléti, szociálpolitikai funkció hangsúlyozása. A svéd modellnek nevezett jóléti állam állandó kiigazítás alatt áll, a kiigazítások folyamatosak, s általában a közkiadások csökkentésére irányulnak. Az állami tulajdonban lévő vállalatok beszámolóit minden évben be kell nyújtani a parlamentnek, így erős a nyilvánosság ellenőrző szerepe.*

*Portugália: az EU csatlakozás előtti és a csatlakozás utáni időszakban erős a makrostruktúrát befolyásoló intézkedések hatása. Az oktatásban és az egészségügyi ellátásban megjelentek a részleges költségtérítési eljárások.*

Fontos kérdés, hogy a lehetséges működtetési felelősség (a költségvetési szektoron kívül) és a közpénzek felhasználásának ellenőrzési, elszámoltatási paraméterei megoldhatóak-e, összeegyeztethető-e a különböző utakon jelentkező és megnyilvánuló társadalmi, anyagi felelősségvállalás gyakorlata? Nem könnyű hiteles válaszokat megfogalmazni, hiszen amíg a közfeladat ellátásáért a „megbízó” az állam, és a felelős, a közpénzek felhasználásában csak közvetett feladatot lát el, mert delegálta a feladat-végrehajtást. A meglévő korlátok ellenére viszont érvényesítenie kell az akaratát. Ezzel párhuzamosan a végrehajtási felelősség számos más aspektusból kötelmet, kötelességet állít fel, fogalmaz meg. Dönteni kell abban az értelemben, hogy a szereplők részéről felvállalható-e ez a felelősség, a kölcsönös függőség. Az

**egyensúly** a kulcsszó. Bármely dominancia a szerepek zavarásához és a kényes viszony megbomlásához vezethet.

Az adott feladat módszertanának vizsgálata választ ad arra a kérdésre, hogy a feladat milyen szervezeti háttérrel oldható meg a legjobban, megoldott-e az elszámoltatás. A megvalósítási, kivitelezési terv elkészítése kötelező. Ebben a fázisban a megismerés és megismertetés új stációit lehet, kell produkálni, amely hozzászoktatja az érintetteket a kérdések megfogalmazásához és megválaszolásához. A megvalósítási tanulmány minősége adja meg a választ arra, hogy a projekt megfelelő-e az államháztartási rendszeren kívüli, esetleg üzleti alapon működő partnernek. Igen válasz esetén kerül sor az együttműködési megállapodás előkészítésére és közös áttekintésére, elemzésére. Amennyiben sikerül azonosan értelmezhető szempontrendszert felállítani és az érdekek is harmonizálhatók, a kooperáció megkezdődhet.

A projekt hasznosságának értelmezése ismét aktuális kérdéssé kell, hogy váljon, ugyanis nem elegendő elhinni a hasznosságot, azt ki kell mutatni, a lehető legszélesebb nyilvánosság elé tárni. A legkörültekintőbb előkészítés is hordoz kockázatokat, így válaszolni kell arra a kérdésre is, hogy a kockázatok minimalizálása megfelelő vagy sem, vállalható, vagy sem. Alapvető elvárás a közfeladatokra fordítandó pénzeszközök szabályos felhasználása, a transzparencia biztosítása a veszteségek elkerülésére. Az üzleti élet kockázatmegosztási eljárásai gyakorlatilag adminisztratív eszközökön keresztül működtethetők.

Az átláthatóság követelménye indukálja az utolsó kérdést. Megfelelően informált-e a végrehajtó és a felhasználói kör annak érdekében, hogy biztonsággal végrehajtható legyen az állami feladat? Ezzel párhuzamosan ügyelni kell arra, hogy a felhasználók érdektelensége (dezinformáltságból fakadó passzív ellenállása) ne futtassa zátonyra a projektet. Ezzel a fázissal kezdődik a kör előlről, amely a következőkkel jellemezhető: politikai, vezetői azonosulás, adminisztratív támogatás megszerzése az indításhoz, előkészítés, bemutatás, megbeszélések, a partnerek tárgyalásai, hasznosság

elemzés (ktg.-haszon elemzés – beruházás visszatérülés számítás), kockázatmegosztás, változáskezelés, ellenőrzés, visszacsatolás.

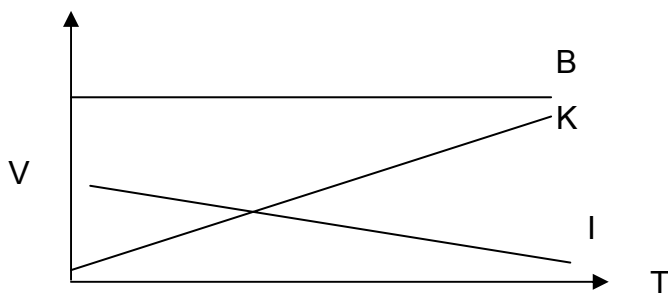
A fentiekben megfogalmazott stációk tartalma, s a tevékenység szervezetének és folyamatainak átláthatósága, a hatalmi központok általi elfogadottsága záloga a sikernek, átsegít a problémákon.

## 1.2. A közfeladatok ellátásának forrásai és technikái

A költségvetési pénzeszközök hatékony felhasználása magától értetődő kívánalom. Ezzel együtt a döntéshozók, sőt számos alkalommal a szakemberek sem kívánnak szembenézni a védelmi szektorban tapasztalt azon tendenciával, mely szerint a honvédelemre fordított források tömege egyértelműen csökkenő tendenciát mutat (ld. 1.sz. ábra). Még ennél is nagyobb probléma a honvédelmi kiadások összetételének alakulása, mely rámutat arra, hogy a beruházások tendenciózus elmaradása a jövő képességét negatívan befolyásolja.

Az egyszerűsített ábrából látható, hogy a források bemutatott allokációjával a költségvetés felhasználásáról **hagyományos** módon gondolkodva - mely szerint a beruházásokat 20-30 %-os szinten kell tartani - az új kihívásokkal képtelenség megbirkózni, tekintettel arra, hogy a tőkepiacok nem, illetőleg csökkentett mértékben állnak rendelkezésre. A globalizáció, az infrastrukturális körülmények, az emberi erőforrások, a munka minőségének javítási kényszere, az új gazdasági kihívások, a telekommunikáció fejlődése viszont új feladatot s kötetmet fogalmaz meg a védelmi ágazat számára.

## 1. sz. ábra

**Pénzügyi források és felhasználásuk összetétele**

Ahol B: a  $\Sigma$  költségvetés volumene  
 I: a védelmi beruházások költségvetés forrásból  
 K: a folyó kiadások összege  
 V: a költségvetés összege  
 T: az idő

Szerkesztette: Horváth József ezredes

Könnyen belátható, hogy a felvetett problémák, a mögöttük meghúzódó és egyre jobban megértett tartalom szembesít és ösztönöz mindenkit az ábrán bemutatott ellentmondás, vagy csak látszólagos ellentmondás feloldására.

A megoldás nem biztos, hogy csak kívülről érkezhetsz. Érzékelhető, hogy belső rendezés, a feladat-végrehajtás filozófiájának megváltoztatása is segít megfelelni a követelményeknek. Az eredmény olyan hatást fejthet ki, amely a szabad tőkék és az energiák felszabadításával érdemben plusz formális költségvetési forrás nélkül **javít a belső arányokon, vagy** ezek a belső arányok az új megközelítési móddal **alkalmasak lesznek arra**, hogy a delegált feladatok végrehajthatók legyenek. A közfeladatok közül a honvédelemhez számos terület kötődik, amely szintén közfeladat, de lényegét tekintve nem a szűkebben értelmezett védelem része (természetesen megengedhető a fogalmak tágabb vagy szűkebb értelmezése, amely történelmi, történelmi szituációfüggő). Ilyen funkcionális területnek minősül a kórházi ellátás, a laktanyaépítés, fenntartás, a kiképzések anyagi-technikai biztosítása, a raktározás, a javítási-fenntartási szolgáltatások, a könyvelés és a társadalmi kapcsolatok szervezése.

Felismerhető, hogy nem abszolút kategóriákról, s tiszta eljárási rendről van szó. Az állam és az ellátórendszerek gazdálkodása a rendszerre befolyásoló erővel bírnak, meghatározva a konkrét paramétereket. Ezért nem kerülhető el a közfeladatok végrehajtásának keretétől szolgáló államháztartási rendszer megismerése, a jövő várakozásainak körvonalazása.

### **1.3. Államháztartási struktúra fejlődési irányai Magyarországon**

A "kölségvetési reform" [28] a rendszerváltás előtti évek szókapcsolata. A gazdálkodás szűkítetten a pénzforgalmat, a bevételek és kiadások kapcsolatát, az elszámolási és felhasználási rendszerének korszerűsítését jelentette meg. Az államháztartási reform - a reformálandó terület - valójában a költségvetési aspektusokon, bevételeken, kiadásokon és a hozzákapcsolódó intézményrendszeren messze túlmutató kategóriát jelent. Kétségtelenül logikus a közvetlenül megfogható kategóriák közé szorított és teljes vertikumban működő pénzforgalmi rendszerrel kezdeni. Igaz volt ez a makro mutatók nemzetközi megítélésének szempontjából is, az adott helyzetben, a 80-as évek végén.

A **kiadások** és **bevételek**, mint használatos fogalmak tartalma folyamatos értelmezés alatt álltak és állnak. A diktatúra, a demokrácia, s bármely társadalmi szerveződés szükségszerűen foglalkozik a feladataival annak érdekében, hogy önmagát fenn tudja tartani, céljait megvalósítsa. Foglalkozik azzal, hogy mire kíván költeni, mire nem, (prioritásokat állít fel). Ehhez azonban számba kell, hogy vegye a **miből** kérdését is. Az állami feladatokhoz sorolt kötelek finanszírozását valamilyen szinten biztosítani szükséges. A probléma vizsgálata, azaz a miből mit, vagy a mit miből kérdésre a válaszadás - ahogy a tervezés is - indulhat a kiadási és bevételi oldalról egyaránt. A kérdés megfogalmazása egyrészt, hogy miből, mennyiből lehet a feladatot végrehajtani, másrészt pedig, hogy mit kell végrehajtani, s ahhoz mekkora forrásra van szükség. Könnyen belátható, hogy örök vitatéma lehetne az



optimális módszer kiválasztása. Azt sem kell talán bizonyítani, hogy megfelelő módszertan, hozzáállás (filozófia) esetén mindkettőt lehet jól, vagy rosszul csinálni.

1987-ben talán a bevételi oldal átrendezése volt egyszerűbben keresztülvihető, mivel elvontabb fogalmazással lehetett a piacgazdasági elemeket a létező szocializmusba implementálni. Az 1988. januárjában bevezetett Általános Forgalmi Adó (ÁFA), a Személyi Jövedelem Adó (SZJA), a Társasági Nyereség Adó (TÁNYA) értelmezésben és működtetési elveiben teljesen konform a "kapitalista" viszonyok által megfogalmazott tartalommal. Mégis lehetőség nyílt a bevezetésre, elfogadtatásra. Azon egyszerű ok miatt, hogy az elkölthető jövedelem (személyi és közösségi értelemben) nem lett közvetlenül kimutathatóan kevesebb. Megváltozott a bérek szerkezete (bruttósítás), az árak, így a fogyasztói árak képzésének mechanizmusa, a vállalatok, vállalkozások jövedelem elvonási szabályrendszere, a bevezetés mégsem fejtett ki érdemi ellenállást, nem teremtett az egyéneket azonnal hátrányosan érintő pénzügyi restriktív helyzetet.

Teljesen más a kiadások szerkezetének a változtatása. Jobban érzékelhető és közvetlen kapcsolatról van szó. E téren meg kell fogalmazni, hogy melyek azok az állami feladatok, amelyekre az állam eszközöket szán. Látható, hogy a szociális, a hangulati vonatkozások politikai töréspontot jelenthetnek. Hiszen míg a túlgondoskodó, paternalista államról beszélünk, azon kell elgondolkodni, hogy mihez képest sok a kiadás az adott területen. A Pénzügyminisztérium vezetésével felállított munkacsoport a 80-as évek végén, a 90-es évek elején megfogalmazott megállapítása az volt, hogy túlzottak az állami feladatok, leépítésük elkerülhetetlen. Adott szituációban nem kérdőjelezhető meg a válasz helyessége, de abszolutizálni azt történeti szempontból végtelenül nagy hiba volna.

A feladatok (hangsúlyosan adott körülmények közötti) tisztítása lehetővé tette a sokat emlegetett transzparencia csíráinak elültetését és azt is, hogy a bevételi oldalon "belopott" kapitalista szemlélet kiadási oldalról is piaci alapokon (elvileg hatékonyabb) nyugvó determinizmust eredményezzen. Ehhez hatásos és használható forrásokat is kellett rendelni. Finanszírozható háztartások, finanszírozható állam, paralel fogalmak.

### **1.3.1.A reform strukturálása**

Gyakorlati vonatkozásban az államháztartási rendszer változtatását három fő részre bontották [28]:

1. Az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges csökkentését szolgáló intézkedések.
2. Az állami feladatok ellátásának módját megváltoztató lépések.
3. A költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó szabályozók intézményrendszerének átalakítása.

**Megítélésem szerint az 1. és 2. pont prioritizálása bár koncepcionálisan helytelennek, de adott körülmények között szükségszerűnek minősíthető.**

A lakossági jövedelmek megadóztatásának általánossá tétele a közgazdasági összefüggéseken túl igen erős egyéni, pszichikai és társadalompolitikai hatással bírt. A megoldás technikája a bruttósítás intézménye<sup>1</sup>, mely hosszú időn keresztül szellemi és technikai kihívást jelentett az érintetteknek, a katonai kisközösségeket, a szűkebb, tágabb közvélemény részéről. A statikus tőkejavakhoz kötődő adónemek lényegileg redukálódtak, eltűntek a termelés volumenéhez, a forgalmazáshoz és a fogyasztáshoz kapcsolódó adónemek, a tőke hozadékának adóneme piackonform módon jelent meg.

Visszatekintve is nyilvánvaló, hogy a központi költségvetés kiadási oldalának formális parlament általi elfogadása nem jelentett valódi parlamenti kontrollt. A "szegényes" parlament általi jóváhagyás úgy tartalomban, mint időben sem tette lehetővé a valós folyamatok felismerését, az államhatalmi szervek általi tartalmi értékelést és jóváhagyást. A kiadási oldal a lehetőségekhez képest túlzott beruházási és szociális dominanciával bírt, a paternalista állam egyben túlköltekező állam is volt.

A pénzhiány, a keresleti nyomás költségvetési oldalról szinte már kezelhetetlen volt az 80-as évek közepén, végén. Az államapparátus szakemberei már nem voltak képesek lavírozni, a változó politikai és gyakorlati változásokat senki nem tudta kézben tartani. Az államháztartásra

---

<sup>1</sup> 1987. decemberében és 1988. januárjában a bruttósítás végrehajtásában egy katonai szervezet (légvédelmi rakétaezred) pénzügyi vezetőjeként vettem részt, közvetlenül érzékelve a technikai nehézségeket. A technikai kérdéseken túl azonban sokkal fontosabb volt az érintett személyek

jellemző egyensúlyi problémák a haderőre is negatív hatással voltak. A haderő 1987. évi RUBIN feladattal belezuhant egy permanens átszervezésbe, de az "átszervezés", a fundamentumot még sokáig nem érintette. Az igények magas szintje, a pénzhiány és az állam eladósodása s még sok más együttesen jelentkező tényező miatt az inflációs nyomás erős lett, különösen a haderő fogyasztási szerkezetében. Elkerülhetetlenné vált a változások megindítása, amely a reform előkészítő munkálataiban öltött testet. [3]

A téma szempontjából rendkívül érdekes, hogy a korszakról szóló elemzések, dokumentumok szerint a vagyonelemekről, a tőkejavakról még csak szó sem esett, ezzel megkerülték a tényt és a fizikai valóságot kerülte meg, mintha a világ nem a fizikai valóságon keresztül működne.

A szabályozási gyakorlatból világosan leszűrhető az a megállapítás, hogy a kinyilvánított akarat és végrehajtás, viselkedés rutinná válása között a téma bonyolultságától, s a környezet mennyiségi, minőségi ismérveitől függően hosszú idő telik el. Így volt ez a jelen esetben is.

Bár László Csaba szerint az adóreform és az államháztartási reform "két külön történet", nem tagadható, hogy az adóreformnak a gazdasági "berendezkedés" <sup>2</sup> és a társadalmi viszonyokra gyakorolt - bonyolult csatornákon érvényesülő hatása - jelentős volt. Az intézményrendszer kiépítése, a nagy elosztási rendszerek bomlása és újradefiniálása hosszan tartó folyamatot jelentett, s napjainkban (2002-ben) is tart.

### **1.3.2. A végrehajtandó feladatok konkretizálása**

Az 1988-89-ben megfogalmazódott koncepció részleteiben az alábbi feladatokat tartalmazta [28]:

---

tájékoztatása, megnyugtatója, majd az első személyi jövedelem adóbevallásának elkészítése a következő évben.

<sup>2</sup> Ez a külön hosszan taglalható struktúra nem tárgya a disszertációnak.

- az államháztartás újraelosztásának lényeges csökkentése;
- törvényileg szabályozott demokratikus eljárási rend kialakítása a költségvetési döntéshozatalban és működésben;
- az állami feladatok felülvizsgálata és újraszabályozása;
- valós önkormányzatiság biztosítása az államháztartás helyi szintjén és a társadalombiztosításban;
- érdemi önállóság az államháztartás nagy ellátórendszereiben (egészségügy, oktatás);
- a szociális transzferek esetében az állampolgári jog fenntartása az igénybevételre, a rászorultsági elv érvényesítése;
- az államháztartás egyes területein piaci elemek beépítése a finanszírozásba, például a felsőoktatás terén;
- modern finanszírozási és tervezési módszerek alkalmazása az intézményi gazdálkodásban (nullbázisú tervezés, költséghaszon-elemzés, teljesítmény szerinti finanszírozás, teljesítménymérés, stb.);
- az információrendszer megújítása.

Látható, hogy a közvetlen és közvetett politikai üzenetek, valamint a technikainak tűnő, úgymond racionalizálás búvyszavába csomagolt pragmatizmus keveredik egymással, amely minden elemében hatott és hat a honvédelmi szférára is. Nehéz egzakt módon megmondani, hogy mi volt az elsődleges és mi a másodlagos, melyik folyamat, vonulat segítette a másikat jobban, hogyan jelentek meg ezek a gondolatok elszigetelten (az objektív lehetőségeket figyelmen kívül hagyó, de a követelményeknek teljes mértékben megfelelő) a kezdeményezéstől a végrehajtásig az érintettek tudatában. A struktúrák elemzésénél megfogalmazott gondolatokat továbbfűzve, a történetiségében elhelyezett tényeket vizsgálva a válasz nem igazán lényeges. Ugyanakkor a jövő, a szándékok megfogalmazása és véghezvitele szempontjából piaccgazdasági viszonyok között is fontos kezelni néhány, a gazdaságpolitikát meghatározó szempontrendszer. A "konceptcionális" gazdaságpolitika lényegeként került megfogalmazásra az az igény és kötelesség, hogy a gazdaság előtt álló kihívásokra választ kell adni. A válasz

tartalma, a tartalom mennyisége és minősége függ a gazdasági világnézettől, a gazdaság állapotától és a várakozásoktól.

A vezetés által megfogalmazott és kinyilvánított szándékok egyértelműen manifesztálódnak az állami irányítás eszközrendszerén keresztül, amely rendszerszabályozásban és folyamat-szabályozásban ölt testet, ahol az institutionális elemek hangsúlya attól függ, hogy milyen állapotban van a gazdaság. "Válság" esetén általános az intézményrendszerhez való bizalmatlan viszony, sűrű a változás.

A nem kompetitív területen meglévő kiszolgáltatottság, amely általában hatalmi természetű és hiedelmeken alapul, labilis körülményeket teremthet. Ez így volt az államháztartási reform időszakában szinte minden területen, s ma is érződik a legkényesebb struktúráknál (pl.: az egészségügy, az oktatás, a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszer), amelyek ki vannak szolgáltatva a múlt örökségének és jövő alakítás szándékolt vagy véletlen bizonytalanságának. Szinte magától értetődő volt az Állami Számvevőszék életre hívása, (ellenőrzés!) s az önkormányzati normatív finanszírozási rendszer bevezetése. A társadalombiztosítás elválasztása az állami költségvetéstől logikusnak hatott, bár tartalmilag csak a finanszírozás eszközrendszere változott első lépésben. Minden az államháztartás egyensúlya megteremtésének rendelődött alá. A megszorító intézkedéssorozat a felszínen olyan eredményt hozott, amely alapot biztosított arra, hogy a megkezdett reform folytatódjék.

### **1.3.3.Folyamatok és eredmények**

A tényeket és a gazdasági folyamatokat áttekintve megállapítható, hogy jobbak voltak a jelszavak, mint a tartalmi változások. Ez szinte természetes, hiszen a tudás, a módszertan elmélete és a gyakorlat között óriási a különbség stabil viszonyok között is. Még inkább igaz ez a társadalmi berendezkedés változásával, illetőleg a társadalom szervezeteinek és objektumainak viselkedésével összefüggésben. Sajnálatosan az államháztartási reform és a megszorítások kapcsolata erős volt. Ez a kapcsolat csak látszólag szükségszerű. Az eljárások és az intézmények, intézményrendszerek folyamatos vizsgálata, változása és változtatása a természetes önmozgás. Alkalmazkodás és kiigazítás magától értetődő evolúció. Sokkal nehezebb a helyzet, ha ez az evolúció nehéz helyzettel párosul. (Külgazdasági krízis, eladósodottság, munkanélküliség, iparágak összeomlása, a GDP radikális csökkenése). A piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése érdekes módon lassította az államháztartás igazi reformját. Ugyanakkor az kizárólag csak a piacgazdaság által kikényszerített szükségszerűségből működött, nem pedig az elképzelt konzisztens program végrehajtásából fakadt. Nem szabad figyelmen kívül

hagyni, hogy közben a privatizáció által folyamatosan átalakult a környezet és a gazdasági-társadalmi viszonyrendszer.

Csak 1992-93-ban jelent meg érdemben a **kincstári gazdálkodás** bevezetésének gondolata [9.15]. Ebben az időszakban született ötlet, hogy a privatizációs bevételek bevonásra kerülnek az államháztartás finanszírozásába. A tanácsi rendszer felbomlása, az önkormányzatiság elve és alkalmazott gyakorlata szerint az állami felelősségvállalás - persze vitatott módon - átalakult. Sajátos, furcsa módon megkezdődött a felelősség átstrukturálódása, az örök harc a forrásokért ideológiai és technokrata eszközökkel egyaránt. 1992-re érkezett el az idő és érett meg a helyzet, hogy az államháztartási törvény végre megjelenjen, mint szabályozó eszköz, s hibái ellenére eligazítást nyújtson a társadalom szereplőinek a lefektetett elvekről, azok működési mechanizmusairól, feladatot határozzon meg az egyes ágazatok számára, annak érdekében, hogy tevékenység-specifikusan létrejöhessenek a mélyreható változások. A 90-es évek elejére tehető azon időszak, amikor makroszinten az államháztartás finanszírozását piaci alapokra helyezték. A piaci viszonyok bevonása a makro rendszerbe már előre jelezte, hogy a mikro folyamatok sem kerülhetik el a piackonform működtetési elemeket.

A honvédelem specifikus vesztese volt az államháztartási rendszer reformjának, a finanszírozási elvek átrendezésének. A meglehetősen magas pénzromlási ráta elinflálta az amúgy sem magas költségvetést. Különösen fájdalmas volt a beruházások elmaradása, amely már középtávon képesség-problémákhoz vezetett. Az illetmények és bérek a védelmi költségvetésben nagy súllyal szerepeltek, mégis határozott életszínvonal csökkenés jelentkezett. A nagy ellátórendszerek valódi reformja váratott magára és az állandó forráskivonás a haderőn belül és a társadalomban is ellentéteket szült. Tetézte ezt, hogy a védelmi szektoron belül minden krízishelyzetben lévő szektor jelen volt. Az egészségügy, az oktatás és a szociális intézményrendszer tovább bonyolította a védelmi források allokálásának kérdéskörét. Az intézményrendszer fejlesztésében 1996-ban fontos lépésként értékelhető a Magyar Államkincstár létrehozása.

Az OECD országokban is egymásnak feszül a hatékonyság növelését célzó költségvetési centralizációs törekvés a szubszidiaritás elvével. A központi pénzkezelés és ellenőrzési rendszer látszólag hosszabbá tette a folyamatokat, de a modern democráciákra jellemző ellenőrzési fórumot, intézményt biztosította. Az önkormányzatok gazdálkodásának felszabadítása, egyben a korlátok kijelölése viszont a helyi döntés felelősségét támogatta. A kincstári vagyongazdálkodás felmérésére irányuló lépések előkészítették az állami vagyongazdálkodás bevezetését. Véleményem szerint ez a törekvés még 2002-ben sem valósult meg a kívánt, elképzelt szinten. A kincstári rendszer bevezetésével a pénzforgalmi gazdálkodás peremfeltételei sokkal jobbak lettek. Kivitelezhető volt a nettó finanszírozás<sup>3</sup> bevezetése, amely jelentős kamatmegtakarításokat eredményezett.

Furcsa helyzetbe került 1999-ben a honvédelmi tárca. Az egyértelműen takarékos **nettó finanszírozás** a NATO és belső erők nyomására, **bruttó finanszírozássá**<sup>4</sup> került átalakításra. A fő cél az volt, hogy a tárca ne a bizonytalan időben és volumenben befolyó bevételből legyen köteles biztosítani a működést, hanem a biztos és ütemezett központi forrásból. Az óhatatlanul képződő bevételeket pedig - kis megszorítással - a kincstárba kötelező befizetni. Sokféleképpen lehet értékelni a végeredményt. Közgazdasági hatékonyság szempontjából talán nem optimális a döntés, de ez a szempont alárendelésre kerülhetett az egyértelmű kiszámíthatóságnak és a bizalomnak. A magyar honvédelmi költségvetés GDP-hez kötése szintén a kívánt kiszámíthatóságot erősítette, ugyanakkor számos hátrányt is hordoz abban az esetben, ha van, volna (és lett volna) alkupozíció.

**Érdekes tapasztalat, hogy a 80-as évek végén és a 90-es évek elején a változtatásokat érdemben nem az átgondolt, higgadt rendszerépítési elképzelések, hanem a megszorító intézkedések és a válsághelyzet vitte előre. A sokat emlegetett fűnyíróelv ugyan hatékony eszköznek bizonyult a fizetési mérleg és egyéb makro folyamatok kívánt kezelése**

---

<sup>3</sup> A nettó finanszírozás egyszerűsítve azt jelenti, hogy a költségvetési intézmény a realizált bevételét megtartja, felhasználja feladatai végrehajtására, a költségvetési támogatás pedig ennyivel csökken.

<sup>4</sup> A bruttó finanszírozás esetén minden bevételt központosítanak, s a teljes támogatás kiutalásra kerül.

**terén, de rendkívül veszélyes volt a határértéken működő szervezetek, így a honvédelem számára is.**

#### **1.4. A Honvédelmi ágazat, a haderő képességeinek biztosítása**

Az általános megközelítés ismertetését követően indokolt áttekinteni a közfeladatok végrehajtása érdekében a honvédelmi ágazat területén kiépített költségvetési, kincstári és elszámoltatási struktúráját.

A magyar haderő képességei korlátozottak, méretei kicsik, az egységek alacsony készenléti képességgel rendelkeznek. Mindazonáltal Magyarország földrajzi elhelyezkedése lehetővé teszi, hogy elősegítse a szövetséget az európai térség stabilitásának megteremtésében. [21] Miből származnak a képességek? A NATO értékelése - Magyarország és a többi tagállam viszonylatában - hogyan függ össze az adott ország (mint új szövetséges) államháztartási rendszerével a rendszerben fellelhető objektív és szubjektív mérési eszközökkel? Rendkívül fontos kérdés volt, jelenleg is az, s várhatóan az lesz a közeli és távoli jövőben is, hogy az élet különböző területeiről származó impulzusok hogyan alakulnak ki, hogyan kerülnek be a köztudatba. A felszínen mért adatok mennyi hibát, szubjektív megítélést tartalmazhatnak? Feltehető a kérdés, hogy helyes megállapítás-e az adatok mögött a szubjektumot keresni.<sup>5</sup> Az adatok természetesen abból az országból származnak, amelyekre vonatkoznak. Tehát mindenki saját magáról állít ki bizonyítványt, és a "bizonyítvány" származási helye, környezete egyáltalán nem közömbös.

Magyarország esetében a származási hely az államháztartás, a központi költségvetés alrendszerének elszámolási rendszere. Kérdés, hogy jó vagy rossz ez az elszámolási rendszer, mennyire vethetők össze a különböző komponensek a szövetséges országokban alkalmazott államháztartási

---

<sup>5</sup> A szubjektum kifejezés használata itt azt jelöli, hogy egy alrendszerben objektívnek és helyesnek ítélt adat értelmezése más körülmények között objektívnek tekinthető-e?



filozófiával az államháztartásban alkalmazott elszámolási rendszerekkel.<sup>6</sup> Vizsgálandó az összehasonlíthatóság tágabb értelemben, az úgynevezett államháztartás felépítésének összevetése az európai trenddel, könyvvezetési rendszerek inputjainak és outputjainak milyenségével, összehasonlítása üzleti, könyvvezetési rendszerrel (gazdaságpolitikával) és a szövetségesek, partnerek által előállított adatokkal.

Természetesen a vizsgálatok fókuszában mindig a honvédelem, a védelmi képesség, szűkebben a haderő áll. **A vizsgálat eredményéből, tapasztalataiból áll szándékomban következtetéseket levonni, s bemutatni az érdekünkben álló, hasznos, általam objektívnek ítélt mérőszámokat.** Tapasztalataimra alapozva az elméleti következtetések gyakorlati alkalmazásának útját (elért eredményeit) is megkísérlem bemutatni, konkretizálva a jövőre adott opciókat és terveket.

A politika és a gazdaságirányítás meghatározó eleme az államháztartási politika, a költségvetési politika. A kincstári gazdálkodás a 90-es években újradefiniált, felfedezett terület, s ezen politika viszonya a biztonságpolitikához és katonapolitikához új dimenziókat nyit. Voltak nagyon stabil pontok is, amelyek nélkül ma nem lehetne létezni, ezért sorra véve a forrásértékű munkákban megjelent gondolatokat, jelölve a gyakorlatban megvalósult téziseket, a haderő aspektusaiból mutatom be a kapcsolatrendszeret.<sup>7</sup>

**Pozicionált feladatok, transzparens döntéshozatali folyamatrendszer, gazdaságosság, hatékonyság, demokratikus filozófia a közfeladatok ellátásában, finanszírozható, végrehajtható programok.** Néhány szó, jelszó, amely általában eszébe jut a területen jártas szakembereknek, s a felhasználóknak is. **A haderő tekintetében,** figyelemmel arra, hogy az egyik legegységesebb emberi szükségletet a biztonság kielégítését szolgálja, **különösen**

<sup>6</sup> Egyelőre még nem pontosítom az elszámolási rendszereket tekintettel arra, hogy úgy terjedelmében, mint mélységében számos szempont szerinti csoportosítás létezik s témánk tekintetében is szűkíteni szükséges, kiválasztva a relevánsnak ítélt területeket.

<sup>7</sup> A bemutatás együtt kezelendő az államháztartási reform fejezetben megfogalmazottakkal.

fontos, hogy a fent jelzett folyamatok világosan, modellszerűen bemutatásra kerüljenek.

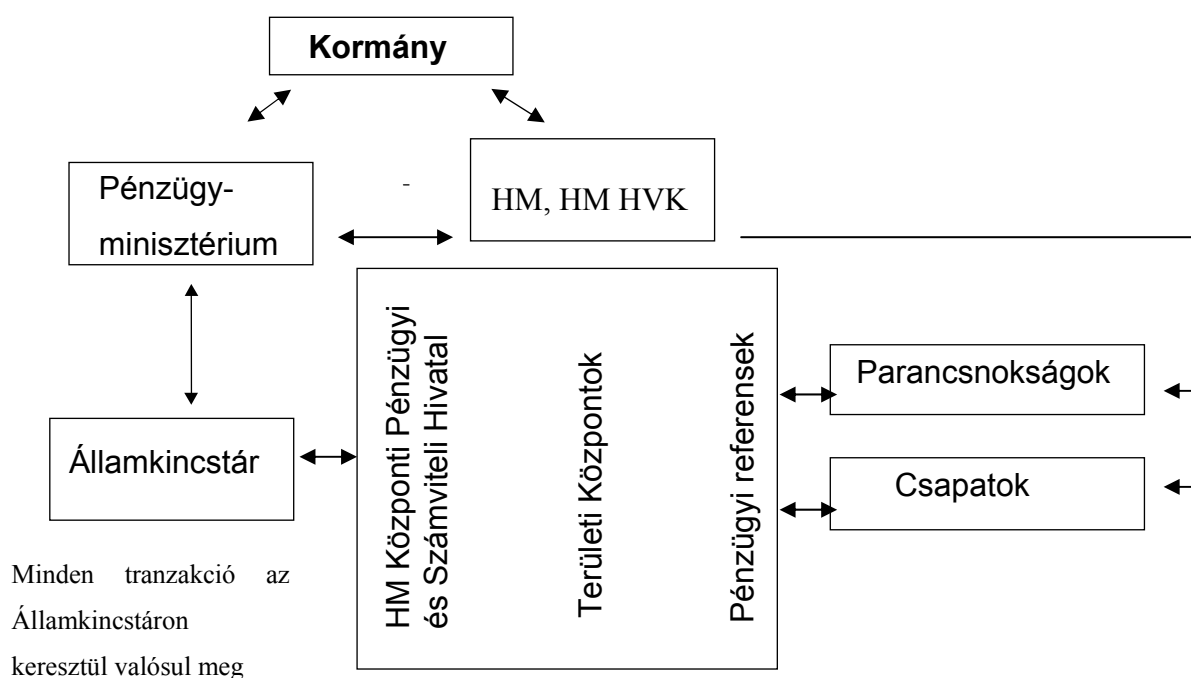
A magyar közsféra a költségvetési, pénzügyi folyamatok, a kincstári anyagi folyamatok és objektumok alapvetően az általános modell szerint kapcsolódnak egymáshoz. Ugyanakkor a honvédelmi ágazat mélyen tagolt szervezete és a feladat jellege kikényszerítette a speciális eljárási rend kidolgozását, amely az elméleti meghatározást követően bevonult a mindennapokba is. Modellszerűen az egyes területeket az alábbi fő kapcsolat-, és folyamatrendszer jellemzi.

#### 1.4.1. Költségvetési pénzügyi folyamatok

A 2. számú ábra bemutatja a költségvetési folyamatok végrehajtásának szereplőit.

2. sz. ábra

#### A költségvetési folyamatok szereplői <sup>8</sup>



Szerkesztette: Horváth József ezredes, 2001. december

<sup>8</sup> Az ábra nem foglalkozik a tervezési folyamatok minden aspektusával, így a célkitűzések megfogalmazásának és elfogadásának folyamatával sem. Kizárólag az államháztartási rendszerbe történő bekapcsolódást jellemzi.

Az ábra rávilágít arra, hogy a költségvetési pénzügyi folyamat egycsatornás rendszerben valósul meg. Ahogy az Államkincstár saját szempontrendszere kontroll alatt tartja a kifizetéseket,<sup>9</sup> úgy a honvédelmi ágazaton belül a pénzügyi folyamatok centralizáltak, melyet a szervezeti megoldás is támogat.

A költségvetési folyamatok vertikális tagozódása, a kötelezettségvállalás, az utalványozás, az ellenjegyzés, az érvényesítés funkcionálisai lehetővé teszik a jogosultságok célszerű és tudatosan felvállalt bürokratikus szétválasztását, a többszörös szűrő beépítését. A szervezeti függetlenség formális demonstrálása segíti a transzparencia elvének érvényesülését. Az államháztartásban rendszeresített kincstári biztosi intézmény pedig lehetővé teszi, hogy a költségvetési szervezetet direkt kontroll alatt lehessen tartani.<sup>10</sup>

Ezen a struktúrán keresztül, illetőleg e struktúrában működik a pénzforgalmi szemléletű kettős könyvviteli rendszer. A sajátosságokból fakadóan van, hogy a vagyonmozgások egy része (amely közvetlenül nem érinti a pénzforgalmat) csak időszakonként kerül feldolgozásra. A költségvetési klasszifikáció és egyéb paraméterezett megfigyelési szempontok kezelhetők a rendszeren keresztül. A már jelzett okok miatt azonban a **tervezési, főleg az erőforrás szemléletű tervezési és leképezési funkcionálisokat ez a rendszer csak kevésbé tudja támogatni.**

#### 1.4.2. Anyagi folyamatok

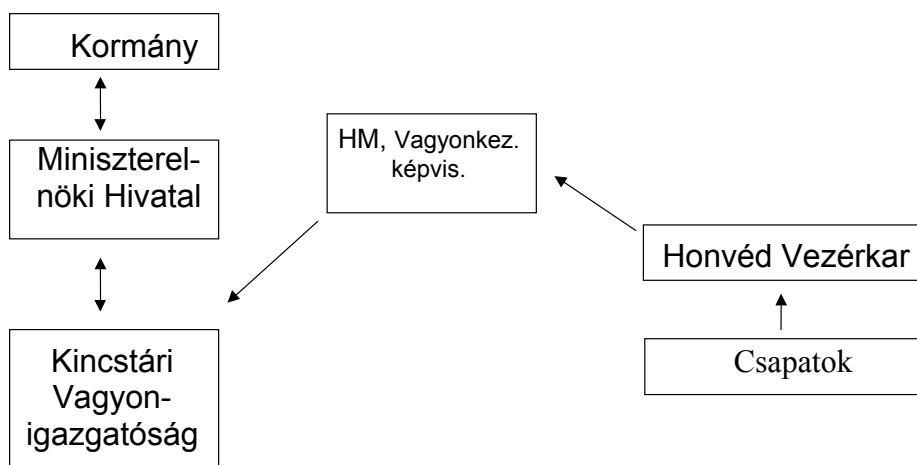
**Az anyagi folyamatok, azaz a vagyonkezelési és használati funkcionálisok lényegileg a pénzügyi folyamatoktól elkülönítve mennek végbe. A Honvédelmi Minisztérium a vagyon kezelőjeként, a rendszer egyéb elemei pedig használóként töltik be a feladatukat.**

---

<sup>9</sup> Ez a kontroll meglehetősen korlátozott terjedelmű. A fedezet-vizsgálat, a rendelkezésre álló költségvetési dokumentumokban megfogalmazott keretfigyelés, az egyes beruházások megvalósításának költségvetési alapokmányára terjed ki.

<sup>10</sup> Ez egyelőre a pénzforgalmat érintően igaz.

3. sz. ábra  
**Az anyagi folyamatok**



Készítette: Horváth József ezredes

A számviteltől eltérő a vagyonelemek kategorizálása (ingó vagyonelemek, ingatlanok), de ez a rendszer működtetésének szempontjából nem jelent koncepcionális problémát. Lényeges viszont a végrehajtást és a kontroll szerepét betöltő szervezetek jogosultságainak korrekt megfogalmazása. A fizikai és adminisztratív folyamat egyensúlya, és a többlépcsős döntéshozatali és döntési rendszer - bár vannak hátrányai - lehetővé teszik a megalapozott rendszeresítést, a kivonást.<sup>11</sup> A javaslatok megfogalmazásának joga és a döntési jog így kellő egyensúlyban van. (A modell a valóságban természetesen szerteágazó és részletes szabályozókon keresztül működik.)

A bemutatott fő folyamatok nem tartalmazzák a haderőtervezési szükségletek teljes rendszerét, az arra más specializált alrendszerek bemutatását. A pénzügyi, költségvetési és vagyongazdálkodás végrehajtása leképezés rendszere és a végrehajtás minősége viszont meghatározó a haderő működésére vonatkozóan. A modellek tökéletesítése, a környezet precízebb

<sup>11</sup> Jelen helyzetben specialitás, hogy a haderőnek nem kell foglalkoznia a feleslegek értékesítésének problematikájával. A kivonás után egyszerűsített eljárás keretében az eszközök egy erre szakosodott szervezethez kerülhetnek.

meghatározása segítheti a kapcsolódó struktúráknak az ágazati, mikro -, mezo és makro szerepek betöltését.

A gazdálkodás megvalósulásának bemutatott folyamatrendszere és folyamatai alapot szolgáltatnak arra, hogy a honvédelmi szektor feladatai biztosítva legyenek. A rendszer – az államháztartás központi tagozatának egyik alrendszereként a honvédelem specialitásait figyelembe véve, a hierarchia, a katonai vezetés szempontjait is leképezve - együtt változott az államháztartás egészével. Hatottak és hatnak rá a nemzetközi politikai, gazdaságpolitikai és katonapolitikai áramlatok, célkitűzések, elvárások. E szempontok megismerése, állandó vizsgálata, értékelése, esetleges felhasználása és továbbgondolása megkerülhetetlen a védelemgazdasággal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek számára.

## 2. A VÉDELEMGAZDASÁG, A VÉDELMI SZEKTOR ÁLTAL ALKALMAZOTT KATEGÓRIÁK, FOGALMAK, AZOK ÉRTELMEZÉSE ÉS KEZELÉSE

A szakirodalom nem foglal egységesen állást a védelemgazdaságtan definícióját illetően. Az is több és változatos módon kerül bemutatásra, hogy a védelem és a közgazdaságtan milyen összefüggésben van egymással. Természetesen vannak közös pontok, amelyek a használt kulcsszavakban, kifejezésekben és az egyes területeken használatos eljárásokban megfigyelhetők. Az bizonyosnak látszik, hogy a közgazdaságtan, mint tudomány és módszertan védelmi ágazatban való megjelenéséről már a mai értelemben vett védelemgazdaságtan megjelenése előtt lehetett beszélni. Az ókori, középkori és újkori hadseregek felszerelésére, működtetésére, ellátására hozott gyakorlati intézkedések a védelemgazdaság, mint használatos fogalom szerint is értelmezhetők. [23]

Mai fogalmaink szerint a honvédelem és a gazdálkodás, a védelemgazdaságtan, és a közgazdaságtan kapcsolatának leírása két markáns megközelítési irányból lehetséges. [35.14-39] Ugyanakkor mindkét megközelítési módra igaz, hogy a II. világháború után tematizálódott olyan formában, hogy mint tudományt lehet említeni. Az érvényes definíció mindig összefüggésben állt, áll a társadalmi fejlettséggel, a világpolitikai helyzettel, az épp uralkodó közgazdasági, tudományos irányzatokkal, a védelempolitikai célokkal, körülményekkel, követelményekkel. Bármely megközelítési módot is vizsgáljuk, az alapértékek és a cél ugyanaz, a kapcsolatrendszer valós megfogalmazása és értékelése, a jövő lehetséges irányzatainak megsejtése.

A "**leíró**" megközelítési mód szerint a gazdasági, közgazdasági szempontok és a biztonság kérdései legalább négy metszetben értelmezendők:

- A modern államok a katonai és gazdasági eszközöket összefüggéseikben alkalmazzák, amelyek a közgazdasági értelemben vett hatékonyságot helyezik középpontba a honvédelem terén.

- A nemzeti gazdaság és az erőforrások a biztonság szolgálatában vannak, melyen keresztül lehet gyengíteni vagy büntetni az ellenséget. A katonai képességek elérhetősége és használata csak egyike a bevethető eszközöknek. Egyéb eszközök között lehet megemlíteni a kereskedelmi politikát, a segély-programokat az adósságkezelést, és más gazdasági, gazdaságpolitikai eszközöket.
- A honvédelem, a védelemre fordított pénzeszközök és a védelmi ipar szerepet játszanak a makroszintű folyamatokban, így a nemzetközi kapcsolatokban, a gazdasági növekedésben, a stabilitásban.
- A gazdaság és az erőforrások meglétének negatív biztonságpolitikai vonatkozása is van. Maga a gazdasági berendezkedés, a gazdaság által megtermelt javak, jóságok, a kialakított eljárások – amellet, hogy a biztonságot szolgáltatják – egyidejűleg kiválthatnak lokális és globális fenyegetettséget. A honvédelem érdekében erőket kell mozgósítani, készenlétben tartani.

A II. világháborúban kiélezetten jelentkező kapacitáshiány katalizálta a védelemgazdasági tudományos gondolkodást. Az erőforrások hatékony felhasználásának tudományos megalapozása befolyással bírt a háború kimenetére, amely elsősorban logisztikai problémaként fogalmazódott meg.<sup>12</sup>

A logisztikai problémákhoz azután a későbbiek során fokozatosan, szakaszonként kapcsolódtak a közgazdaságtan által kezelt újabb és újabb területek, amely már felölelte az inflációt, a termelési menedzsment, stb. területeket. A kronologikus definiálás az alábbiak szerint tagolható:

Első szakasz: 1942 -1953. (A II. világháború és a koreai háború közötti időszak)

Az első szakasz kutatási irányai a logisztikai vezetésre, az operációkutatásra és a munkaerő felhasználására irányultak. A gazdaság támogatása, a katonai

---

<sup>12</sup> Pl. a matematika eszköztárának - az operációkutatás, a lineáris programozás - alkalmazása.

erőkifejtésre gyakorolt hatása, a termelési és a szállítmányozási problémák a kutatások fókuszpontjában voltak. Az általános gazdasági körülmények között számításba kellett venni a háború(k) finanszírozását, az inflációt, a háború utáni újjáépítés feladatait, s a leszerelést. Megfogalmazott feladat volt a globális erőforrások feletti kontroll, a területi integritás biztosítása, a világrend befolyásolása. Megjelenési formája a haderő területén a nagy hatásfokú stratégiai bombázók fejlesztése és rendszeresítése, a stratégiai készletek létrehozása volt. A háború utáni Marshall terv az első szakasz biztonságpolitikai, védelemgazdasági példája volt.

Második szakasz: 1953-70. (A korai és a hidegháború időszaka)

Az elmélet új irányzatként a költség-hatékonysággal, az analízissel és a programköltségvetéssel foglalkozik. A fegyverbeszerzések, a kutatás, a fejlesztés és a nemzetközi kapcsolatok, azok működésének vizsgálata, a nyugati és a keleti blokk szembenállása jellemző az időszakra. A fegyverkereskedelem, a katonai segélyek biztosításának, a védelmi beruházásoknak a növekedéshez és a stabilitáshoz való hozzájárulásának vizsgálata a kutatások központjába került. A katonai diszciplínát áthatja a „dominóelv”, a nukleáris háború túlélési hiedelmének kifejezése. A haderők fontos feladata, hogy biztosítsák a kontrollt a föld erőforrásai fölött. A rakétafegyverkezés időszaka, egyidejűleg a fegyverzetellenőrzési kezdeményezések tárgyalásai megkezdődtek.

Harmadik szakasz: 1971-90. (A hidegháború utolsó szakasza)

Cél a költséghatékonyság és a szövetségi együttműködés hatékonyságának érvényesülése. Új elvárások születnek a hadiipar területén, a készenlét biztosításában a "védelmi szerződés" megkötése és beszerzések realizálása terén. A békegazdasági és védelemgazdasági területen hosszú távú verseny a Szovjetunió és az USA között, gazdasági követelések, szankciók a keleti blokk irányába. A nemzetközi együttműködés keretében erős protekcionista intézkedések a nyugati gazdaság védelmében a keleti blokk ellenében. A nemzetközi fegyverkereskedelem erős. A rakétarendszerek korlátozásának időszaka.



Negyedik szakasz: 1990- (A hidegháború utáni időszak)

A védelmi erőforrások átalakításainak, konvertálásainak, leépítésének, leszerelésének időszaka. Terjednek a nem háborús katonai műveletek (béketeremtési, békefenntartási funkciók). A béke jelentőségének felértékelődése a nemzetközi szervezetek béketörekvéseinek felerősödése. Bilaterális és multilaterális kapcsolatok és tárgyalások, fórumok szerepének felértékelődése. Új célok, irányok és végrehajtási módszerek<sup>13</sup> jelennek meg a feladatok végrehajtása terén. A helyi konfliktusok kezelése, migráció, emberi jogok, menekültek, vallási fanatizmus. A Szovjetunió felbomlásával a nukleáris anyagok kereskedelme felerősödik.

A védelemgazdasághoz tartozó területek jelenlétének, érvényesülésének intenzitása periódusonként más és más. Az egyes periódusok között, akár a leíró jellegű, akár a kronologikus elkülönítést vizsgáljuk, az alkalmazott módszerek és eljárások tekintetében könnyű átjárhatóságot lehet tapasztalni. Az alkalmazott módszertan függ a változó céloktól és természetesen, hogy az adott helyen megfelelőnek minősített, kiigazított módszert kell alkalmazni az új környezeti kihívások megoldására. A globalizációval, a nemzetközi tőkeáramlások újabb és újabb hullámaival mindig újra kell definiálni a gazdasági jellegű kockázatokat és a kockázatok csökkentésére, minimalizálására alkalmas eszközrendszert, s az ismereteket, eljárásokat, kategorizálásokat a céloktól és érdekektől vezérelten szükséges értelmezni és alkalmazni és továbbfejleszteni.

## **2.1. A védelmi kiadások nemzetközi szervezetek általi értelmezése**

A védelemgazdaság definíciójának értelmezésében mutatkozó különbségeket a nemzetközi szervezetek által alkalmazott módszertanban is megtalálhatjuk. Az ENSZ, a NATO és az IMF különböző kiadási elemeket fogad el védelmi

---

<sup>13</sup> pl. vállalkozók a hadszíntéren.

kiadásként, amely mutatja a megfelelő definíció keresésének a helyzetét is. [22.47-49]

Vizsgáljuk meg a különbségeket:14 amíg a NATO és az ENSZ katonai kiadásnak tekinti a nyugellátásokat, addig az IMF nem. A NATO értelmezésében a stratégiai készletek beszerzési és tárolási kiadásai védelmi kiadások, amennyiben a beszerzést és a kezelést katonai szervezet végzi (ha nem katonai szervezet végzi katonai szervezet számára, akkor nem védelmi kiadás!), míg az IMF és az ENSZ azokat nem tekinti védelmi kiadásnak. A polgári védelem a NATO szerint nem katonai kiadás, az IMF és az ENSZ szerint azonban az.

A rendészet az ENSZ és az IMF szerint nem katonai kiadás, míg a NATO értelmezése szerint az. A humanitárius katasztrófa-elhárítás a NATO szerint katonai kiadás, az ENSZ és az IMF szerint nem. A békefenntartást meglepő módon az ENSZ nem tartja katonai kiadásnak, az IMF, a NATO pedig igen. A katonai segélyek (felszerelés, eszköz átadása más országoknak) kiadás típust csak az ENSZ tartja katonai kiadásnak. A beszerzésekhez tartozó hitelek kamatait csak az ENSZ nem tekinti katonai kiadásnak az IMF és a NATO igen. A többi tradicionális kiadástípus tekintetében (illetmények, bérek, katonai beszerzések, katonai K+F, szolgáltatások, stb.) egyetértés van az egyes szervezetek között. Ugyanakkor a jelzett különbségek jellemzően befolyásolhatják kialakított értékítéletünket, s figyelmeztetnek arra, hogy megfelelő óvatossággal kezeljük és értelmezzük a különböző források alapján publikált statisztikákat. [21]

E felismerhető és kategorizált tételek mellett számolni kell a nehezen megfogható, rejtett, nem közvetlen katonai kiadásokkal is, amelyek mind abszolút volumenben, mind részarányban, meglehetősen megterhelhetik a katonai költségvetést. Ilyen például a VIP támogatás (légi szállítás, protokoll, a társadalom számára igénybe vehető egészségügy, stb.) A katonai kiadások költséghatékonyságát, egyáltalán a valós közgazdasági hatást és összevetést

tovább strukturálják a társadalmi berendezkedésből fakadó elvek leképződése (például sorkötelezettség léte vagy nem léte az adott haderőben).

Látható, hogy az egyes nemzetközi szervezetek valamely okból egyes kiadási elemeket másként vesznek számításba, annak ellenére, hogy viszonylag könnyen értelmezhető kategóriákról van szó. Még bonyolultabb lesz a helyzet, ha a viszonylag könnyen értelmezhető felszíni megjelenési formát követően a kibocsátást megalapozó erőforráselemek üzemgazdasági tartalmát vizsgáljuk.

## **2.2. A védelmi feladatok végrehajtásához szükséges erőforrás- elemek bemutatása, azok elszámolása, értékelése**

### **2.2.1. A flow és a stock változók**

Az időtényező figyelembevételével a gazdasági teljesítmény és erő megítélése során általános problémát jelent. Ez a probléma gyakorlatilag a mai napig tetten érhető a mikro-mezo, illetve a makroszintű gazdálkodási, gazdasági szempontok megfigyelésében és értékelésében. E vonatkozásban a tökéletlenség egyik megjelenési formája az a mérlegrendszer, amelyet makroszinten az államháztartás, mikroszinten a vállalatok, gazdálkodó szervezetek (benne = katonai szervezetek) beszámolási rendszere részben ma is magában hordozott és hordoz. [44;47]

A stock (állandónak tekintett változók, alapvetően tárgyi eszközök) változók értékelése időpontra vonatkoztatható, így az idődimenzió értékelése újabb problémákat vet fel (pl. tőkeállomány esetében). A flow (költségvetési források, pénz) változók pedig idődimenzió nélkül értelmezhetetlenek (pl. jövedelem, termelés, fogyasztás), hiszen értékelésünknek tudnunk kell, hogy előállításuk, felmerülésük milyen idődimenzióra (hétre, hónapra, évre) vonatkozik. A flow változókból részben stock változók lesznek, a stock eszközök pedig lehetővé teszik a flow változók létrejöttét. J.R. Hicks veti fel,

---

<sup>14</sup> az itt említésre nem kerülő alkotóelemeket a szervezetek azonosan ítélik meg.

[33.223] hogy ármegállapítás oldaláról a kereslet, s kínálat egyensúlya révén történő ármeghatározás nem igényli a stock és a flow változók megkülönböztetését. Ez izgalmas következtetés s vélhetően igaz. Annál is inkább, mert a keresletet s a kínálatot ki lehet elégíteni a flow és stock eszközökből, azok gyors transzformációjából egyaránt. Így a stock és flow egyensúly előáll egyetlen periódusban vagy időpontban. Hicks feltételezése szerint egyensúlyi helyzet csak akkor van, ha a flow, illetőleg a stock eszközök között külön-külön is egyensúly van egy adott időszakban. Megengedhető az időleges egyensúlytalanság, de az egyensúlynak helyre kell állnia.

Feltehető a kérdés, hogy a honvédelem területén meglévő stock és flow eszközrendszer hogyan hat a kibocsátásra. Nem használható a Hicks féle gondolatmenet teljes egészében, de a következtetés modellszerűen adja a flow és stock egyensúlyi helyzet kívánatos voltát. Mindez úgy is fogalmazható e téren, hogy legyen mindig annyi flow eszköz, amely a stock eszközök működését biztosítja, létrehozva ezzel a maximalizált kibocsátást. Ugyanakkor létezik egy másik probléma is. Nevezetesen az, hogy míg a Hicks féle modell a kompetitív szférában működik, ahol a kereslet-kínálat, a beruházások, a fogyasztás az árak és a hitelek biztosítják, beállítják az egyensúlyt. Az államháztartásban, azok egyes alrendszerében (például a honvédelemben) a verseny csak korlátozottan, vagy egyáltalán nem érvényesül, a kibocsátás mérésére nem alkalmazhatók a piac által elfogadott kategóriák, a költséghatékonyság, a kereslet és kínálat közvetlenül nem hat vissza a gazdasági mutatókra. A flow és stock változók definiálása, megkülönböztetése, szerepük értékelése koronként és gazdaságpolitikai hitvallás alapján más és más lehet. Annyi bizonyos, hogy a honvédelem vonatkozásában a háborúk megívásának történeti tapasztalatai is átrendezték a hangsúlyokat a stock és flow változók szerepének megítélését.

A magyar gazdaság teljesítményét értékelő jelentések az államháztartás mérlegrendszerének táblázataiban a legkritikább esetben tartalmaznak stock jellegű értékeléseket, mutatókat. [3;31] A flow információkon alapuló adatok, mutatószámok tagadhatatlanul jellemzik és leírják a történéseket. De adhat-e

választ a kimerevített helyzetre? Véleményem szerint igen, igaz korlátozott mértékben használható válaszokat kapunk. A flow és stock változók összefüggéséből fakadóan néhány területről egzakt képet is kaphatunk, viszont a valós állapot teljes bemutatásához szükségeltetik a flow adatok, stock állományok bemutatásának, hatásmechanizmusának, megismerésének a fejlesztése. A stock és flow jellegű információk összekapcsolása, illetőleg összefüggő rendszerben történő kezelése tényszerűen megvalósul a gazdálkodó szervek beszámolási rendszerében. Ez a rendszer azonos elvek alapján kialakított követelményeket támaszt a gazdálkodás sajátosságaira vonatkozóan. A gyakorlat tudomásul veszi és utólagosan leképezi a történéseket. Nagyobb problémával szembesülünk abban az esetben, amikor modelleket alkotunk, és előre vetítve próbáljuk megfogalmazni a várakozásokat, leírni a lehetséges, várt hatásmechanizmust, s e modellekre alapozva terveket alkotunk.

E szempontból is érdemes megvizsgálni a bemutatott tényezőváltozók megjelenését a védelmi szektorban.

### **2.2.2. A flow és stock változók felhasználásának geometriai ábrázolása és értelmezése**

A haderő feladatainak teljesítéséhez szükséges erőforrásokat két fő csoportra osztottuk. Az első csoportot a költségvetési lehetőségek alkotják, melyek a védelmi ágazatnak biztosított költségvetési előirányzatokban öltenek testet, melynek elsődleges megjelenési formája a pénz. Az előirányzatok felhasználása során kiadások keletkeznek. A kiadások alapvetően a munkaerőt, a működéshez szükséges szolgáltatásokat és a beszerzett eszközrendszert finanszírozzák a kapcsolódó egyéb kiadási komponensekkel, járulékokkal, közterhekkkel és adókkal.

A feladatok végrehajtásához szükséges - az idők során felhalmozott - eszközök összessége többnyire a biztosított költségvetési forrásokból kerül beszerzésre, amely a második csoportot jelenti. A beszerzett eszközök túlnyomó többsége hosszú időn keresztül szolgálja, biztosítja az

alaptevékenységet. A haderő tekintetében ezt még ki kell egészíteni azzal is, hogy a különböző feladatok és képesség-követelmények alapján nagy mennyiségű a békekörülmények között felhasználásra nem kerülő eszközök halmaza, mely a készletezési, készletképzési szabályoknak megfelelően tárolásra kerül. Ezen túlmenően számos a speciális, természeténél fogva egyetlen alkalommal használható haditechnikai eszköz (lövedék, rakéta), harckocsi, amely viszont a számviteli szabályok szerint tárgyi eszközként kerül kimutatásra.

Méréseink és becsléseink így is hordoznak számos bizonytalanságot, hiszen például a munkaerő valós értéke ez idáig csak a folyó kiadások által vannak jellemezve.<sup>15</sup>

Szükségszerű volna a humán erőforrások tőkejóságként történő kimutatása is. E feltétel teljesülése esetén valós ráfordításokat számviteli fogalmakkal lehetne a könyvvezetésen keresztül kimutatni. Ebben az esetben normák, normatívák konzisztens alkalmazásával a mérés már a tervezés során megoldható lenne. A módszertani következetesség alapján költségvetési pénzeszközök és a felhalmozott vagyonelemek felhasználásának bemutatásával mérhetővé válnának a feladat valós erőforrás szükségletei, melyből lehetne következtetni a kibocsátásra.

Könnyen belátható, hogy a védelmi szféra összes kibocsátásainak definiálása során tulajdonképpen az erőforrás felhasználást mérjük, hiszen a valós kibocsátás mérésére más kritériumokat kellene figyelembe venni, amennyiben elfogadjuk azt, hogy stock jellegű jószágok értékelése nem fejezi ki a mindenkori valós értéket. Hogy a kibocsátás egyenlő legyen az eszközök (stock és flow) értékben kimutatott felhasználásával először az eszközöket reális értékre kell (kellene) hozni (a flow és stock eszközök volumenének, a felhasznált erőforrások valamilyen bázisra vetített értékéről – áráról - van szó).

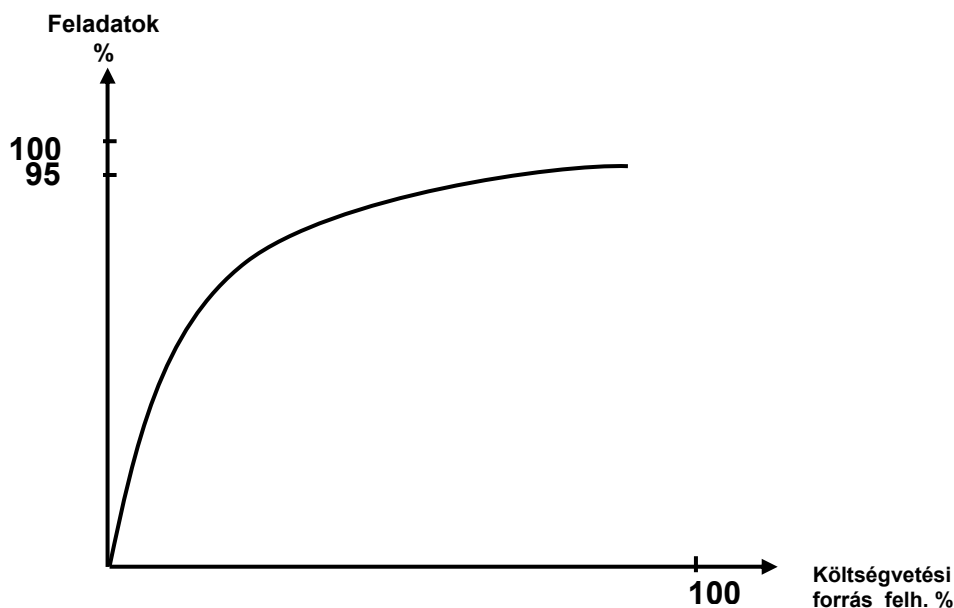
$$\Sigma \text{ flow} + \Sigma \text{ stock} = \text{kibocsátás.}$$

<sup>15</sup> Ugyanakkor ez a kívánalom a számvitel kodifikált szabályzórendszere által még nem biztosított, a humán tőke aktiválására még csak kutatói modellek állnak rendelkezésre.

A diszkrét kibocsátások megegyeznek a flow és stock eszközök felhasználásának összegével, amely minden esetben valamely egyedi kombinációját jelenti az egyes eszközcsoportoknak. Az év során végrehajtott katonai feladatok összege adja az éves kibocsátást (felhasználást), amely szintén a flow és stock eszközök valamilyen kombinációja<sup>16</sup>

4. sz. ábra

**A költségvetési előirányzatok felhasználásának és a végrehajtott feladatok összefüggésének modellszerű grafikus megjelenítése<sup>17</sup>**



Szerkesztette: Horváth József ezds.

Az ábrázolás során feltételeztük, hogy a működési költségek feladatokra vannak vetítve, felosztva.

<sup>16</sup> A gyakorlatban a tapasztalatok azt mutatják, hogy a költségvetési szervek törekednek a flow-val jelzett eszközök, azaz a költségvetési előirányzatok teljes felhasználására

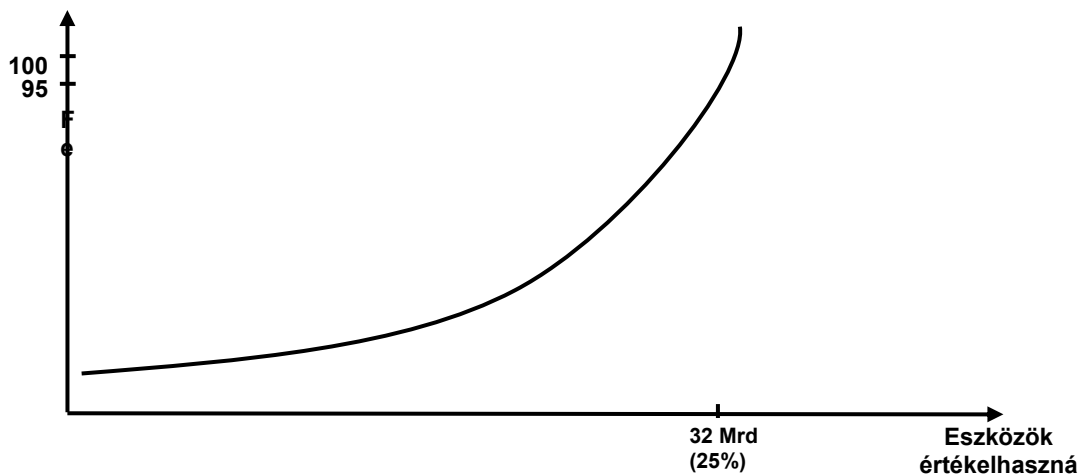
<sup>17</sup> Elképzelhető lenne más alakú görbe is. Azért választottam a parabola jellegű görbét, mert a megfogalmazott alapeladatok nagy hányada megítélésem szerint viszonylag csekély ráfordítással, míg néhány szükséges képességre és feladatra a költségvetés meghatározó részét kell fordítani a változó kiadási elemeket figyelembe véve.

A már meglévő eszközöket is felhasználjuk a feladatokhoz. Az eszközök felhasználásának és a végrehajtott feladatok összefüggésének megjelenítése az 5. számú ábrán található.

A modellszerű megjelenítés kifejezi, hogy a költségvetési előirányzatok felhasználása a tapasztalatok alapján majdnem 100% (95%) és a feladatok 100%-ban végrehajtásra kerültek. A feladat végrehajtásához a meglévő eszközök 25%-a került felhasználásra. Ez azt is jelenti, hogy nettó eszközcsökkenés következett be.

5. sz. ábra

**Az eszközök felhasználásának és a végrehajtott feladatok összefüggésének modellszerű grafikus megjelenítése<sup>18</sup>**



Szerkesztette: Horváth József ezds.

A felhasználást  $Z$ -vel jelölve  $Z = f(x,y)$  függvény értelmezési tartománya egy  $T$  tartomány, melynek térfogata az elméletileg lehetséges kibocsátás összege.  $T$  tartományon belül - tetszőleges ponton - végtelen sok értelmezési tartománya van mindkét változónak.

<sup>18</sup> Tekintettel arra, hogy egy beszerzett eszköz több termelési folyamatban vehet részt, a parabola jellegű görbe használatát tartom indokoltnak, ami azt is jelzi, hogy ezen típusú eszközök szempontjából egy-egy plussz feladat végrehajtása egyre kisebb határköltiséget jelent.



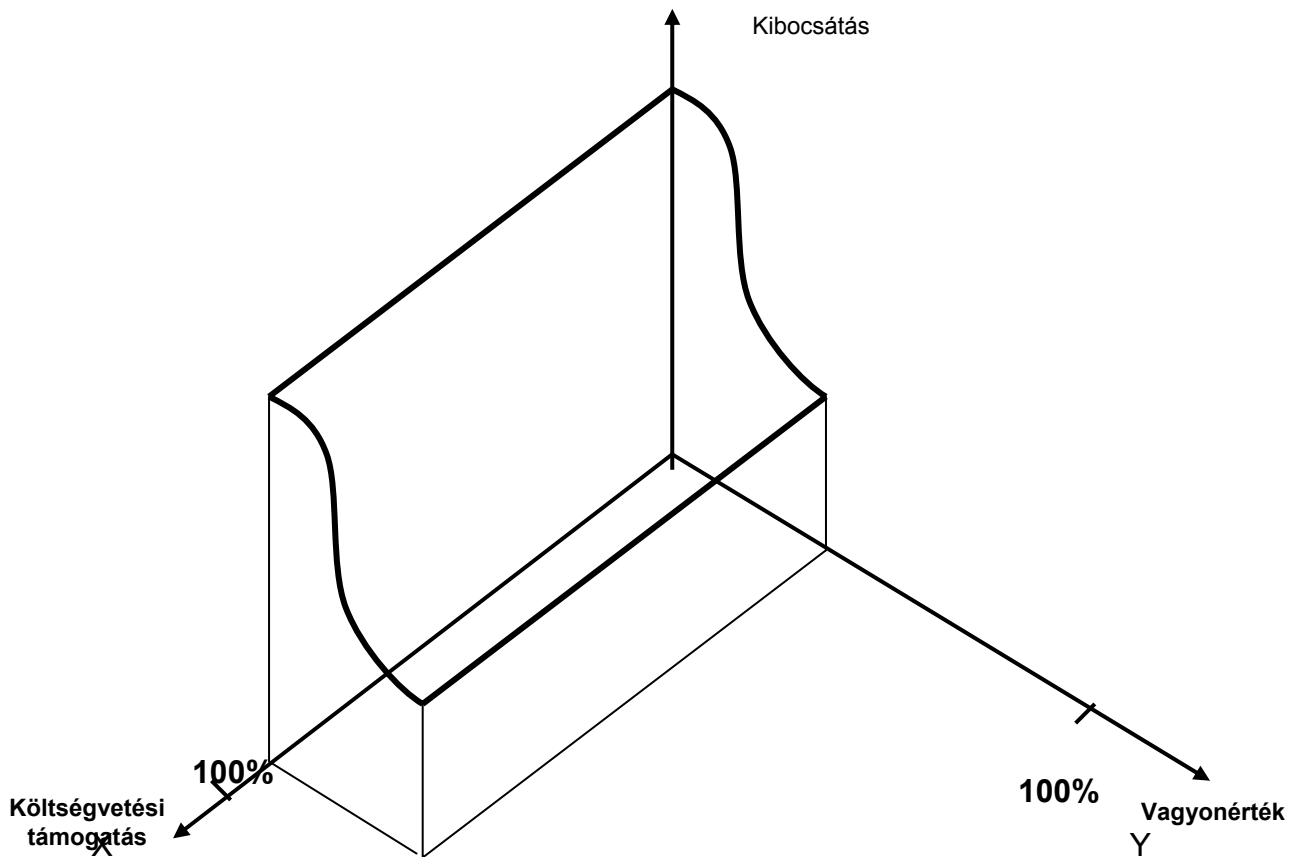
A pontokat összekötve a koordináta-tengelyekkel párhuzamos egyenesekkel, véges sok téglalapot kapunk. T - könnyen beláthatóan - alulról és felülről is korlátos, ami azt jelenti O erőforrás felhasználásával nem lehet kibocsátást produkálni, illetőleg az objektíven meglévő erőforrásokon felül nem kimutatható a felhasználás (hagyományos értelemben bármely módszerrel számított erőforrás-értékeléssel).

Egyváltozós és kétváltozós határozott integrállal - amennyiben ismerjük a görbe egyenletét - kiszámítható a görbe alatti terület, illetőleg a test térfogata. Az eredményt, mint kibocsátást lehet értelmezni.

Mindezt a 6. számú ábra grafikonos formában szemlélteti:

6. sz. ábra

**A rendelkezésre álló költségvetési előirányzatok és meglévő eszközök felhasználásának és a feladatok teljesítésének modellszerű megjelenítése**



Szerkesztette: Horváth József ezds.

Megítélésem szerint a függvények regressziós modellből kell, hogy származzanak azért, mert a regressziós függvény segítségével kifejezhetjük, hogy a tényezőváltozó hogyan hat az eredményváltozóra. Az első lépés a függőségi kapcsolatok leírását kifejező függvény megfogalmazása, mely nem

több mint hipotézis. Amennyiben a tényezőváltozó az adott függvény szerint hat az eredményváltozóra – legalábbis megközelítőleg - ez igazolható, akkor megalkotható a regressziós függvény (később a hibaszámítást el lehet végezni annak érdekében, hogy pontosítsuk az összefüggés paramétereit). A matematikai függvény felállítása és a korrekt szakmai ismereten alapuló paraméterek meghatározása teszi lehetővé, hogy a statisztika eszközével elemezzük a tevékenységet, vagy folyamatot. A statisztikai tapasztalatokra építve célszerű meghatározni a regressziós függvény típusát (lineáris, exponenciális, hatványkitevős). A tapasztalatok alapján a költségvetési források és a meglévő eszközök, mint részekre bontott tényezőváltozók hatását az eredményváltozóra valamely regressziós függvénnyel, akár a legegyszerűbb regressziós függvények valamelyikével is leírhatjuk. A modellszerűen megalkotott többszörös lineáris regressziós függvény együtthatóinál megismerhetjük, hogy egy adott tényező egységnyi változása, a másik változatlan hagyása mellett hogyan hat az eredményváltozóra, miközben a többi tényezőváltozó értéke nem változik. Megfelelő szervezeti és módszertani apparátussal modellszerűen kerülhetne bemutatásra a feladat-költségvetés, feladat-eszköz és az együttes viszony.<sup>19</sup>

### 2.2.3. Könyvvezetési aspektusok

A kompetitív szférában érvényesülő beszámolási rend szerint az információkat - a „koalíciós elmélet” alapján - igénylik a tulajdonosok, a hitelezők, a partnerek és az állam. Így ennek megfelelően kerül sor az információk csoportosítására is. Magyarországon és még számos, jellemzően dél-európai országban törvényi szinten írják elő ezeket a köteleket, további alacsonyabb szintű jogszabályokban ágazati sajátosságokat és specialitásokat fogalmaznak meg. Számos más országban eltérő a helyzet, így pl. az USA-ban és Kanadában az érdekhordozók által kifejlesztett és elfogadott GAAP-k (General Accepted Accounting Procedure) határozzák meg a megfigyelési (könyvvezetési) szabályokat, szempontokat. De nézzük meg közelebbről a

---

<sup>19</sup> A meglehetősen sok kompromisszumot és szempontot tartalmazó modell fejlesztésére alkalmas módszer a backward eliminációs eljárás.

magyar könyvvezetési és beszámolási rendszer alakulását. A bemutatás és az értékelés során nem cél a jogszabályokban megjelenő dogmatika értékelése, de cél a gazdasági, megfigyelési háttér, az érdekhordozók, fejlődése, bemutatása. A könyvvezetési rendszer két alapvető és élesen elkülöníthető ága a pénzforgalmi szemléletű könyvvezetés és az üzemgazdasági szemléletű könyvvezetés.[44] A megnevezés kifejezi a tartalmat, mely szerint az első esetben a folyó kiadások megfigyelése a cél és a végeredmény a kiadások összessége, amely keveset árul el a valós kibocsátás értékéről. A második esetben viszont a feladat (termelés) végrehajtásához szükséges költség (erőforrás felhasználás) számbavételét tudjuk biztosítani, így következtethetünk a kibocsátás üzemgazdasági szempontú értékére.

A stock jellegű adatok előállítására különböző módon volt lehetőség, hiszen a vagyontárgyak elsősorban mennyiségi nyilvántartása rendelkezésére állt, vezetése kötelező volt, ellenőrzésre - anyagi felelősségi, megőrzési kontroll szempontjából - alkalmas eszközrendszernek volt tekinthető. Értékre és arányokra vonatkozóan globálisan és használhatóan sok következtetést nem lehetett egyértelműen levonni a generált adatokból. Úgy a honvédelemre, mint az egész államháztartásra vonatkozóan stock jószágok mérésének, hasznosságának strukturátlansága a jellemző. A már tárgyalt államháztartási reform (amely szintén flow oldalról, s az intézményrendszer változtatásának szemszögéből volt hangsúlyos) és az 1991-ben elfogadott új számviteli törvény a pénzforgalmi szemlélet helyett üzemgazdasági szemléletet vezetett be. A teljes üzemgazdasági szemlélet alkalmazásához e célra végre kellett hajtani az MH teljes körű vagyonfelmérést. Elképesztő hibaszintekkel<sup>20</sup>, de 1991. december 31-ére vonatkoztatva, a vagyonleltár elkészült. Az ingatlanokra vonatkozóan a Központi Statisztikai Hivatal által kiadott

---

<sup>20</sup> Rövid példával megvilágítva a minősítést: Míg a Szárazföldi Parancsnokság kimutatott eszközállománya 250 mrd Ft volt a Kaposvári Híradó Központ 30 mrd Ft-tal szerepelt a mérlegben. A hiba mindössze abból fakadt, hogy az USA-ban végzett leltárkiértékelő vessző helyett pontot alkalmazott, s a számítógépes bevitelt végrehajtó számviteli ügyintéző 1 m kábel 3000 Ft-os értékadata helyett 30000 Ft-ot vitt fel. Így lett a végösszeg 30 mrd Ft.

módszertan alapján, az egyéb eszközök pedig nyilvántartás szerinti értéken, becsült értéken, vagy 0-val kerültek be a könyvekbe.

Az üzleti számvittel lényegileg egyező könyvvezetési rend egy évig volt érvényben, mely után a speciális pénzforgalmi szemléletű kettős könyvvitel került bevezetésre. Ez azt jelentette, hogy az évközi eredmények a pénzforgalomhoz kötődően kerültek megfigyelésre és könyvelésre. Az év végi rendező tételek s az analitikák lezárásából nyert adatok lekönyvelése állította elő az „A” típusú intézményi beszámoló adatait, megteremtve ezzel az időpontra, azaz év végére vonatkozó üzemgazdasági jellegű adatbázist.[47] Az intézményrendszer fejlesztése és az intézményi szinten felhalmozódott tapasztalatok együttesen kitermelték a nagyobb tudást és módszertant. Így történt ez a költségvetési szervezetek esetében is. Katonai szervezetet a honvédelmi tárca általában önálló költségvetési szervként alapított, de ez meglehetősen sok kompromisszumot kényszerített ki. A kompromisszumok egyenes következménye volt a sajátos szabályozás megalkotása. Évről-évre sikerült pontosabb elszámolási ellenőrzési rendszert produkálni. A fejlődés mennyiséginek és minőséginek egyaránt felfogható volt. Mennyiségi fejlődés az információtechnológia, alkalmazásában, az államháztartás végrehajtásában szerepet vállaló végrehajtó szervek alakításában és működtetésében öltött testet (MÁK, KVI). Minőségi fejlődés alatt lehet értékelni a módszertan szofisztikusabb megjelenését, az eljárási rend állandó monitorozását és fejlesztését. Öngerjesztő folyamat ez a mennyiség és minőség állandó versenyével és kooperációjával. Megítélhető, hogy az irány jó. A társadalom, az állam különböző szervezetei által kikényszerített, indukált fejlődési pálya figyelembe kellett, hogy vegye a technológiai fejlődést, valamint az európai integráció által támasztott követelményeket. Ezek a követelmények mára nem nagyon térnek el a hazai elvárásoktól, az összevethetőség szempontrendszerre, s a felek közti egyeztetés mára állandósult, azzal a szándékkal, hogy a módszertan értékelhető és elismerhető legyen a partnerek számára.

A flow jellegű eszközrendszer összevetési problémáival az értekezés 3.2. pontjában ismerkedhetünk meg, a stock javak jellemzői a 3.3 pontban szerepelnek. Az értékelés és a könyvvezetés a piac által alkotott értékítélet megjelenítése és elfogadtatása vitákat kiváltó helyzeteket teremt, s ez vélhetően sokáig így lesz. A kompetitív szférában az eszközök értékelése és átértékelése tulajdonképpen rutin feladat lehetne. Piacgazdasági körülmények között elvileg a protokollok rendelkezésére állnak. A versenyhelyzet, a termelékenység növelése érdekében végzett kutatások és intézkedések által kikényszerített módszertan és a különböző szempontrendszerek metszéspontjában a gazdasági érdek beállíthatja az eszközök valós, a piac által visszaigazolt értékét. Ez a megállapítás azonban csak közép, illetve hosszú távon válhat igazgá, mert a pénzügyi flow jellegű tranzakciók, tudatos manipulációk is lehetnek. Összetettebb a helyzet az államháztartásban, ahol az eszközök valós értékelésére nem lehet a piac értékítéletéből visszakövetkeztetni, illetőleg jelentős a csoportképzésbe be nem vonható egyedi eszközök (pl. rakéták, robbanóanyagok) száma, amelyek nehezítik a valós stock jellegű eszközök értékének, hasznosságának bemutatását.

#### **2.2.4. A NATO törekvései**

A hazai költségvetési könyvviteli elszámolási rendszerek fejlesztése során - mint már utaltam rá - egyrészt az üzleti élet által alkalmazott szabályok, az OECD ajánlásai és az EU követelményei is figyelembe vételre kerültek. De mi van a NATO-ban?<sup>21</sup> A NATO által kiadott legfrissebb jelentés [2] tartalma összefoglalóan úgy jellemezhető, hogy jelentős, több éves - megítélésem szerint 10-15 év - késéssel definiálta az alapelveket és az elérendő célokat.

---

<sup>21</sup> A kutatás lezárása 2001. előtt, december 12-én jelentette meg a NATO Ad Hoc Group of Financial Counsellors NATO Accounting Standards jelentését, mely megalapozta azt, hogy érdemi előremozdulásról (távlatokban) lehet egyáltalán beszélni. Ezen jelentés előtt még csak a probléma megfogalmazásával, felszínes vizsgálatok és gyakori egyeztető megbeszéléseken volt túl a NATO. Ez a dokumentum biztosítást ad arra, hogy jelen disszertációmban is megjelenő gondolatok és javaslatok, vagy azok egy része legelőbb 36 hónap múlva bevezetésre kerülhet. A bevezetéshez azonban még számos részlet kimunkálása szükséges.

**A jelentés és a program rávilágít arra, hogy a szövetségen belüli harmonizáció csak 3 év múlva esedékes. Megítélésem szerint Magyarország képes lesz (kis megszorításokkal már ma képes) megfelelni a megfogalmazott és a későbbiek során még pontosítandó követelményrendszernek.**

**Az előzmények és a tervek vizsgálatából következik, hogy a vagyonkataszteri és gazdálkodási aspektusok, a humán erőforrások aktiválásának haderőn belüli kezdeményezése annak megalapozása, a hazai módszertan túlmutat a NATO 3 év múlva esedékes szándékán, azaz üzemgazdasági szemlélet csíráinak elültetésén.**

Az előzmények ismeretében szövetségi szinten ugyanakkor ez sem kis eredmény. Az 1998-ban életre hívott NATO könyvelési szabvány fejlesztő munkacsoport megvizsgálta a tényeket, azokat elemezte, a következtetések alapján fogalmazta meg javaslatait.

A ténymegállapítások az alábbiak voltak:

- Általánosan elfogadott könyvvezetési, beszámolási rendszer a NATO-ban nem működik.
- A bevezetett pénzügyi elszámolási rendszer (NFR NATO Financial Regulations) viszont vonatkozik minden NATO területre.
- A NATO pénzügyi vezetése kizárólag költségvetési és fenntartási struktúrákban gondolkodik.
- Nincs NATO konszolidált elszámolás, a pénzügyi gazdasági jelentések nem standardizáltak.
- A nemzetek ugyan teljes körűen figyelik a pénzforgalmat, azonban nincs információjuk az erőforrások költségéről, a döntésekben ez a szemlélet nem jelenik meg.
- 1995-től felerősödtek az igények az integrált elszámolási rendszer bevezetésére.
- A jelenlegi pénzügyi beszámolási rendszer is hiányos, amely az összefüggések meglétére, (azaz hiányára) is igaz.

A realizált vizsgálatok alapján (amely felölelte az USA, Kanada, az ENSZ és EU által kiadott standardok vizsgálatát) a munkacsoport előtt három lehetőség volt, nevezetesen:

- Eltekint a változtatás kezdeményezésétől.
- Kifejleszt egy egyedi NATO könyvvezetési standardot, standardrendszert.
- Befogad és alkalmassá tesz a használatra egy meglévő szabályrendszert.

A döntés végül az EU direktíván alapuló közszféra könyvelési standardjaira esett (International Public Sector Accounting Standards - PSAS). A standard alapján meghatározásra kerül a beszámoló szerkezete, amely az alábbi részekből áll:

- A pénzügyi állapot bemutatása;
- A pénzügyi végrehajtás adatainak bemutatása;
- Az eszközök változásának bemutatása;
- Cash flow;
- Szöveges értékelés az elszámolt értékcsökkenésről és a számviteli politikáról.

Az adatoknak a költségvetési adatokkal összevezethetőnek kell lennie. Deklarálták az üzemgazdasági szemléletet (ennek ellenére számviteli mérleget nem szándékoznak készíttetni) annak gyakorlatilag az összes sajátosságával és előnyével. A források és eszközök elszámolásával meg kívánják megteremteni a vagyonkommunikáció alapjait.

A beszámoló részeiből is látható, hogy a jelenlegi magyar elszámolási és fogalomrendszer [2;47] megfelel a 3 év múlva igényelt követelményeknek. A NATO tervezett rendszere nem tudja leképezni a közgazdasági történések jelentős részét, azt fejleszteni kell. Vizsgálatom megállapítása, hogy a hazai tudományosan megalapozott módszertan, s a védelmi szektor által alkalmazott rendszer alkalmas arra, hogy segítse a NATO elszámolási



rendszerek fejlesztését.<sup>22</sup> A költségvetési előirányzat gazdálkodási és vagyongazdálkodási területeken meglévő tapasztalatok (hagyományok), valamint a fejlesztés alatt álló módszertan lehetővé teszi Magyarország tevékeny hozzájárulását a Szövetség törekvéseihez.

---

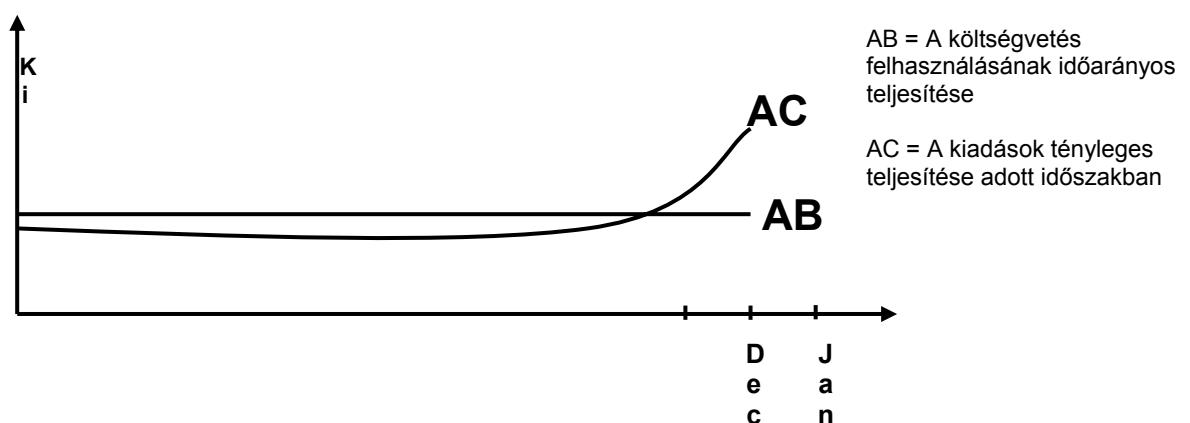
<sup>22</sup> 2003. tavaszán a tervek szerint a NATO Közgazdasági Igazgatósága az EAPC országok bevonásával tudományos konferenciát szervez, melynek házigazdája és az előadók nagy része magyar lesz, a BKÁE-ből, a ZMNE-ről és a HM-ből.

### 3. A VÉDELMI ÁGAZAT KÖLTSÉGVETÉSI ÉS VAGYONGAZDÁLKODÁSI KÉRDÉSEI

A költségvetési szektor sajátos érdekekkel és szabályokkal körülvett rendszer. A költségvetési előirányzatok volumene és összetétele fontos jelképes és tartalmi üzenetet hordoz a legitim prioritásokra vonatkozóan. A költségvetés felhasználása ("végrehajtása") pedig lehetővé teszi a működést, biztosítja a feladatok ellátását, a flow és a stock tényezőváltozókkal megfogalmazott folyamatokon, néhol ellentmondásos tapasztalatokon keresztül létrehozzák az eredményváltozót, a produktumot. A pénz, a költségvetési előirányzat, mint "különleges áru" felhasználása számos további sajátossággal bír. A tapasztalat egy első látásra meglehetősen furcsának nevezhető jelenséget mutat. A költségvetési források felhasználásának "precíz" szabályozórendszere és a hatékonyság növelése érdekében megfogalmazott direktívák ellenére a költségvetési források elköltése, ütemezése számos specifikus tulajdonságot hordoz magában. Az állandó és a változó költségek általában tervezetten, viszonylag egyenletesen kerülnének felhasználásra. Ugyanakkor a tapasztalati görbe (7.sz. ábra) azt mutatja, hogy a kiadások jelentős része csak decemberben kerül realizálásra.<sup>23</sup>

7. sz. ábra

#### Költségvetés felhasználása ütemezésének tapasztalati görbéje



<sup>23</sup> A tapasztalati görbe mutatja az év végi csúcsot (ahogy az angol elnevezés is utal rá – hockey stick effect - olyan mint a hokiütő). A költségvetés jelentős hányadának kampányszerű elköltése - amely nagyobb súllyal a változó költségeket érinti-, a feladatok végrehajtásáról és az erőforrások felhasználásának tulajdonságairól nem sokat árul el.

Forrás: Resource, Accounting and Budgeting (RAB) HOBUK 2000. 8. oldal

Számos oka van a jelenségnek, amelyek közül talán a legfontosabb, hogy az éves költségvetés mindig politikai és szakmai alku tárgya, így az aktuális, globális és lokális biztonsági helyzet a belpolitikai erőviszonyok, a védelmi ágazat érdekérvényesítő képessége befolyásolja a végösszeg nagyságrendjét és összetételét. A jóváhagyás általában a tárgyévet megelőző év végén történik, melyből következően az egyes költségvetési akciók, beszerzési tenderek csak csúszással kerülhetnek kihirdetésre, az egyes beszerzésekhez kötődő pénzügyi rendezések, a kifizetések csúcspontjai az utolsó hónapokra koncentrálnak. A költségvetési gazdálkodás logikájából fakadóan a maradványok általában elvonásra kerülnek. Erős tehát a hajlandóság a 100 %-os felhasználás bizonyítására, amely néha felesleges és indokolatlan kötelezettségvállalásokhoz is vezethet.

A bemutatott görbe indirekt bizonyítékokat is szolgáltat a flow és stock jószágok között meglévő szoros tartalmi kapcsolatra, hiszen az elmúlt években beszerzett jószágok teszik lehetővé, hogy az év első időszakában a költségvetési szerv kevesebb kiadással tudja megvalósítani a feladatokat, azaz a stock eszközöket (költség) felhasználják.<sup>24</sup>

### **3.1. A költségvetés klasszifikációja, az alkalmazott elvek és adatok bemutatása**

A közfeladatok végrehajtásának oldaláról nézve a költségvetési területek besorolása az egyes gazdálkodási területek lényegéből fakadóan meghatározott logikával - amely általában a feladatok logikájából fakad - épül fel. A történelmi fejlődés, a hagyományok, témánkat illetően a katonai hierarchia jellege, a működés praktikuma, a külső adottságok

---

<sup>24</sup> A fejezetnek nem célja a költségvetési folyamatok és adatok teljes mértékű feltárása és elemzése

figyelembevételé befolyásolja a felépítést, mind hazánkban, mind más országokban, mind a múltban, mind a jelenben.

A mellékletben megjelenített információtartalom, illetve a hivatkozott irodalomban fellelhető struktúra - az 1871. évi magyar példától kezdve [4], a brit és a 2001-2002. évi hazai példáig – hűen jellemzi a védelmi ágazat költségvetése összeállításának és prezentációjának alkalmazott kategóriáit, elveit és gyakorlatát.

A magyar védelmi költségvetés besorolási rendje törvényi szinten kívánja rögzíteni a funkciócsoportokat, címeket, alcímeket, az előirányzatok egyéb kategorizálását. Ezek a kategorizálások jogosultságokat és kötelezettségeket is jelentenek, amelyek az előirányzatok jóváhagyására, változtatására, felhasználására irányulnak.

A jelenleg érvényes 8 cím és a címeken belüli csoportosítások súlypontokon és megközelítési filozófián alapulnak. A működési költségvetés és a felhalmozási költségvetés elkülönítése nemcsak adminisztratív, hanem gazdasági tartalommal is bír. A személyi kiadások "csoport" a hozzákapcsolódó járulékokkal, valamint a dologi kiadások és egyéb működési célú támogatások, mint folyó működési kiadások vannak elismerve, jelezve gazdasági tartalmukat.

A költségvetési előirányzatok kiadási és bevételi terve<sup>25</sup> eligazítást nyújt a végrehajtandó feladatok súlypontjaira, a felhalmozás (helyi és központi) lehetőségeire. Néhány társadalompolitikai, vagy nemzetközi kötelezettség, mely összességében ugyan csekély, de a cím mögött meghúzódó szándék kinyilvánításának fontossága reprezentálja a társadalmi szándékot és elkötelezettséget.

---

<sup>25</sup> Az államháztartásban más alrendszerétől eltérően a védelmi tárcánál bruttó finanszírozás van. Tartalma szerint a központi költségvetés finanszírozza az összes kiadást. A következmény az, hogy a bevételek érdemben nem kerülnek számvetésre. A keletkező bevételeket a realizálását követően be kell fizetni az államkincstár részére (12/2000. HM rendelet).

A közelebbi elemzés lehetővé teszi számunkra a folyó kiadások és a felhalmozás, a személyi és dologi kiadások arányainak bemutatását. A feladatok és a végrehajtás módja ismeretének hiányában - mint már az első fejezetben is bemutatásra került -, az optimum meghatározása tekintetében abszolút helyes, egymáshoz viszonyított arányokat problémás megfogalmazni. A hagyományos nézet szerint 20-30%-os felhalmozási arány és 40%-os személyi hányad mellett - normál körülmények között - kiegyensúlyozottnak szokták tekinteni a költségvetést. A kérdés csak az, hogy mikor vannak normál viszonyok. Hosszú távú kiszámíthatóság nélkül a haderő nem képes programokat, stratégiai koncepciókat megvalósítani.

A brit védelmi költségvetést bemutató táblázat (3. sz. táblázat) példaként iránymutatást nyújt az elfogadott kategóriákról és a terület hosszabb időtávú lehetőségeiről, és elfogadott prioritásokról. Kifejezi a trendet s biztosítja a finanszírozhatóság egyensúlyát.

A költségvetési előirányzatok klasszifikációja és a hozzáfűzött eljárási szabályok kifejezik a közakaratot, a beépített mechanizmusok folyamatosan kontroll alatt tartják a megvalósítást. Megalapozott alátámasztás esetén a tervadatokból megállapítható a szándék és szabályrendszer, amely alapján a végrehajtandó programok megvalósításra kerülnek.

A felhasználás, azaz a pénzügyi folyamatok szabályozórendszere és technikája biztosítja az átlátható, ütemezett, finanszírozható és ellenőrzött felhasználást.

Megállapítottuk, hogy a különböző időtávra vonatkozó költségvetések (előirányzatok) önmagukban nem adnak megfelelő képet a védelmi képességről, az egyes országok között az összehasonlítást önmagában csak erősen torzítva biztosítják. Az értékelést számos ismerv befolyásolja. Az erőforrások komplex kezelésén túl az egyes országok költségvetésének, a költségvetés erejének vizsgálata rendkívül fontos terület, amely alapján meg

kell érteni - a különösen a rendkívül érzékeny védelmi ágazat terén - a források mennyiségi és minőségi mutatóit.<sup>26</sup>

### 3.2. Vásárlóerő - paritás (Purchasing Power Parity - PPP)

Amikor a költségvetésről, gazdálkodásról, nemzetközi együttműködésről beszélünk megkerülhetetlen, hogy abszolút és relatív értelemben is mérlegre kerüljön a honvédelemre fordítható pénzeszközök volumene, vásárlóereje. "Hogyan értelmezhető az, hogy Hollandia védelmi kiadásai dollárban kifejezve meghaladják az ötvenszer nagyobb hadsereggel rendelkező atomhatalom, Kína kiadásait? [7] A kérdés önmagáért beszél és plasztikusan rávilágít a pénzben (dollárban) mért kiadási volumen valós értékének, értékelésének ellentmondásaira. E ponton kiderül, hogy a valuták kereskedelmi árfolyamon történő átváltása, megfeleltetése rendkívül erős korlátozással alkalmazható, hiszen az adott országban megvásárolható termékek mennyiségéről és minőségéről nem sokat árul el. Az árfolyam-politika döntései befolyásolják a külgazdasági folyamatokat, s azok visszahatnak a belgazdaságra. A visszahatás intenzitása függ a gazdaság zárt vagy nyitott jellegétől. Könnyen belátható, hogy a gazdaságok állapota, annak különbözősége már rövidtávon összehasonlíthatatlanná teszi a védelmi költségvetések valós értékét, megkérdőjelezi a kereskedelmi valutaárfolyamok alkalmazhatóságát.

Elméletileg egy valutáért annyit kellene fizetni egy másik nemzeti valutában, amennyi árut lehet rajta vásárolni az adott országban, azaz az egyik valutáért ugyanannyi árut lehet venni, mint a másik valutáért a másik országban. Tehát a valutáért azért fizethető több vagy kevesebb másik valuta, mert másik valutáért több vagy kevesebb áru vásárolható. A gazdaság teljesítményére, a védelmi képességre, a hatékonyságra így következtetésre lehetne jutni. A vásárlóerő-paritás elméletének feltételezése az egységes ár kialakulásának elve a termékek piacán.

Így az árfolyam: [30]

$$\dot{A}_{A/B} = \frac{P_A}{P_B}$$

<sup>26</sup> Ezen okból a NATO gazdasági szervezetei is (pl. a Gazdasági Igazgatóság) jelenleg és a jövőre

Ahol:  $P_A$  : A ország árai, A ország nemzeti valutájában  
 $P_B$  : B ország árai, B ország nemzeti valutájában

Az árfolyamot ki tudjuk számolni, ha az A ország árait viszonyítjuk a B ország áraihoz. Ez az abszolút értelmezés sok feltételezéssel, amely a valóság vizsgálata során szinte komplexitásában, valamely árukosárra vonatkoztatva (benne a védelem!) szinte soha nem igazolódik vissza, ugyanis az egységes ár kialakulásának számos akadálya van.<sup>27</sup>

A nemzetközi árindex kiszámításának további gyakorlati korlátja, hogy a figyelembe vehető termékek körének (vásárlói kosár) a meghatározása csak megszorításokkal helyes. E vonatkozásban el kell gondolkodnunk, hogy a védelem arányainak meghatározása során a teljes GDP-re, a kompetitív piacon megjelenő, vagy csak a költségvetési szférában megjelenő relációkra vonatkoztatjuk-e a számításokat. Amennyiben relációkról beszélünk, azt is el kell dönteni, hogy az alkalmazott árakat a kereskedelemről, vagy a termelésről vesszük. Különösen érdekes ez az aspektus a fegyverkereskedelemben, hiszen az árképzés számos, a kompetitív piacon nem szokásos tényezőt kezel. További probléma, hogy a "fogyasztás" földrajzilag, azaz geopolitikai és biztonságpolitikai szempontból is kezelendő. Így feltehető a kérdés. Lehet-e standardot alkotni? Megítélésem szerint igen, de hogy mi mibe és mennyibe kerül, s ez milyen összefüggésben van a biztonsággal, azt csak ezen az elvi alapon eldönteni nehéz. A védelmi szektor és az általános kereskedelmi szabályok számos további szempont kezelését követelik meg, így pl. az objektív és adminisztratív korlátokét (vámok, illetékek, szállítmányozási protokollok).

További problémát jelent az inflációs ráták esetenkénti jelentős különbözősége, melynek kiszűrését a vásárlóerő-paritás számításának relatív elmélete teszi lehetővé. Így az árfolyam:

$$\hat{A}_{A/B} = P_A - P_B$$

---

vonatkoztatva is kiemelt figyelmet fordítanak a vásárlóerő vizsgálatának.

<sup>27</sup> Ez azt jelentené, hogy a különböző piacok árai egy közös valutában kifejezve azonosak lennének.

E szerint az értelmezés szerint a valuták inflációs rátája különbsége adja az árfolyammozgást.

„Az empirikus vizsgálatok paradox módon arra hívják fel a figyelmet, hogy magas inflációs ráták esetén az árfolyamok tisztábban igazolják vissza a vásárlóerő-paritás elméletet.” [30] A megállapításokkal egyet lehet érteni, hiszen alacsony infláció esetén az árszint változását nem az árszint abszolút változása, hanem az áruk árának egymáshoz viszonyított aránya határozza meg. A védelmi szektor reprezentatív termékkosarának inflációs rátája így külön figyelmet igényel.

Külön problémát jelent a rövid és hosszú távú értékelés módszertanának különbözősége, a rövid és hosszú távú döntések következményeinek, hatásának elemzése. A költségvetési gazdálkodás berkeiben talán sehol nem jelentkezik annyira intenzíven a rövid, illetve hosszú távú döntések között meghúzódó feszültség, mint a védelmi ágazatban. A technológiai fejlesztés 10-30 évet is átível, így az éves költségvetési keretekbe szorított mozgástér gyakorta feloldhatatlan ellentétet eredményez, ha a hatékonyságra és a kiszámíthatóságra gondolunk. Ez igaz a honvédelemre fordított eszközök kereskedelmi árfolyamon - de mint fentiekből kiderült hagyományos vásárlóerő-paritás alkalmazásával - számított költségvetésének értékelése esetében is. További probléma, hogy a strukturális fejlettség lényeges különbségeket mutat az összehasonlított országok tekintetében. Egy átmeneti gazdaságban a mesterséges árfolyam befolyásolás nagy súllyal lehet jelen, aminek a torzító hatását nem kell magyarázni.

A kereskedelmi és vásárlóerő-paritáson alapuló árfolyamok torzulása is hosszú ideig tarthat, amely a nemzetközi együttműködési fórumokon az együttműködés különböző érdekérvényesítési folyamataiban hátrányokhoz vezethet. Ezek a hátrányok pénzben és presztízsből is jelentkezhetnek. Példaként lehet említeni a NATO együttműködést, ahol is úgy a különböző alapokhoz való hozzájárulás, mint a védelmi kiadások volumene, illetőleg aránya a GDP-hez viszonyítva kerül értékelésre és rangsorolásra és ezeken a rangsorolásokon hátrányt lehet szenvedni.

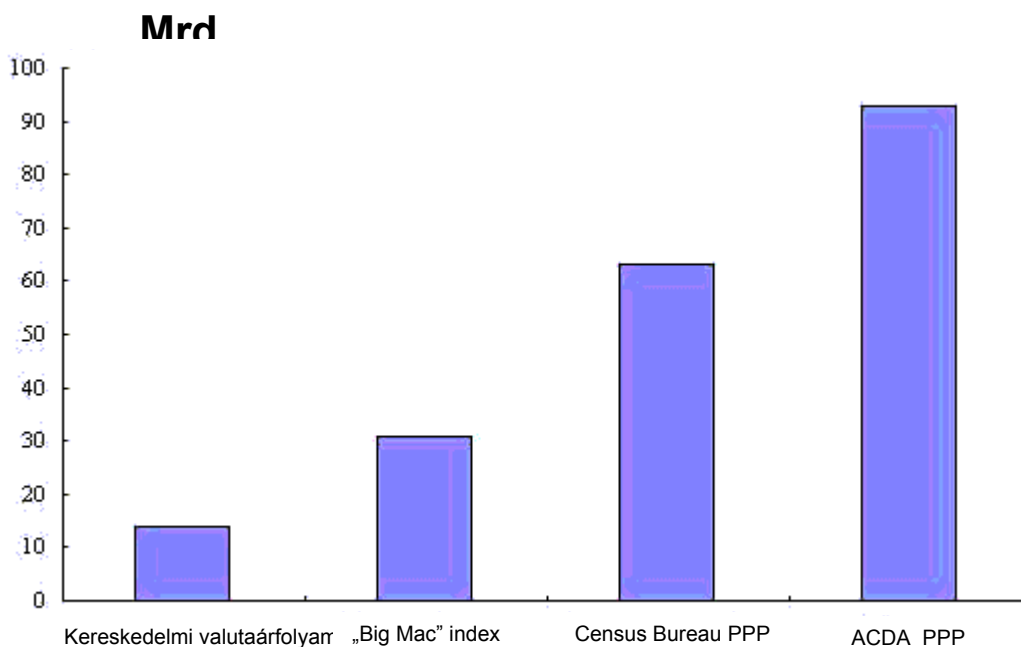
A helyes módszertan kérdésében javaslatok születnek, viták zajlanak. Ez idáig viszont maradtak, maradnak a hagyományos mutatószámok. Szinte komikusnak hathat a *The Economist* által minden évben közzétett Big Mac Index [14], amely egyetlen termék - igaz, hogy erősen internacionalizált termék - alapján számítja ki a vásárlóerő-



paritást, s hasonlítja össze a valuták vásárlóerejét. A Big Mac Index alapján a Ft majdnem kétszer többet ért USD-ben (így a védelmi költségvetés is) Magyarországon, mint azt a hivatalos valutaárfolyamok mutatták. Amennyiben ezt egyszerű analógiával a védelmi szektorra kivetítjük, úgy az USD-ben kifejezett hazai védelmi kiadás (és minden egyéb hozzájárulás) az USA-hoz viszonyítva majdnem kétszerese a kereskedelmi valuta árfolyamokban kimutatotthoz képest. Itt eljutottunk ahhoz a ponthoz, amikor felismerhetjük például, hogy a védelemre fordított kiadások összehasonlítása elsősorban bilaterális alapokon valósulhat meg. A multilaterális összehasonlítást pedig a bilaterális összehasonlításból számíthatjuk.

### 8. sz. ábra

#### Becsült kínai védelmi kiadások (különböző vásárlóerő paritások alkalmazásával)



Forrás: <http://www.mac.gov.tw/english/MacPolicy/policy13/p2.htm>

Látszólag tökéletes találat a Big Mac Index, hiszen tömegtermékről, minden kontinensen jelen lévő, a helyi munkaerőt és infrastruktúrát igénybe vevő termékről van szó. A látszólagosságot viszont jelzi, hogy a védelmi szféra vonatkozásában a használata csak megszorításokkal vagy egyáltalán nem fogadható el. (Csak egy példa: míg az USA-ban a legolcsóbbnak számító étkezési lehetőség, addig a Big Mac Moszkvában - vagy egy ideig pl.

Magyarországon is - presztízs fogyasztásnak számított.) A pozitív és negatív externáliák így nem engedik meg a helyes következtetést. Mi a megoldás?

A 8. sz. ábra a kínai védelmi kiadások nagyságát szemlélteti négy különböző eszköz alkalmazásával. Az ábra jól illusztrálja, hogy a különböző összehasonlító módszerek mennyire eltérő eredményekhez vezetnek. A kereskedelemben használt Yuan/USD valutaárfolyamon átszámítva a kínai védelmi kiadások mintegy 13 Mrd USD-t tesznek ki, amely összeg a 2000. évi USA védelmi kiadásokhoz (mintegy 270 Mrd USD) képest szinte jelentéktelennek tűnhet. Ugyanakkor a viszonylag alacsony számú tényezőn alapuló „civil” vásárlóerő paritást képviselő Big Mac index alapján ugyanezek a kiadások mintegy 30 Mrd USD-vel egyenértékűek. Az Egyesült Államok „Statisztikai Hivatalaként” működő Census Bureau által használt szélesebb árukosarat figyelembe vevő PPP szerint a kínai védelmi kiadások közel 63 Mrd USD-t tesznek ki. Kifejezetten a védelmi szektorra jellemző tényezőket figyelembe vevő vásárlóerő paritást alkalmazó amerikai Fegyverzet Ellenőrzési és Leszerelési Hivatal (Arms Control and Disarmament Agency – ACDA) adatai ugyanakkor azt mutatják, hogy a vizsgált védelmi kiadások még a 92 Mrd USD-t is meghaladhatják. Ez utóbbi összeg már nagyságrendileg összevethető az amerikai védelmi kiadásokkal, sőt ez alapján Kína világviszonylatban a harmadik legnagyobb védelmi kiadásokkal rendelkező országnak számít.

Megítélésem szerint célszerű kiszámítani a védelmi PPP-t. Ez természetesen nem egyszerű feladat, ugyanis a honvédelem (közjóság) megfigyelési szempontrendszerének kialakítása bonyolult. Nyilvánvaló például csak a humán erőforrások abszolút és fajlagos árszintjében mutatkozó különbségek jelenléte (magyar alkalmazottak jövedelmeinek 20-30%-a a német jövedelemnek). Ebből már levonhatjuk azt a következtetést, hogy a védelmi PPP számítása során, azaz a védelemhez szükséges munkaerő tekintetében a magyar kiadás 4, a német 1. A védelmi összehasonlító költségvetésben elfoglalt súllyal számolva (40-45%) megkaphatjuk a helyes 2, 2,25-ös Á-t.

Bonyolultabb részletezni és megállapításra jutni a működtetett fegyverrendszerek és az igénybevett szolgáltatások tekintetében.

Amennyiben a módszertanban a fentiek kezelése tekintetében sikerül megállapodni, akkor az elvek változatlanul hagyása mellett lehet a további abszolút és fajlagos jellemzőket, mutatószámokat létrehozni, azt egy katonára, lakásra, négyzetkilométerre, határhosszra, stb. vetíteni, és az összehasonlítás alapjául használni. Bonyolultabb metszetek létrehozása is lehetséges, ami csak azon múlik, hogy védelempolitikai, stratégiai szempontból sikerül-e általánosan elfogadott konvenciókat kifejleszteni, és lesz-e bátorság azokat alkalmazni. Második lépésként következhetne az erőfeszítéseink eredményeként kreált struktúrákra alapozva a védelmi képesség kvantifikálása. Azt kellene megmondani, hogy a védelmi képességhez milyen hozzájárulása van az abszolút értéken kimutatott költségvetésnek, vagy annak bármely típusú transzponált változatának.

A reprezentáns termékkosár összegyűjtése és a megállapodás megkötése a fajlagos mutatók új generációinak bevezetése úgy hatalmi, mint tudományos technikai értelemben a jövő szép és hosszan tartó feladata lesz. A területtel foglalkozók - köztük személyes véleményem - szerint a viszonylag magas hibaszázalék ellenére is foglalkozni kell a módszertan fejlesztésével, hiszen a jelenleginél a közszférára, így a védelemre is jobban illő kategóriákat lehet kidolgozni, a védelmet jellemezni, amely segítheti a döntéshozókat a döntéseik meghozatala során.

A modell megalkotása és nemzetközi összehasonlítások elkészítése során a tevékenységek jellegének meghatározása tekintetében sok egyéb szempontot is kezelni kell. Így választ kell keresni a szokatlanul magas arányú K+F-et igénylő területek (atomtechnológia), az alkalmazott katonai technológiák súlyozására, megkülönböztetésére (stratégiai bombázók, haditengerészet) a munkaerő szerepének értékelésére, mérésére.

Láthatóvá vált, hogy a PPP bármely formájának kifejlesztése és használata sem abszolutizálható, de a PPP ( legyen az védelmi, vagy általános) alapján történő értékelés - a nemzetközi együttműködésben jelenlévő versenyhelyzet miatt - kedvezőbb az alacsonyabb árszínvonallal rendelkező országok számára. Még inkább igaz ez a nem kompetitív szférában, így teljesebb képet kaphatunk az egyes nemzetek hozzájárulásáról, annak abszolút és relatív értékéről.

### **3. 3. A kincstári vagyongazdálkodás alapjai**

Az államháztartástan sem szakítható el a történeti fejlődésben felhalmozott, megőrzött tudástól, kategóriáktól. A szerves fejlődés eredményeként kialakult nyelvezet, a nyelv fejlődése hozzásegítette a társadalmat ahhoz, hogy a létrehozott kategóriák terminus technikusai szerves részeivé váljanak a társadalmi tudásnak és gyakorlatnak. A szakirodalom azt mondja, hogy " ... a XVIII. századig szabályozott államháztartással nem találkozhatunk." [9.9] Vitatkozni kell e sommás megállapítással. Előre kell bocsátani azt is, hogy részigazság persze van a kijelentésben, főleg abból a szemszögből, hogy pénzforgalmi alapú államháztartási kategóriákról szeret a hozzáértő beszélni, tekintettel arra, hogy a nem pénzforgalomhoz kötött manifesztumok csak derivatív módon voltak (vannak?) kezelve az államháztartás szabályozórendszerében, s így a közgondolkodásban is.

Értekezésem egyik célja, hogy a gondolkodás e téren is oldásra kerüljön. A súlypont kicsit távolodjon el a pénzforgalmi szemlélettől, kerüljön közelebb a komplex erőforrás szemlélethez. Az erőforrás-gazdálkodási és költségvetési kérdésekhez viszonyítva a vagyon megítélése és perspektivikus szerepének tisztázása módszertanilag és adatismeret szempontjából is feltáratlan, számos ellentmondással terhelt terület. A hazai az OECD fogalomrendszer alapján és az EU által megindított folyamatokat is figyelembe véve a védelmi szféra vonatkozásában úgy az elmélet, mint a gyakorlati kutatás oldaláról részletesebben kifejtem.

Az történeti visszatekintésből megállapítható, hogy a kincstár történetében voltak olyan időszakok, amikor az egyensúly jobban érzékelhető volt. Az ókor államai, maga az államberendezkedés megkövetelte a hadisarc intézményét annak érdekében, hogy az állam finanszírozni tudja önmagát. A pénz, mint különleges jószág a betöltött funkcióival messze nem játszott olyan jelentős szerepet, mint a XIX., XX., XXI. században. A görög és római társadalom már kincstári bányákat, hivatalokat tartott fenn, s a vám, mint fogalom is ismert volt. A középkori társadalmakra jellemző terményadó által a királyi kincstárak szerves egészében kezelték az erőforrásokat (pénz, eszköz), s ez volt az az időszak amikortól érdemi elmozdulást láthatunk a pénz, mint finanszírozási eszköz elsődlegességének kialakulásában. Természetesen az államberendezkedésben nem kívánatos párhuzamot vonni, azért megjegyzendő, hogy már középkorban kialakult a központi és a helyi felelősség struktúrája, s a hozzákapcsolódó gazdálkodási kategóriarendszer.

Az államvagyon integrálása az államháztartás gondolkörébe sokkal nehezebb feladat, mint az első látásra tűnik. Magától értetődőnek látszik, a gyakorlati életben mégis folyamatos újraértelmezésre és definiálásra szorul. 1992-ig államháztartási (egzakt) elszámolási rendszeren (Magyarországon) csak a pénzeszközökkel való elszámolást kellett érteni. [3] Az államvagyon szűkebb és tágabb értelmezése ebben is csak kiegészítő szempontként került kezelésre.

Szűkebb értelmezés: Az állami bevételek gyarapítását közvetlenül előidéző vagyonelemek összessége (üzemek, erőművek, stb.)

Tágabb értelmezés: Az állam tulajdonában lévő vagyonelemek összessége (intézmények, irodák, múzeumok, közüzemek, gyárak, üzemek...) [9.10-11]

Állami vagyonnak volt tekinthető a közfeladat ellátásának engedélyezése, a koncesszió már akkor, amikor ezt a koherens könyvviteli elszámolási rendszer messze nem tudta kezelni, nem figyelte meg. Ez logikus is, hiszen a

számvitel, mint leképezési "szerszám" alkalmazkodott, megtanulta az élet által produkált, különböző instrumentumokat, csatornákat kifejlesztette és pontosította a kezelés módszertanát.

Különböző korokban és helyzetekben az államok különböző módon ítélik meg az államnak és a haderőnek szükséges erőforrásokat, a rendelkezésre bocsátás mértékét, szükségességét, valamint az ütemezést.

Az állami vagyon jelenlegi kategorizálása az állami vállalkozói vagyon, illetőleg kincstári vagyoncsoportot alkotnak. A kategóriák létrehozása meglehetősen mesterkéltnak tűnhet, de létező kategóriaként kell elfogadni. Valójában konvenció kérdése a besorolás, a lényeg a fogalom mögött meghúzódó tartalomban rejlik. Ezen definíciókat a folyamatos változáson átesett, áteső jogszabályok jól-rosszul az idő előrehaladtával egyre pontosabban határozták meg.

A kincstári vagyon kezelésével foglalkozó intézmények 1990-től intenzív változáson mentek keresztül. [43.9] 1990. 01.01-től az Állami Vagyonkezelő Rt., 1991. 01.01-től a Kincstári Vagyonkezelő Szervezet, 1996-tól Kincstári Vagyonkezelő Igazgatóság foglalkozott - előbb csak részben, majd egyre átfogóbb módon az állami vagyonnak tekinthető vagyonelemekkel.

Az előzőekből látható a forma és a tartalom gazdaságpolitikai irányzatok által determinált, tulajdonképpen permanens változása. Az 1992. évi XXXVIII. tv. és módosításai által a szabályozórendszerbe bevezetett fogalmak eredetileg kezdetlegesnek nevezhető megjelenési formát öltöttek, majd a megismerés és politikai akarat egyre pontosabb kinyilvánításából következik az elmélet, a szabályozó és intézményrendszer egyre jobban lefedte a valóságos viszonyokat, a kívánalmakat. Követelménnyé vált, hogy az államháztartás alrendszerei, bár azok önmagukban is bonyolult, eltérő tulajdonságokkal rendelkező egységek, azonos elv alapján kell, hogy foglalkozzanak a kincstári vagyonnal.

A társadalomban az állampolgárok, jogalkotók és a közigazgatás részéről is határozott igény mutatkozik arra, hogy az állam által kezelt gazdasági kategóriák és folyamatok a jogi szabályozás valamely szintjén a lehető legkonkrétabb formában megjelenjenek. Ez az igény és törekvés természetes és indokolt is. Az egészséges szint előállítása nehéz kérdés, hiszen ez állandó pozicionálás helyzetében van. Előfordul az evidencia felesleges definiálása, de az is, hogy egy EU standard ugyan működik a gyakorlatban, de a szabályozó rendszer azt nem rendszeresíti és ismeri.

A számviteli fogalomtárral való harmóniát sem sikerült teljes mértékben megteremteni. Míg a számvitel által az eszközök és források összefüggő rendszert s kategóriákat alkotnak, addig a kincstári vagyon szétbontása más ismérvek alapján ingatlan és ingó vagyonelemekre bontja a struktúrát, ami messzemenően nem foglalja magába a tömegében egyébként nem jelentéktelen, így nem értelmezett társasági részesedések, de a pénzt sem.

Az államháztartás adminisztratív és tárgyi folyamatai makroszinten teljesen elkülönülnek. Mikro-szinten a számvitel által megteremtődött az egységes kezelés feltétele, s várat magára a makroszintű rendszer konzisztens létrehozása.

A Nemzeti Számlák 1993. évben kialakított rendszere (SNA 1993.)<sup>28</sup> az adatokat integráltan, a számviteli számlarend részeként kezeli. Így az eszközök állományi és mozgásadatai teljes körűen bemutatathatók, adott időpontra vonatkoztatva kimerevíthetők.

A nemzetközi szakirodalom, úgy az OECD, mint az ENSZ részéről indítatva is, behatóan vizsgálta és vizsgálja e témakört. [32] A vizsgálat elfogadott és egységesen kezelt fogalomrendszer alapján lehetséges, melynek

---

<sup>28</sup> (pl.: The Measurement of Capital; The Methodology of Capital Stock Estimates in OECD Countries (Mistral Ward 1976) Guidelines on Statistics of Tangible Assets (United Nations 1979)>  
Methods Used by OECD countries to Measure Stocks of Fixed Capital (OECD 1993)

megalkotása nem zökkenőmentes. A gazdasági szabályozásban élen járó nemzetek angol anyanyelvűek (USA; Nagy-Britannia; Kanada, Ausztrália, Új-Zéland) Németország és Franciaország ugyan próbál lépést tartani a nemzetközi elszámolási rendszerekre és szabályokra nagy hatást gyakorló nemzetekkel, de úgy a gazdasági erő, mint az üzleti nyelv determináltságából fakadóan a kialakult helyzeten, a trenden változtatni nagyon nehéz.

Célszerű megkülönböztetni a kodifikált szabályozórendszert (amely ugyan tagadhatatlanul tudományos módszertani munka eredménye) és a módszertan fejlesztésére irányuló gondolatokat szabadabban kezelő elméletet és gyakorlatot.

Kétségtelen, hogy színesebb, szabadabb és érdekesebb az utóbbi terület merítési köre. Ugyanakkor a tudományosan megalapozott módszertani eljárások átvitele a mindennapokba, szabályozók által kezelt szempontrendszeren át nehézkes. Az értékelés és az eljárási rend milyensége hatalmi eszközrendszerrel párosul, így a pillanatnyi, aktuális érdekhordozók befolyásolási képessége kihat az objektívnek tekinthető, kívánatos helyzetre. A mindenkori gazdaságfilozófiai és gazdaságpolitikai vélekedés kisebb, nagyobb vargabetűket kényszerít egy objektív irányba. Tehát a pillanatnyi szándék általában rontja a minőséget. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a hasznossága egyértelműen kisebb vagy kevésbé jó, de az elfogadott modell érvényesülése sérül.

A haderő területén az egyébként is összetett rendszeren belül az eszközök speciális jellege miatt merőben más kategóriákat kell alkalmazni, mint az üzleti szektorban (pl. a nagy értékű tárgyi eszköznek minősülő légvédelmi rakétából a felhasználás, kilövés után mi lesz?). Kérdésként vethető fel, hogy e speciális eszközcsoport esetében az időszaki ráfordítások realizálása befolyásolja-e az eszköz adott pillanatban kimutatott értéket? (pl. a megbízhatóság érdekében végzett karbantartások)



A tőkejavak, tőkejövedelmi fogalmak, a feláldozott haszon (pl. egy bombázás értékelésénél), a nettó jelenérték, maradványérték a védelmi ágazatban más értelmet kap, mint az üzleti szférában.

Egy példán keresztül megvilágítva (általános a modellt alkotva) eldöntendő kérdés, hogy a tárgyi eszköz „adott időpontban kimutatható „értéke” a tőkejövedelem diszkontált értéke-e? Az időfaktor miatt a jövőben várható tőkejövedelmet egy megállapított, kialakított, kitalált, elfogadott diszkontráta alapján jelenértékre kell hozni. Az első gyenge pontot a diszkontráta korrekt meghatározásában máris felfedezhetjük, hiszen 1%-os eltérés egy épület esetében, ahol az élettartam 2 számjegyű, teljesen téves eredményt hozhat, következtetéseket indukálhat. Különösen nehéz a diszkontrátát jól becsülni a védelmi ágazatban, hiszen sajátos árképzési szabályok vannak.

A második gyenge pont a tárgyi eszköz élettartamának, maradványértékének (ami elméletben akár negatív is lehet, lásd leszerelés, megsemmisítés költségei) megállapítása.

A kérdéses változókat egyetlen képletbe sűrítve: [32.68]

$$V_t = \sum_{t=0}^T \frac{f_t}{(1+r)^t} + \frac{S}{(1+r)^{T-t}}$$

Ahol a :  $V_t$  = a tárgyi eszköz értéke a t időpontban  
 $T$  = az eszköz használati ideje  
 $r$  = a megállapított diszkontráta  
 $S$  = maradványérték  
 $f_t$  = a tárgyi eszköz használati költsége a t időszakban

A képlet választ ad a tárgyi eszköz értékére, adott időpontban. A bemutatott képlet modellszerűen hidat ver az állománymutatók és a forgalmi mutatók között. Elméletben, behatárolt esetben a szignifikáns tartományt nem nagyon tudjuk meghatározni pont a diszkontráta és a maradványérték becslésének bizonytalansága miatt, ezért a reális értékelés érdekében számos más, említett alternatív ismervet is be kell vonni az értékelésbe.

A piac számos közvetlenül nem kvantifikálható ismérvet tartalmaz, amely a használati eszközök, hadianyagok, alkatrészek árát a bizalom, politikai helyzet és szándékok függvényében határozza meg, még erősebben, mint bármely más esetben. A piacgazdaság és a hadiipari piacgazdaság egymással speciális módon érintkező halmazok. Szektorálisan a védelmi szektor – és a szektorhoz tartozó védelmi ipar - egyértelmű helyet talál magának az államháztartásban, a központi kormányzati szegmensben, de a szabadpiacon is.

A lényeg az eszközök élettartamának meghatározásában rejlik, azon eszközök élettartama tekintetében, amelyek egynél több termelési folyamatban vesznek részt. Az értelmezések az idők során változtak. Az állóeszközöket a mai magyar számviteli szabályok tárgyi eszközzé nyilvánították, amely a befektetett eszközök részhalmaza. Szerencsés a befektetett eszköz kifejezés, hiszen a tartalom és a megnevezés kapcsolatát kapjuk és egyben a tőkeállományhoz való viszonyra, a funkcióra, a forrásra és az eredetre is eligazítást ad. Cél, hogy az elméleti lehetőségek közül a haderő akár számviteli, akár üzemgazdasági, használhatósági értékelési szempontból értékelje, csoportosítsa, jellemezze az eszközeit.

**Az eszközök használatának időtartamára és a használat jellegére vonatkozóan az eszköz tulajdonságait figyelembe véve többféle függvény alkotható, melynek legjellemzőbb geometriai megjelenési formái a 9. sz. ábrán találhatóak. Az ábrán a  $T$  = átlagos használati idő, a  $V$  = érték.**

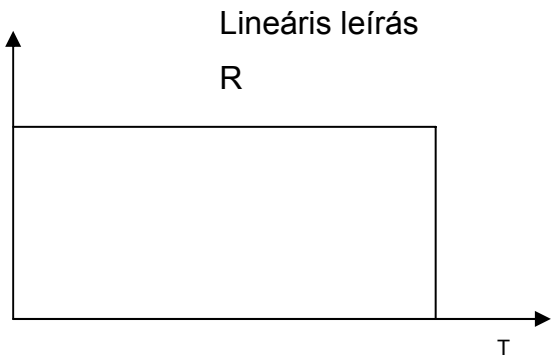
Mit mond az elmélet a maradványértékről nagy költséggel leszerelhető "kivezethető" eszközökről, s hogy kapcsolódik ez a fogalom a haderő eszközeihez?

Egyes eszközök, eszközcsoportok kivonása az élettartam lejártja után jelentős tőkét igényelnek annak érdekében, hogy a nemkívánatos eseményeket, jelenségeket elkerüljük. Jó ezekről előre gondolkodni s tipizálni, csoportokat

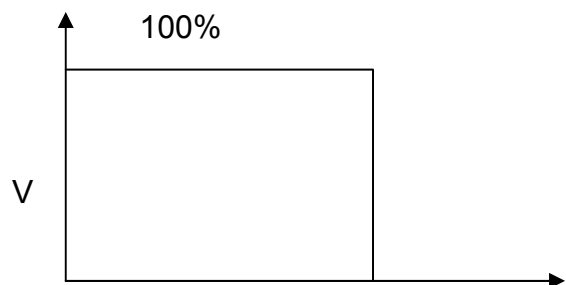
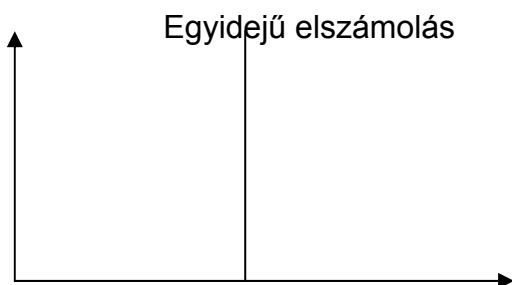
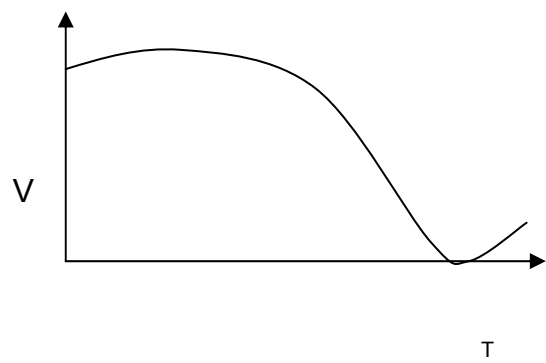
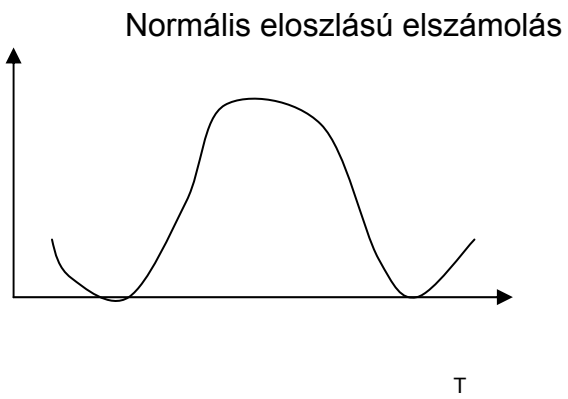
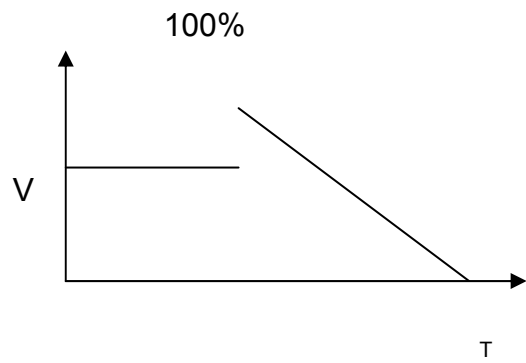
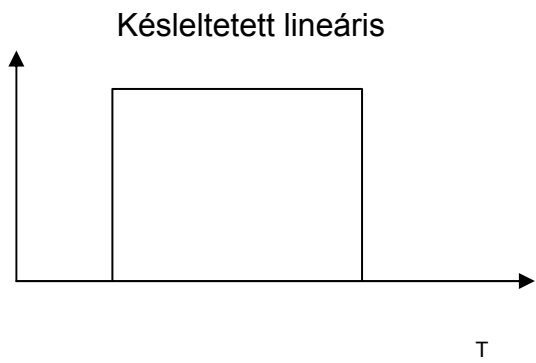
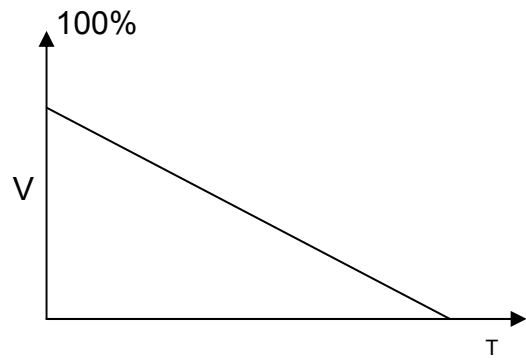
## 9. sz. ábra

A tárgyi eszközök néhány jellemző használhatósági és túlélési tulajdonságának ábrázolása

### Használhatósági



### Túlélési



Forrás: Állóeszköz Statisztikai Kézikönyv

alkotni, a használat utáni eljárásokat alapul véve. Sajnos ez a "gondolkodás" ellentétben áll a közvetlen üzleti érdekekkel, a rövid távú költségvetési gondolkodással, hiszen a beruházás, vásárlás realizálását akadályozhatják meg.

A jövő valós értékelése azonban nagy kockázatot jelent. A következmények rendszerint rejtve maradnak a döntéshozatal során, vagy jelentőségük a valóságosnál sokkal csekélyebb mértékben kerül bemutatásra. Jellemző példa az energetikai ipar, a vegyipar és a hadiipar. Az üzem leállítással, a harceszköz kivonásával kapcsolatos ráfordítások akár elérhetik az eszköz eredeti, előállítási költségeit is. A számviteli módszertan nem engedi meg a netto maradványérték kimutatását pedig logikailag ide kell eljutni.

Tehát más számviteli módszerhez kell folyamodni. Ugyanakkor módszertanunkban elképzelhető a netto maradványérték kezelése is. Ezen szempontot már a vásárlás és az aktiválás során korrekt módon figyelembe kell venni.

A leképezési rendszer pozicionálása előtt azonban szükség van a modell tisztázására, a szempontok elfogadására és elfogadtatására.

Hol lehet a töréspont? A kivonás ráfordításának számvetése adminisztratív szempontból nem megoldhatatlan. Az eszköz értékének számviteli meghatározása során az elszámolandó értékcsökkenést valamilyen már ismertetett módszerrel kell meghatározni. Ezzel azt is elérhetjük, hogy minden termelési fázisra, időszakra a reális költségelemek jutnak. Nem ilyen egyszerű összekötni ezt az elméletet gyakorlati opciókkal és a pénzforgalmi bázisú költségvetési logikával. Két út áll a döntéshozók előtt, az egyik, hogy a kivonás

forrásszükségletét meghatározza, diszkontértéken elhatárolják.<sup>29</sup> A másik pedig az, hogy a kivonás kockázatát a jövő értékítéletére bízzák.

A legtöbbször nem lehet megítélni a likvidálás valós ráfordításait, ezért törekedni kell arra is, hogy időközönként korrekciós események legyenek, amelyek meghatározzák a valós kivonási értéket (az üzleti életben a valós költségek szükségesek az elszámolható értékcsökkenéshez). A bizonytalanságot növelik az adminisztratív intézkedések, az adók, illetékek, a környezetvédelmi előírások szigorodása és a biztonsági követelmények változásai. Előadódhat túlértékelés is, ami a tőkejellegű ráfordításokat mindenképpen érinti, így azokat folyamatosan korrigálni kell. A kiegészítési folyamatot vélhetően össze lehet vezetni, de a finanszírozási alapok külön kezelését biztosítani kell.<sup>30</sup> A költségvetési szektorban, hangsúlyozottan a harceszközöknél még a nyomai sincsenek meg a források e logika szerinti elosztásának. Ugyan általános jelleggel kezelik az életciklus számvetést, de az eddig készült legelőremutatóbb tanulmányok sem jutottak el a gyakorlat közelébe, a költségvetési források ezen elvek szerinti számvetéséről nem is szólva. E probléma különösen felértékelődik napjainkban, amikor a 30-40 év alatt felhalmozódott harci-technikai eszközt és felszerelést kell a rendszerből kivonni.<sup>31</sup>

A védelmi tervezés alapokmányainak a parlamenti prezentációk előállításának szakmai, államháztartási és költségvetési módszertanában még hiányosan szerepelnek az említett szempontok. Megítélésem szerint koherens tervezési rendszer megalkotásával a bemutatott problémák egy része is kezelhető. A NATO jelenlegi 19 tagállamának eltérően működő szisztémája között kell elfogadtatni a jövő nemzeti céljait, figyelemmel a jelen kényszerpályáira úgy, hogy szövetségi szinten is indokolhatóak legyenek a törekvések.

---

<sup>29</sup> Megjegyzés: a hazai költségvetési szervek számvitelét meghatározó jogszabályok az elhatárolást nem teszik lehetővé, de technikailag megoldható az elkülönítés és a hozzákapcsolódó dokumentálás.

<sup>30</sup> Egy szakmai megbeszélés során a KSH kiváló, nagy tapasztalatokkal bíró munkatársa társadalmi kockázati tényezőnek nevezte, mely alapján csak az „esemény” bekövetkeztekor indokolt az investíció.

<sup>31</sup> Kimutatás az MH rendszerében lévő és átadásra kerülő felesleges anyagokról.

Már a költségvetési és könyvvezetési területek értékelése során is láthatóak voltak az összehasonlítás nehézségei. Így könnyen belátható, hogy a fogalmilag és gyakorlatilag kevésbé strukturált **vagyongazdálkodás** esetében még hosszabb és nehezebb folyamatnak nézünk elébe.

### **3.4. A vagyon összetétele, értelmezése és értékelése** <sup>32</sup>

A védelmi ágazat költségvetési forrásainak és vagyonelemeinek elméleti értékelését követően célszerű részleteiben is áttekinteni a rendelkezésre álló erőforrások meglehetősen komplikált részalmazát, a felhalmozódott vagyont. Leszögezhető, hogy a feladatok ellátásának képességét a felhalmozott vagyon és a költségvetési források együttesen biztosítják.<sup>33</sup> Melyik komponens hogyan fejt ki a hatását, és azt hogyan értékelik a különböző iskolákon nevelkedett államháztartással foglalkozó szakemberek (szinte korszakonként és országonként más és más). A valós értékviszonyok megjelenítése, a reális számításba vétel is sok-sok problémát okoz.

A vagyonelemek értékelésénél megfogalmazottakat elfogadva mégis lehetőség van a vagyon volumenének és összetételének vizsgálatára. Jelenleg e célra három forrás áll rendelkezésünkre:

1. Az "A" típusú intézményi költségvetési beszámolóban meglévő információk.
2. A Vagyongazdálkodási terv adatbázisa.
3. A Statisztikai Hivatal állóeszköz projektjének szolgáltatott adatok adatbázisa.

---

<sup>32</sup> Ezen alfejezetben bemutatásra kerülő adatok korábban még nem kerültek publikálásra. Az adatokat a mellékletben bemutatott módszertan segítségével közel 1 éves munkával egy munkacsoport állította elő a KSH vagyon-felújítási projektjének keretében. A honvédelmi tárcától a csoport vezetőjeként kiemelt köszönettel tartozom Bihari Jánosné őrnagy, Simon Csaba alezredes és Csóti Ferenc törzsszázados áldozatos munkájáért.

<sup>33</sup> A humán erőforrások értékelésétől ez esetben is eltekintek, elismerve és jelezve, hogy nem megkerülhető terület, akár tőkejósággként is kezelhető. Megítélésem szerint a jövő hangsúlyos kérdésévé válik az aktiválás filozófiája és végrehajtása.

Az adatok forrása tulajdonképpen egy. A különbség az adatkihelyezés és csoportosítás szempontrendszerében jelentkezik. Mint már utaltam rá az államháztartás makro folyamatainak értékelésében a felhalmozott vagyon számbavétele jelentősen háttérben maradt. Az állam összvagyonának akár mennyiségi, akár értékadatainak összegyűjtése és értékelése feszítő igény. Becslések természetesen léteznek, de egzakt adatok csak a 90-es évek elejétől, 1992-től állíthatók elő. Ezen adatok is úgy mennyiségben, mint értékben még mindig sok hiányossággal rendelkeznek. A felmérés és az aggregálás elmélete, gyakorlata 1991-92-ben nem volt alkalmas egyes kényes vagyonelemek, így a vonalas létesítmények, a műtárgyak és a föld megfelelően ellenőrzött és elfogadott értékelésére.

A védelmi ágazat vagyonadatait a teljes körű felmérés után 10 évvel azért lehet bemutatni, mert az éves leltározások, beszámolók és a kincstári vagyonkataszter kialakítására irányuló törekvések lehetővé tették értékelhető aggregátumok létrehozását. A védelmi ágazat ugyan még nem rendelkezik On-line számítógépes rendszerrel, de az alkalmazott programrendszer képes a rendszeres adatszolgáltatásra. A honvédelmi tárcánál kialakított módszer az aggregátumot képes megmutatni az elemi költségvetéssel rendelkező költségvetési szerveknél meglévő vagyonelemek egyenként is láthatók és értékelhetők.

Az aggregátumok képzése és az adatok elemzésének lehetősége világított rá arra, hogy az azonosításra alkalmazott kódszámrendszer (HETK - Honvédségi Egységes Termékkód) és képzésének szabályai (vagy inkább szabályozatlansága) rendezetlenséget eredményezett a nyilvántartás elvében és gyakorlatában egyaránt. A duplikációk kiszűrése, a helyes csoportosítások létrehozása fontos feladat, amely adatbázissal és rendszeres helyszíni ellenőrzéssel érhető el. A honvédelmi tárcánál lévő kincstári vagyon a szögtől a széken át a repülőgépig terjed. Nagy a számossága, a tömege, az egész országra kiterjedő tárolási helye, kényes, speciális kezelési és tárolási szabályokkal.

A kodifikációnak nevezett (helyesen: termékkódképzés) egységes elveken alapuló új, a NATO által is ismert és elfogadott - kategóriákat tartalmazó - nyilvántartási szisztéma, illetőleg vagyontárgyak mozgásait azonnal követni képes, a számviteli rendszerhez szervesen kapcsolódó lehetőleg On-line rendszer bevezetése szükségszerűnek nevezhető.

Az államháztartási törvény kincstári vagyonnak sorolja azokat az eszközöket, amelyek a közfeladat ellátásához szükségesek. E rendkívül laza meghatározás viszont lehetővé teszi, hogy semmi se maradjon ki a meglévő és potenciálisan költségvetési forrásból származó vagyoni körből. A megfogalmazás specifikumokat is tartalmaz a vitás kérdések elkerülése végett, hiszen a műemlék-ingatlan, a védett természeti terület, az erdő, a történeti, a régészeti emlék, a földterület, stb. az állam tulajdonában egyéb jogcímen került vagyon is kincstári vagyonnak minősül.

Maga a Ptk. általánosan rendelkezik a kizárólagos állami tulajdonról, mely a föld mélyének kincseit, a vizeket és képződményeit, a természeti képződményeket, az országos közutakat, a közforgalmi kikötőket és a koncessziókat az állami vagyoni körbe sorolja. A szabályozás logikája azt diktálta, hogy a részletes szabályrendszer a területre vonatkozó, testre szabott törvényben vagy egyéb jogszabályban kapjon helyet. A tulajdon feletti diszpozíció a tulajdonosi jogok gyakorlásában ölt testet. Nyilvánvaló, hogy az államot valamilyen csatornán keresztül képviselni kell. Az egyes vagyonelemek vonatkozásában, pl. részesedések és hozzákapcsolódó jogok pedig külön fegyelmet, eljárási rendet követelnek meg, tekintettel arra, hogy dematerizált eszközönként tartjuk őket számon. 1998-ig a pénzügyminiszter volt az, aki a Kincstári Vagyoni Igazgatóságon keresztül ellátta e funkciókat.<sup>34</sup> Később, 1988-ban ez a jog átkerült a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszterhez.

A tulajdonosi jogra épül a kezelői jog, amely kvázi tulajdonosi jog. A különbség az egyes vagyonelemek elidegenítésére vonatkozó jogosultságban,



jóváhagyási kötelemben jelentkezik. A vagyonkezelés intézménye nem hatósági, hanem piaccgazdasági kategória, gyakorlása által jobban értelmezhető a tulajdonosi funkció.

Kényes kérdés, hogy a kincstári vagyonelem hogyan kerülhet be, illetve ki a rendszerből. A gazdasági racionalitás és a társadalmi elvárás is kötött pályát jelöl ki a megvalósítást illetően. A közbeszerzések rendszere a törvény és a ráépülő jogszabályok által meghatározott. Így a költségvetési pénzeszközök - elméletileg - szabályozott úton konvertálódnak vagyonelemmé.<sup>35</sup> A kincstári vagyonelemek kikerülésének is kodifikált szabályai vannak, melynek kulcsszereplői a verseny és a nyilvánosság.

A honvédelem területén a 2183/99. sz. kormányhatározat külön eljárási rendet fogalmazott meg a felesleges vagyonelemek kikerülésének szabályaival kapcsolatban. A vagyonkezelés, mint feladatkör fogalomértelmezésre szorul. Rögzítettük, hogy az értékesítés funkcionalitását tekintve gyakorlatilag tulajdonosi jog, amely egy szerződés, azaz a vagyonkezelői szerződés útján kerülhet a KVI-n kívüli szervezetre. A központi költségvetési szervekkel kisebb a probléma, hiszen az ágazatért felelős központi költségvetési szerv és a felügyeletet ellátó költségvetési szerv, a saját struktúrájában kiépített szervezeti elemmel képes a vagyonkezelői feladatokat végrehajtani. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a vagyonelemek szétaprózottan, megőrzési felelősséggel valahol működnek, ellátják funkciójukat és biztosítják a közfeladatok ellátását. Kérdés, hogy minek tekintjük a fizikai megjelenést. Amennyiben a fizikai jelenlét külön értelmet kell, hogy kapjon, s a fizikai jelenléthez nem kapcsolódik közvetlen vagyonkezelői jogosítvány (márpedig a legáltalánosabb esetben ez nem kivitelezhető), akkor a vagyon használatáról kell beszélni, mely a megőrzési felelősséggel és a rendeltetésszerű működtetéssel gyakorlatilag megvalósul.

---

<sup>34</sup> Áht. 109/C

<sup>35</sup> A készpénz is vagyonelem, de érdekes módon a jelenlegi szabályozás szerint kimaradt a kincstári vagyonelemek felsorolásából a házipénztárban kezelt készpénz. Míg a kincstári számlára telepített, megnyitott kvázi bankszámlapénz követelésként felfogható, addig a készpénz semmiképpen sem az.

Így van ez a központi költségvetésben és alrendszerain belül. De előfordulhat az is, hogy a közfeladatot nem a központi költségvetési szerv, hanem más szervezet látja el. Szükséges tehát a kincstári vagyonelemek használatba adásának konstrukciója is.

A szabályozás fejlődésével kialakításra került a használatba adás szabályozórendszere, amely fő szabályként a megőrzést és a fenntartási kötelezettséget biztosítják, teszik kötelezővé.

A honvédelmi tárcánál a tárca döntéséből fakadóan csak egy vagyonkezelői szerződés került megkötésre, így a költségvetési szervek, mint használók diszponálnak a vagyonelemek felett. A használók jogosítványait a centralizált feladatellátásból, a hozzákapcsolódó felelősségből fakadóan a haderőnél specifikusan kell értelmezni. A hadianyagok, harci-technikai eszközök átmozgatása egyik katonai szervezettől a másikhoz, beletartozik a használat fogalomkörébe. Az eszközök allokációja így a vagyonkezelői szerződéssel lefedett területen a használó katonai hierarchiához és felelősséghez kötött funkcionalitás. A vagyonkezelői és vagyon használati jog között tehát érdemi különbség van, amely azonban a működés során nem jelent semmiféle akadályt.

Amennyiben a kincstári vagyon, mint fizikai eszköz feleslegessé válik a közfeladatok ellátására, kezdeményezni kell a kivonást. A kivonásra, értékesítésre vonatkozóan paraméterezett és konkrét szabályok vannak lefektetve. A honvédelmi tárca bruttó finanszírozásának bevezetése, a speciális biztonsági kockázatot hordozó haditechnika okán a vagyonkezelői szerződésben és 1999-ben hozott kormányhatározat alapján [46] - melynek kincstári vagyonra vonatkozó része beemelésre került az ÁHT-be - a tárcánál különleges eljárási szabályokat kellett fogantatosítani. A vagyon használójának a nyilatkozata szükséges ahhoz, hogy a kivonási eljárás megindulhasson. Az elemi javaslatok megfogalmazását követően a katonai hierarchiát betartva, az érintettek véleményezik a kivonási javaslatot s azt, hogy az adott eszköz esetlegesen más költségvetési szervhez kerüljön átcsoportosításra, vagy

bevonásra a központi tárintézethez. A vezérkari szervek, illetőleg személyesen a vezérkari főnök kapott felhatalmazást arra, hogy a kincstári vagyoni körben való hasznosságról, indokoltságról nyilatkozzon. Ezt követően kerülhet csak sor a vagyonkezelési aktusra, amely a vagyon sorsára vonatkozóan végeredményt hoz.

A vagyonkezelő többféle módon dönthet:

- A javaslat ellenére továbbra is az információ és a jövő feladatainak pontosabb ismeretében kincstári vagyoni körben tartja a vagyonelemeket.
- Az eszköz jellegéből fakadóan – térítés nélkül – átadja más központi költségvetési szervnek a közfeladatok ellátása érdekében (pl. katasztrófa-elhárítás).
- Kivonja a kincstári vagyoni körből, s a jogszabály feladatszabása alapján átadja az ÁPV Rt. részére, ami így az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonába kerül.

A kötelező tartalmi és formai kellékek birtokában kezdődhet meg az az akció, amit a döntés tartalmaz, bekövetkezhet a fizikai átadás-átvétel.

A továbbiakban ismét a különböző módon regisztrált vagyoni elemek bemutatásával kívánok foglalkozni (5. sz. táblázat).

2001. szeptember 30-án a honvédelmi tárca bruttó tárgyi eszköz állománya könyv szerinti értéken 733 mrd. Ft volt, az elszámolt értékcsökkenés 265 mrd. Ft, így a nettó érték 468 mrd. Ft. Látszólag alacsony az elhasználódási szint, 36,15%. Azért látszólag, mert az egyes vagyoncsoportok közelebbi vizsgálata rávilágít arra, hogy a várakozásokhoz képest rendkívül kedvező 36,15% könnyen 80-90%-os, számvitelileg elszámolt értékcsökkenéssé dagadhat. Az immateriális javak főcsoportra kimutatott értékvesztése 82,26%, az ingatlané 24,83%, a járművéké 84%. Az Ingatlan főcsoport alacsony elhasználódási szintjének magyarázata a földterületek nyilvántartásában rejlik, tekintettel arra, hogy az érvényes számviteli szabályok szerint földterületekre (az ültetvények kivételével) nem számolható el értékvesztés. (Már kitértem rá, de itt ismét

említést érdemel, hogy a szennyezett területek értékelésével foglalkozik a könyvvezetés, amely pedig nyilvánvalóan erőforrás lekötő lesz.) Az épületek 51,97%; az építmények 68,85%, a szakmai tevékenységet szolgáló épületek 48,35%, hogy csak az alaptevékenységhez legközvetlenebbül kapcsolódó ingatlanokról tegyek említést. Az elhasználtsági fok jelzi, hogy jelentős investíciót, vagy a befektetett eszközök más biztosításának technikáját követeli meg a működés normál biztosítása.

Sokkal rosszabb azonban a helyzet a gépek, berendezések felszerelések és a járművek esetében, ahol 87%(!)-os, illetőleg 84%(!)-os kimutatott elhasználódási szintet kell elkönyvelnünk.

Az értékelés és nyilvántartás minden hiányossága ellenére a trendre vonatkozóan, az általános állapotokat jellemezve kijelenthető, hogy a haderő rendelkezésére álló tárgyi eszközök, kiemelten a képességeket (reagáló képességet, mozgékonyt, tűzerőt) meghatározó vagyonszoportok kritikus szinten vannak. Ez együtt jár azzal is, hogy az elhasználtságból következően magas a fenntartásra fordított költségvetési források aránya. Az értéknövelés folyamatos elmaradása hatékonyságcsökkenéshez, pazarláshoz és egy nagyon veszélyes spirál kialakulásához vezethet. A fejlesztési programok képességeket megteremtő, megtartó projektek beindítása is csak hosszabb időtávon tud javítani a kialakult képen. Kis értékű tárgyi eszközök minősített vagyonelemek 75,5 mFt értékben állnak rendelkezésre (20 eFt alatti, de hosszabb ideig, 1 évig használható eszközök). Fontos megjegyezni, hogy raktári állományról van szó, amely a használatbavételt követően, mint kimutatott érték eltűnik a nyilvántartásból, de megmarad természetesen kimutatott elszámolás köteles eszközként. E kategória mozgása rejtve segít megőrizni a napi működéshez szükséges képességeket.

Sajnos forgalmi adatok nem állnak rendelkezésre, amelyek jellemezhetnék a kis értékű tárgyi eszközök éven belüli, ciklikus mozgását. Így a működésre gyakorolt pozitív hatás mindössze következtetés, sejtés. A tárca új értéken nyilvántartott készletállománya 16,6 mrd. Ft. Ezen készletek és a raktáron lévő

új vagyonelemek 51,35%-a az intézmények üzemeltetésére szolgáló karbantartó-anyagok, alkatrészek; 16,67%-a hadi szakanyag; 9,19%-a pedig egyenruha. Nem elszámolás-köteles<sup>36</sup> „készletként kerülnek kimutatásra.” A 18,25 mrd. Ft összegzett készletérték több, mint 50%-a hadi szakanyag (52,67%); 8,65%-a hajtó és kenőanyag. 14,73%-a karbantartó anyag, alkatrész, szerszám.

A tárgyi eszközöknél bemutatott viszonyszámok (az elszámolás értékvesztésre vonatkozóan) önmagukért beszélnek. A működtetésre egy évben fordítható pénzeszközök allokálásából ugyanakkor nem következik a készletszintek értékének, mennyiségének és minőségének megítélése.

A következő év aggregátumai és a flow jószágok, azaz a pénzforgalom ez irányú megfigyelése (az On-line elszámolási és megfigyelési rendszer kiépítéséig, ahol a mozgások elméletileg elég szabadon definiált metszetekben megfigyelhetők és elemezhetők) alkalmas lesz becslések és értékítéletek megfogalmazására. A statikus adatok értékelését, közvetlenül a számokból levonható következtetések értékét tovább rontja a haderőnél feleslegessé vált eszközök tömeges kivonása.

A tárca számviteli politikájában meghatározott értékelési eljárások (tárgyi eszközöknél az aktivált bruttó érték, készleteknél a súlyozott átlagolt beszerzési áron történő nyilvántartás) s a mennyiségi mutatók összevetése, idősorok felállítása, a fajlagos mutatók együttes alkalmazása lehetővé teszi következtetések megfogalmazását.<sup>37</sup>

Az EU konform statisztikai, mennyiségi és értékmutatók, mérőszámok generálása, a gazdasági erő és képesség értékelése a stock jószágok oldaláról kiemelt szerepet kap. Ez a kiemelt szerep a haderő által használt eszközöket is számításba veszi. Ezen statisztikai felmérés a védelmi ágazaton

---

<sup>36</sup> A kategória megnevezése megtévesztő, hiszen a személyhez kötés megvalósul, de az eszközök ki vannak adva a felhasználó számára új eszközként – tekintettel arra, hogy kartonban, vagy egyéb módon védett – kerül számvetésre.

belüli ágazatokat (egészségügy, oktatás), valamint a területi elhelyezkedést is megkülönbözteti. A romboló és célba juttató eszközök jellegüknél fogva - tekintettel arra, hogy speciális szerepet töltenek be, s nem, vagy csak jelentős ráfordítással alkalmazhatók a termelési, szolgáltatási folyamatokban - leválogatásra kerültek az adatbázisból.<sup>38</sup> A leválogatáshoz értelmezhető és ellenőrizhető definíciókat kellett alkotni s az automatikus és egyedi (kézi) ellenőrzésre alkalmas adatállományt és struktúrát kellett létrehozni.<sup>39</sup> A felmérés az 1991. évi állományfelmérésre alapul és 1999-el fejeződött be.

A 75-ös védelmi ágazat romboló és célba juttató eszközök adatai<sup>40</sup>:

1992. B <sup>o</sup> érték	73,7 mrd.
1992. Elsz. ÉCS	17,3 mrd.
1992. N <sup>o</sup> érték	56,4 mrd.
1994. B <sup>o</sup> érték	74 mrd.
1994. Elsz. ÉCS	72,7 mrd.
1994. N <sup>o</sup> érték	1,3 mrd.

**Nem is nagyon érdemes viszonyszámot számolni. A kimutatott adatok riasztóak, s jellemzik a trendet. A következményt magyarázó okok sokoldalúak (részleteiben lásd az 5.sz. táblázatot).**

Néhány szempontot célszerű talán kiemelni:

1. A védelmi költségvetés 90-es évek eleji befagyasztása elinflálta a vásárlóerőt.
2. A volt szovjet (orosz) relációból 2 érdemi tétel került a Magyar Honvédséghez (BTR 80; MIG 29).

<sup>37</sup> Ehhez számos egyéb feltételnek teljesülnie kell, így a tervezési és az üzemeltetési normák, normatívák létrehozása és alkalmazásba vétele.

<sup>38</sup> lásd 5. sz. táblázat

<sup>39</sup> A Statisztikai Hivatal a HM projektet s módszert sikeresnek s követendőnek ítélte. A 2001-ben végrehajtott munkára rá lehet építeni a 2002-ben előírásra kerülő kötelezettségeket. A vagyontárgyak állományának és mozgásának megfigyelésére vonatkozóan új projektek indulnak. Ilyen a közzsférára (költségvetési, társadalombiztosítás és nonprofit szervezetek) kiterjedő adatgyűjtés.

3. Az eszközök jellegéből fakadóan magas a meghatározott számviteli leírási kulcs.
4. A karbantartások, technikai átvizsgálások, javítások folyó kiadásként kerültek elszámolásra akkor is amikor azt tartalmilag beruházásként kellett volna kimutatni.

Az adatgyűjtés szakágazat, gazdálkodási forma és területi elkülönítés alapján rendszerezi a különböző vagyonelemek beruházási adatait, a tárgyi eszközök beszerzési és értékesítési mutatóit, apportálási adatait, a készletet és operatív lízinget, valamint az immateriális javak állományváltozását.

A különböző szervezetek által igényelt adatszolgáltatási mennyiség jelenleg egyértelműen a többszintű duplikációtól nem mentes adatgyűjtés és a jól körülhatárolható szakmai érdekcsoportok létét s agilitását jelzi. (Egyesítési törekvések ugyan megjelennek, de az eredmény még csekély.)

Első alkalommal 2001. decemberében mind részleteiben, mind aggregátumaiba konzisztens és több metszetben értékelhető adatbázist sikerült előállítani. Több mint 22000 oldalnyi (A/4) adat előállítása a meglévő elemi adatokból származott. A kapott mutatószámok és a megfogalmazott következtetések közel 1 éves fogalom és rendszerfejlesztés hozadékai. Mind elméleti, mind gyakorlati szempontból kialakult az a bázis, amely a védelmi ágazatban és a nemzeti tőkeszámla korrekt előállítása érdekében szükséges a továbblépéshez. A hasznosítás a védelmi képesség értékelése és az EU-ba történő csatlakozás területén lehetséges azzal, hogy project keretében a megkezdett folyamatot az elfogadott ütemtervnek és módszertannak megfelelően végig kell vinni és be kell fejezni.

---

<sup>40</sup>Statistikai program alapján

#### **4. A közfeladatok ellátásának új irányzatai, formái és a nemzetközi kitekintés**

A tömeghadseregek szinte minden tevékenységüket a haderő szervezetén belül valósították meg. Ennek megfelelően a konyhai kisegítőtől, netán a békében működő kertésztől kezdve, a hídépítő katonán keresztül a rakétamérnökig, mindenki az egycsatornás bevetési, katonai hierarchia rendszerében helyezkedik el. A működés fedezete a költségvetésbe került biztosításra, s az előirányzat felhasználására, a kötelezettségvállalásra jogosult teljesen szokványos módon megrendeléseket definiált, a szervezeten keresztül akciókat kezdeményezett, valósított meg, felhasználva a parancsnoki rendszer eszközeit.

A piaci törvényszerűségek "beengedése" a magyar haderőbe először a békeműködésben, majd pedig a katonai műveletek végrehajtásában egyre nagyobb teret engednek a nem katonai szervezatként megjelenő, de a szakmaiság minden tulajdonságával felszerelt, haderőn kívüli szerveződéseknek. Ez a tendencia megfigyelhető a NATO szövetségi rendszerén belül is úgy, hogy minden ország a saját nemzeti, gazdasági, védelempolitikai elképzeléseinek és felhalmozott tapasztalatainak megfelelően alkalmazza az egyes lehetőségeket, eljárásokat.

Ebben a fejezetben azokat az eljárásokat vizsgálom, amelyeknek tudatosan, vagy véletlenül vannak hazai elméleti előzményei, alapjai, s gyakorlati tapasztalatai. Hazai viszonylatban a gyakorlat kikényszerítette a megoldás részleteinek elméleti kidolgozását is. A nemzetközi szakirodalom kitekintést nyújt az általános elvekre a védelmi szféra területén.

A polgári vállalkozók hadszíntereken történő szerepvállalása, alkalmazása, a magánfinanszírozási kezdeményezés (PFI), az outsourcing elméletének kutatása és gyakorlati kivitelezése, mind hazánkban, mind a szövetséges államokban az érdeklődés homlokterében van. Ezen új irányok visszahatnak, alakítják és átalakítják a haderő szervezéséről és a feladatok végrehajtásának alapjairól vallott nézeteinket.



#### 4.1. Vállalkozók a hadszíntéren

**A hadszíntéren megjelenő vállalkozók a katonai erő alkalmazásának és viselkedésének új formáit állították elő. Hazai gyakorlati példák alapján ma eljutottunk oda, hogy a szerepvállalás különböző formáit az államvezetés, államigazgatás, a katonai vezetés és végrehajtás elméletileg is strukturálja, s ennek megfelelően a még atipikusnak számító feladatok alapvető végrehajtási kereteit kiépítette, egyidejűleg kutatja az elvi és gyakorlati továbbfejlesztési irányokat és lehetőségeket.**

**A délszláv helyzet megoldásában a magyar szerepvállalás 1995-ben jutott abba a stádiumba, hogy a politikai egyeztetéseket követően a katonai jelenlét megengedhető volt, hogy Magyarország egy zászlóaljnyi katonai műszaki erővel megjelenjen az IFOR nemzetközi szervezetében.**

Az első, nem békekörülményekhez kötött, megvalósított polgári szerepvállalás a hosszabb távú életfeltételek kialakításában jelentkezett. A megrendelés alapján legyártott konténertábor és infrastruktúra kialakítása formálisan béke körülmények között folyt. Különlegessége mégis jelentkezett, hiszen 1995. decemberében, 1996. elején a szórványos, egyedi, vagy kiscsoportok általi fegyveres tevékenység érzékelhető volt.<sup>41</sup>

**Magyarország számára ez volt az első, külföldön, nem béke körülmények között, ugyanakkor de facto katonai kockázati tényezőkkel terhelt alkalom a vállalkozók bevonására a**

---

<sup>41</sup> A Szárazföldi Csapatok Parancsnokságának Pénzügyi és Számviteli Főnök helyetteseként feladatom volt a pénzügyi ellátás megszervezése Horvátország területén. Az előkészítés időszakában 1995. decemberében - 1996. januárjában, a szakmai feladatok végrehajtása mellett, katonaruhában, normál útlevelemmel s csoportos kilépési okmánnyal fegyver nélkül többször volt alkalmam érzékelni a helyzetet, tárgyalásokat folytatni az okucani kontingens számlavezetőjével, a Zagrebečka Banka képviselőivel a számlavezetés feltételeiről, adatszolgáltatási paramétereikről, biztonsági kérdésekről. Fontos kiemelni, hogy a horvát bankrendszer, amely képes volt a magyar fél kéréseit teljesíteni, a „háborús” körülmények ellenére hiányosság nélkül működött. A közszolgáltatókkal és a magánszférával könnyen és korrekt alapokon lehetett szolgáltatási szerződést kötni, s a szokásosnál nem volt több probléma a teljesítésekben sem.

**műveletekbe, a feladatok végrehajtási háttérének megteremtésére. A műszaki kontingens feladatai végrehajtása, az ellátás hazai bázison történő biztosítása a Kaposváron diszlokáló a Boconádi Szabó József Logisztikai Ezred feladatát jelentette. Heti két alkalommal - az amerikai biztosító erők által oltalmazottan - élelem, üzemanyag, felszerelés utánszállítást hajtott végre az okučani bázisra. A termékeket Magyarországon vásárolták meg normál körülmények és szabályok között, és katonai erővel juttatták el a béke és a „háború” viszonyai közé. A Magyar Műszaki Kontingens által összerakott hídelemeket pedig a brit gyártó - szintén polgári vállalat - szállította a felépítés helyszínére, azaz a hadszíntérre.**

A délszláv helyzet megoldásában (IFOR, SFOR, TFOR, KFOR) a magyar szerepvállalást végigkísérte a háttér biztosításának polgári alapokra helyezése. A megvalósításban, az előkészítés során jellemzően bilaterális nemzetközi megbeszélésekről kellett, hogy szó essék, amely azonban már rávilágított arra, hogy békefenntartó akcióban a gazdasági, érdekérvényesítési és eljárási (pl. vám) szabályok működnek, az egyes országok érdekeiktől vezérelten. (A katonai erő külföldi bevetésével kapcsolatos szabályokkal és körülményekkel nem kívánok foglalkozni.) A katonai műveletek gazdasági (egyres logisztikai) feltételrendszerének megteremtésében (kiemelten nem Magyarországon) a politikai, igazgatási, gazdasági és katonai területek szoros együttműködésére volt szükség. A végrehajtás során is igazolódott, hogy az együttműködés új szegmenseit kellett felfedezni, kialakítani, alkalmazni és állandóan tökéletesíteni. Az mindenképpen bizonyítást nyert, hogy a pénzügyi szektor technológiai stabilitása sokkal erősebb és rugalmasabb, mint azt jósolni lehetett volna.<sup>42</sup>

**A valuta és devizaforgalmazási szabályok gördülékenyen lehetővé tették a hazai és határokon átnyúló pénzügyi forgalmazást.**

---

<sup>42</sup> Minimális volt a készpénzforgalom. Az átutalások a külföldi szolgáltatóknak, a hazai partnereknek és a személyeknek 1-2 hónapos akadozás, kiigazítás után rendben működtek.

**A feladatok végrehajtásának logisztikai biztosítását hagyományosan a katonai szervezeten belülről oldották meg, ugyanakkor a hadszíntéren kívüli környezet már a polgári szféra fedte le.**

**A Magyar Műszaki Kontingens szigorúan fogalmazva építőipari tevékenységet hajtott végre. Hidat épített, fém és fahidakat tartott fenn, utakat alakított ki, vasúti pályát állított helyre, azaz értéket teremtett. Ezeket az értékeket a nemzetközi erők - köztük Magyarország - hozták létre. De hogyan számítsuk ki a teremtett értéket a valóságban, mi legyen a sorsa? A nyújtott szolgáltatásokat és az előállított műtárgyakat eltérő jellegűkből fakadóan célszerű élesen szétbontani. (A termék, híd előállításához a közvetlenül kapcsolódó közvetlen költségek számbavétele nem jelentene különösebb problémát, ugyanakkor az előállított valós értéket nem tudjuk kimutatni). Megítélésem szerint a NATO és a békeműveletekben érintett egyéb országok által előállított tárgyi eszközök fizikai átadása megtörtént, de senki nem adta át a hidakat, azokat sem, amelyek akár 50-100 évig is a jelenlegi helyükön lesznek a horvát vagy a boszniai nemzeti vagyonban. Szaknyelven kifejezve a beruházás aktiválása nem történt meg. A NATO feladatainak pontosítása, illetőleg az elszámolási és statisztikai rendszerek, protokollok (EU, OECD, IMF, ENSZ) harmonizációjának időszakában nem engedhető meg, hogy a teljesítmények mérés és publikálás nélkül maradjanak.<sup>43</sup>**

**A biztonság kérdéseit szem előtt tartva, a gazdasági erő kifejtést, hatékonyságot alapul véve javasolt a területen az üzleti szféra által sikeresen és sok tapasztalattal alkalmazott üzemgazdasági szemléletű számviteli eljárások alkalmazása. A jelenlegi hazai szisztéma - viszonylag könnyen - ma is biztosítja a végrehajtást.**

---

<sup>43</sup> A NATO és az EAPC keretében szervezett konferenciákon többször felvettem a kérdést, de különböző okok miatt a résztvevők nem tulajdonítottak különös jelentőséget az ügynek. E nyilvánvaló hibás álláspont képviselőinek több oka is van. Így a NATO és a tagállamok hadseregei által alkalmazott könyvvizelési rendszert az erőforrás-tervező katonák csak kevésbé ismerik. A holtpontról való kimozdítás érdekében a NATO közgazdasági igazgatóhelyettesével, a brit Bryan Fielddel és a NATO gazdasági igazgatójával Patric Hardoninnal 2001. július 5-én Brüsszelben tartott megbeszélésen az igazgató úr kifejezte érdeklődését a téma iránt, s javaslat van előkészítés alatt annak érdekében, hogy az EAPC keretében az elmélettel közelebbről foglalkozzanak a NATO és az EAPC országai.

**A délszláv helyzethez kötődő NATO bevetés az ESSENTIAL HARVEST (Hatékony Begyűjtés), esetében merőben új feladatot kellett a műveleti területen végrehajtani: fegyverek, lőszer megsemmisítését.<sup>44</sup>**

A NATO által kért képességet a magyar felajánlás kielégítette.<sup>45</sup> A NATO által szervezett bevetés egyik kulcspontját a magyar 34 fős csoport teljesítette, akik "civil" vállalat civil alkalmazottai voltak. A civil vállalat egy hadiipari vállalat volt, amely történetesen a Honvédelmi Minisztérium többségi tulajdonában van.<sup>46</sup>

Vélelmezhetően nem kell különösebb bátorság kijelenteni, hogy megelőző katonai, igazgatási, gazdasági előkészítés nélkül (az előkészítésre 2 hónap állt rendelkezésre, a Kormány formális döntését követő 11. napon a vállalat kint volt a műveleti területen, ami ismerve a viszonyokat, rendkívül rövid idő,) a bevetés nem lett volna végrehajtható. Közvetlenül érzékelhető volt, hogy a katonai hierarchia, kommunikációs csatornák, viselkedési normák ismerete és célirányos felkészítés nélkül a feladat meg sem kezdhető. Az előkészítést a Honvédelmi Minisztériumban felállított Operatív Koordinációs Bizottság<sup>47</sup> vezette. A hazai államigazgatás, a Honvédelmi Minisztérium vezetése, a NATO nemzetközi törzse, a magyar NATO misszió és a vállalat közti koordináció alapvető kérdés volt, ami a bevetés időszakában kiegészült a műveleti területről katonai közvetlen csatornákon érkező információk által kezdeményezett tevékenységek koordinációjával. A kiküldött csoport vezetőinek és egyes tagjainak hivatásos katonaként megszerzett nemzetközi bevetési és technológiai tapasztalatai alapként szolgálták az előkészítést és a végrehajtást. A bevetés feltételrendszerének kialakítása során a különböző

<sup>44</sup> A feladat koordinálásáról - a kutatás időszakában - leíró jellegű publikáció jelent meg az Új Honvédségi Szemle 2002/2. Számában (társszerzők: Csontos András ezredes-Horváth József ezredes)

<sup>45</sup> Az előkészítés során a magyar lőszer és aknamegsemmisítő részleg igénybevétele lemondták, amelyet ezután később már a műveletek során ismét igényeltek, de akkor már a bevetésre technikai okok miatt nem kerülhetett sor.

<sup>46</sup> HM CURRUS Rt. Gödöllő HM tulajdoni hányad: 71%.

<sup>47</sup> A HM kijelölése alapján a Közgazdasági és Vagyonfelügyeleti Főosztály főosztályvezetője töltötte be a vezető funkcióját, azaz volt szerencsém direkt behatásokat és problémákat érzékelni.

szinteken megszerzett elméleti ismeretek beépítése a szabályozórendszerbe azonnali szükségszerűségként jelentkezett.<sup>48</sup>

**A részletes problémák ismertetésétől eltekintve tematizáltan összefoglalva célszerű áttekinteni milyen elvi és gyakorlati hozadéka volt az első magyar civil hadszíntéri NATO felajánlás realizálása az előkészítés, a végrehajtás és a hadszíntérről történő kivonás időszakában.**

- Az adminisztratív és gyakorlati teendőket párhuzamosan kell indítani.
- A feladat valamely okból történő elmaradásának üzleti kockázatát definiálni szükséges, egyidejűleg tisztázva a kockázat viselőjét.
- A megrendelés kiadásának adminisztratív (pl. kormányhatározat kiadása) biztosítása érdekében az államigazgatási egyeztetési csatornák működését gyorsítani szükséges.
- A környezetvédelmi szabályok betartása (pl. hadianyag Magyarországra való bekerülése) és betartatása nem megkerülhető és érzékeny terület.
- A nemzetközi szállítmányozással összefüggő kérdések tisztázásába (ugyanis vámhatárok átlépéséről van szó) be kell vonni a partnerországokat és alkalmazni célszerű a vonatkozó NATO egyeztetési okmányokat (pl. SOFA).
- A nemzetközi katonai együttműködési csatornák feladat-centrikus központosítása már a szervezés megkezdésének pillanatában szükséges.
- A megfelelő szakmai összetétellel hadműveleti, védelempolitikai, közgazdasági, jogi, nemzetközi és hazai beszerzési, szerződéskötési ismerettel és mandátummal felruházott operatív törzsek kellene, ahol az egyes személyek koordinációs, kockázatmegítelő és tűrőképessége magas.
- A titkos és nyílt információtovábbítási csatornák rendelkezésre állását 0-24 órában kell biztosítani.
- A nyilvánosság (sajtó) bevonása előre tervezett és irányított legyen.

---

<sup>48</sup> Ez a folyamat elindult s a 9/1998. HM utasítás megkezdett módosítási folyamata szabállyá teszi az eljárás kezelését, elméletét.

- A szerződések tartalmi elemeinek megfogalmazását a lehető legszélesebb sávban kell végrehajtani, majd az ártárgyalások lefolytatását független szervezetre szükséges bízni.
- A tevékenységről, az elvégzett munka minőségéről nemzetközi és hazai bizonyosságot célszerű szerezni.
- A kifizetési folyamatokat – és azok minden fázisát - el kell különíteni a megelőző folyamatoktól.

A NATO tagállamok haderői már jelentősebb múltra tekintenek vissza a civil vállalkozók hadszíntéri alkalmazásában. Ebből a tényből fakadóan szokványosabbnak számít, hogy a katonai műveletek előkészítése és végrehajtása során tervezetten, vagy a helyzet kínálta spontán módon, de szabályozott keretek között a **vállalkozók** megjelenjenek a hadszíntéren. Bevetésükre és védelmükre az USA-ban kodifikált eljárási rend van érvényben, amelyek szakutasításban kapnak helyet, így alkalmazásuk hiteles.[11;12]

### **A szabályrendszer megkülönbözteti:**

- a hadszíntéri támogató vállalkozások (hadszíntéren települ, támogat, ellát)
- rendszertámogató vállalkozókat (békében és bevetésben is a komplex támogató rendszer részei)
- külső támogató vállalkozások (az előző két kategóriába nem tartozó vállalkozók általában eseti megbízást hajtanak végre).

A vállalkozók általában részletesen kidolgozott szerződés alapján vannak jelen, végzik tevékenységüket. Ezek a szerződések aprólékosan tartalmazzák a konkrét feladatokat, a tevékenységbe történő bevonás menetét, a kapcsolattartást, az ellenőrzési jogosultságot és módszereket, a kommunikációs és a közlekedési feltételeket. A tervezés fázisában megkapják a rájuk vonatkozó információkat és az általuk kibocsátott outputokat a katonai hadműveleti tervezés beépíti a műveletek tervébe. Ugyancsak rögzítésre kerül a bevetés oltalmazás, ellátás biztosítás, elhelyezés és kivonás eljárási rendje.

A jogosultságok és kötelek leírására kialakított rendszer nem hagy kétséget afelől, hogy az életfenntartás, az elhelyezés, a mozgás és ellátás terén nem szenved hátrányt a katonákkal szemben.<sup>49</sup> Általános kikötés, hogy a vállalkozót nem szabad igénybe venni harctevékenységre. Itt természetesen kényes kérdésről van szó, hiszen a harctevékenység fogalma, kiterjedése határozza (határozná) meg a tényleges tartalmat. Nyilvánvaló, hogy egy repülőgépmérnöknek a gépek kiszolgálása és nem repülés a feladata a hadszíntéren. Filozófiai kérdés lehet, hogy mikor kezdődik és fejeződik be a harccselekmény? Nincs tisztázva a jogállás abban az esetben sem ha fogságba kerül a vállalkozó alkalmazottja. Az USA szabályai szerint a civil is jogosult a hadifogoly jogállásra. Itt az a kérdés, hogy ezt miként értelmezi az ellenség. Szerencsés helyzet, hogy a vállalkozókkal kapcsolatban elég részletes szabályozórendszer áll rendelkezésre. A gyakorlati példák mutatják, hogy a parancsnokok és a törzsek meg kell, hogy tanulják az együttműködési kategóriákat, az igénybevétel szabályait, illetve az eljárás rendjét.

#### **4.2. Magánfinanszírozási Kezdeményezés (PFI - Private Finance Initiative)**

**Már utaltunk rá, hogy a közfeladatok ellátásának köteleme általában jogszabályok által delegálva van valamely központi költségvetési szerv számára. Így van ez a honvédelemmel és a honvédelemhez kapcsolódó közfeladatokkal is. Általános tapasztalat, hogy a rendelkezésre álló erőforrások volumene valamely okból szűkösen bizonyul a feladat adott időben, adott helyen történő végrehajtására. Ez az indok lehet valós vagy mesterségesen - a döntéshozók érdekei vagy a befolyásolási erővel bíró személyek hatása által - előállított.**

**A kialakult szűkszerűség, illetőleg a rendelkezésre álló erőforrások szűk keresztmetszete indukálja, hogy a**

---

<sup>49</sup> Öltözetükre vonatkozóan érdemes megjegyezni, hogy míg a vállalkozók előnyben részesítik a katonaruhát, addig az USA szabályzatai kikötik, hogy nem lehetnek az USA egyenruhájában, ami persze nem jelenti azt, hogy majdnem olyanban ne lehetnének.

gazdasági életben valamely módon megjelenő csoportok szabad erőforrásai mozgósíthatók legyenek. Ez modellszerűen azt jelenti, hogy a közfeladatok ellátása és/vagy az ellátás biztosítását megalapozó infrastruktúra, eszközrendszer, nem közpénzből, hanem magánforrásból kerül finanszírozásra. A brit védelmi szektorban használatos PFI rendszer is ezen az alapelven működik.[15] Célszerű strukturálással láthatóvá válik, hogy a magánfinanszírozási kezdeményezés használhatósága egyéb területeken is megmutatkozik. A beruházási kedv jó hatással van a makrogazdasági mutatókra, foglalkoztatottságra és a fogyasztásra. A multiplikátor hatás a GDP növekedésével jár, amely végső soron a védelmi költségvetés emelkedésével is járhat.

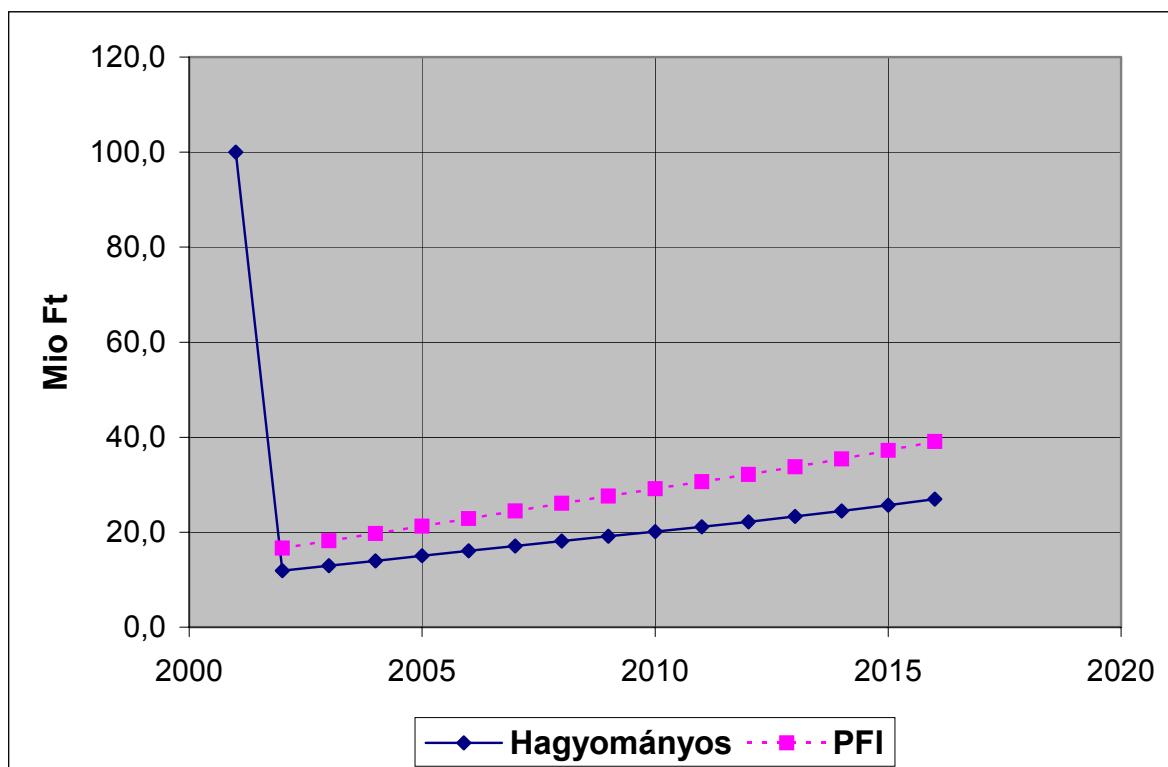
Akár a hazai példából is látható, hogy a haderő szükségletei viszonylag gyorsan átalakulnak. Ez az átalakulás érinti a mennyiséget, az összetételt, a technikai színvonalat és a földrajzi elhelyezkedést.

Békeidőben a védelmi infrastruktúra működtetésében, a szolgáltatások biztosításában a vállalkozók megszokott módon vannak jelen. Láthattuk, hogy a hadszíntéren nem közvetlenül a harccselekmények végrehajtóiként, hanem szolgáltatóként, a feladatokban ipari és szakértői bázisként a vállalkozók már megjelentek. A PFI konstrukció lényege, hogy a tőkejavak biztosítóiként, beruházóiként jelentkeznek a piaci szereplők. Kézenfekvő, hogy a harceszközök, mint tőkejavak klasszikus értelemben alig értelmezhetőek. Következésképpen a befektetett eszközök merítési köre nem a harckocsikkal, páncélozott harcjárművekkel kezdődik. Kezdődhet viszont ingatlanokkal, a békeműködést szolgáló egyéb tőkejavakkal, járművekkel, berendezésekkel és felszerelésekkel. A befektetés kockázata a vállalkozóé, a jószág beruházási összköltségét ez a kockázat növeli. Ebből viszont nem következik egyértelműen, hogy a teljes életciklusra vetítve magasabb összeget kapunk (10-11.sz. ábra).



10. sz. ábra

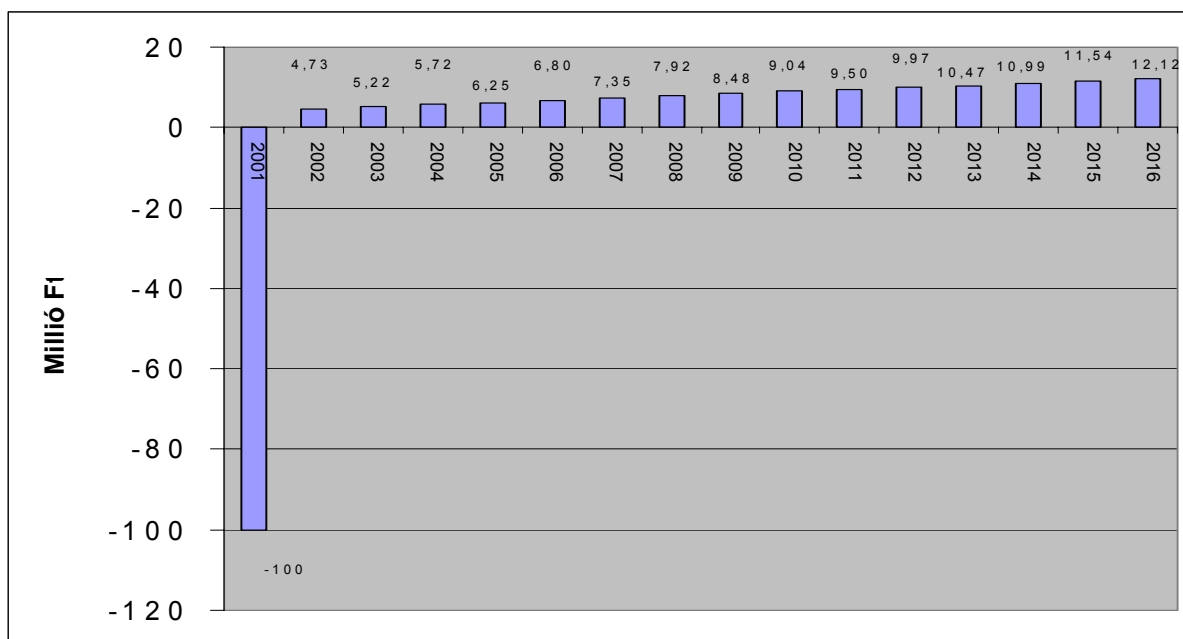
**A beruházások éves kiadásai (folyó áron) hagyományos és PFI beruházás alkalmazásával**



Szerkesztette: Horváth József (2001.október)

11. sz. ábra

**Éves költségvetési támogatási többlet PFI alkalmazása esetén**



Szerkesztette: Horváth József (2001.október)

**A beruházás külső pénzügyi forrásból történő, a költségvetési szektoron kívüli megvalósításának más hatásai is vannak. Az épület, berendezés üzemeltetése szintén külső vállalkozás által biztosítható, amely így már outsourcing jellegű működtetést is jelent.**

Az előnyök további realizálása a haderőnél viszonylag gyakran előforduló díszlokációs döntések meghozatala során érzékelhető. A döntési szabadságfok nagyobb, tekintettel arra, hogy a haderőt nem kötik a tőkejavak, hiszen azok az új követelményeknek megfelelő helyen akár újra elérhetővé válnak. Ezért a rugalmasságért a haderő időarányosan lehet, hogy többet fizet (kockázat!), de az előnyök kompenzálják a folyó kiadások terheit, így a költségvetés teljes életciklusra vetítve hatékonyabban kerül felhasználásra. Megítélésem szerint a PFI alkalmazásának a feltételrendszere rendelkezésre kell, hogy álljon a magyar gazdaságban és a védelmi szektoron belül is. A hatalmi feltételeken túl a katonai döntéshozókat szocializálni kell az új konstrukció igénybevételére. Ki kell alakítani és részletesen szabályozni a működtetési felelősségi, pénzügyi ,megszüntetési, garanciális paramétereiket. Magyar viszonyok között érdemi, működő PFI konstrukció nincs. Az Egyesült Királyságban viszont már konkrét példák állnak rendelkezésre. Gépjárművek, ingatlanok (köztük a Whitehall – a brit HM épülete), tanintézetek, szolgálati lakások, egészségügyi létesítmények működtetése, szimulátorok beszerzése, stb. terén.

**A PFI, mint filozófia és eszközrendszer alkalmazása, illetőleg a döntés meghozatala során figyelembe kell venni az adott körülmények között jelentkező előnyöket, hátrányokat, egyáltalán az alkalmazás jellegzetességeit.**

#### **Előnyök:**

- Makrogazdasági hatása a beruházások növekedésére pozitív.
- A kompetitív szféra hatékonysága általában költségcsökkentő hatásként jelentkezik (verseny, pályáztatás).
- A tőkejavak elérése nemcsak beruházással lehetséges a költségvetési szféra számára.

- Nem kell a tőkejóság teljes életciklus kockázatát költségvetési körben tartani (lásd 3. fejezet).
- A védelmi szféra tisztíthatja tevékenységi körét, koncentrálna az alapfeladatokra.
- Kiszámíthatóbb a költségvetés kiadási szerkezete minden tervezési időszakra vonatkozóan.
- A védelmi szféra létszámviszonyai kedvezően változnak.
- A beruházás és a tőkejavak fenntartási kockázatai a haderőn kívülre kerülnek.
- A honvédelem közvetlenül az üzleti szféra érdekévé is válik, amely a társadalomban megjelenő attitűdök következtében pozitívan hat a védelmi képességre, a katonák megítélésére.

#### **Hátrányok:**

- A PFI összköltsége nagyobb lehet a hagyományos saját erővel megvalósított beruházás költségénél.
- A döntéshozók mindenre jó megoldásnak ítélik, így a PFI túlvállalással közép és hosszú távon finanszírozhatatlanná teszik a védelmi ágazatot.
- A nem kellően kimunkált együttműködés vitákhoz, ellátási zavarokhoz vezethet.
- A parancsnokok ellenállásából fakadóan törekvés mutatkozik a párhuzamos kapacitások kiépítésére, amely pazarláshoz vezethet.

Az előnyökből és a hátrányokból is látszik, hogy a PFI nem csodaszer, de komoly felismerés és lehetőség úgy az üzleti, mint a védelmi szektor számára. Az alkalmazás eszközrendszerének kiépítése komoly feladattal és felelősséggel jár együtt, melynek vállalása megítélésem szerint a magyar haderő számára is determinált út.

Vizsgáljuk meg, hogy Magyarország, a honvédelmi tárca milyen lépéseket tett eddig a piaci szektor bevonására és az üzleti módszerek alkalmazására a védelmi tárca érdekkörében profiljának megtisztítása során, illetve milyen feladatokat tevékenységeket célszerű outsourcing módszerével ellátni.

### 4.3. Outsourcing<sup>50</sup>

Közel 1-1,5 éves előkészítő tevékenységre alapozva 1999. őszén megfogalmazásra került a haderő és a hozzákapcsolódó tevékenységi területek alapvető küldetése, feladata. [46] Egyértelmű célként fogalmazódott meg egy kisebb, mozgékonyabb és finanszírozható haderő létrehozása. A felülvizsgálatot a katonai képességek biztosításának felelőssége és a költségvetési lehetőségek egyértelműsége kényszerítette ki (a honvédelmi tárca éves költségvetési támogatása a GDP százalékában rögzített). Az általános érdekeken túlmenően a rendelkezésre álló szûkös erőforrásokat kell a lehető legnagyobb hatékonysággal kihasználni a katonai képességek megteremtése és/vagy emelése érdekében. A védelemre szánt összegeket elsősorban a közvetlen honvédelemre célszerű fordítani, ezért az egyéb állami feladatok ellátására alternatív megoldási lehetőségeket is számba kell venni.

A felülvizsgálat eredményeire alapozva számos döntés került megfogalmazásra. Így a legfontosabb szempontnak tartom, hogy a katonai szervezetek működésének átalakítását úgy szabad csak végrehajtani, hogy azok az alaprendeltetési feladataikra tudjanak koncentrálni. A stratégiai védelmi felülvizsgálat rendelkezett a közvetlenül nem védelmi jellegű, de a tárca felelősségi körében lévő állami feladat működésének átstrukturálására, a finanszírozás átláthatóvá tételére és a hatékonyabb működés elérésére.

A megfogalmazott elveknek megfelelően a hadrendből kikerültek a közvetlenül nem védelmi tevékenységet ellátók. Így: ingatlan üzemeltetési, fenntartási, kulturális és művelődési, üdültetési és rekreációs, egyes termelő, szolgáltató és javító szervezetek.

---

<sup>50</sup> Bizonyára egy magyar szó használata volna kívánatos. Ugyanakkor a kifejezés annyira sokrétű tartalmat takar, hogy egyetlen magyar szóval, vagy rövid kifejezéssel nem fordították még le. Jelenti a katonai szervezetből való kivitelt, a külső források és erőforrások bevonását és azok kombinációját is.

A támogató tevékenységek védelmi szervezeten kívüli biztosítására az első kiemelkedő projekt az elhelyezési tevékenység átszervezése volt. Ez országosan közel 2000 embert érintett, melynek eredményeként a laktanyák üzemeltetését a versenyszférában lévő vállalatok végzik, melyek kiválasztása versenyegyeztetéssel történt.

Az elsődleges cél a költségvetési létszám csökkentése volt, de a szolgáltatások a piaci szférához jobban illeszkedő végrehajtása még költségvetési megtakarításokat is eredményezhet.

Döntés született a kulturális ágazat területén három közhasznú társaság megalapítására vonatkozóan, s a Honvéd Művészegyüttes átadására a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma részére. Ezzel a korábban tárca által működtetett Művelődési Ház, a 42 db helyőrségi klub, a Zrínyi kiadó és a nyomda kikerült a tárca szervezetéből. A megalapított társaságok 2000. július 15-től az új szervezeti formában a honvédelemért, de közvetlenül nem a tárcánál működnek. A 3 éves finanszírozási terv szerint évente 10%-kal csökkentett költségvetési forrást vesznek igénybe úgy, hogy a piac lehetőségeit kihasználva a működés során realizált bevételeket az alaptevékenységre kötelesek fordítani.<sup>51</sup>

Az üdültetési ágazat a honvédségi kedvezményes üdültetésre jogosultak ellátását biztosítja, az ellátandó létszám megközelíti a 150.000 főt. A katonai alakulatok is rendelkeztek ún. csapatpihenőkkel, melyek megnehezítették a rendszer átláthatóságát, hiszen ezek működési költségei az alakulatok költségvetésében jelentek meg, a személyzetet döntően sorkatonák alkották. Az üdültetés 2001. január 1-től a kulturális ágazatban bemutatott elveknek megfelelő új struktúrájában működik.

A Magyar Honvédség egészségügyi biztosítását végző intézményrendszer felülvizsgálata is folyamatban van. A honvédség egészségügyi rendszere

---

<sup>51</sup> Az elméleti elképzelések kidolgozásában és a gyakorlati kivitelezésben személyesen résztvettem. A megszerzett tapasztalatokat a fejezetbe beépítettem.

nyitottá vált a civil lakosság felé, az eü. intézményrendszer finanszírozását megosztottan a HM tárca és a tb. alapok végzik. A terveknek megfelelően az egészségügyi biztosítást úgy javaslom átalakítani, hogy az a speciális katonai egészségügyi szakfeladatokat és a honvédségi igényjogosultak ellátását biztosítsa. A tervek szerint 2002. július 1-jétől jöhet létre és működhet az átstrukturált egészségügyi intézményrendszer.

Az említett feladatokkal párhuzamosan végrehajthatóvá vált a Magyar Honvédség egyes szervezeteinél meglévő termelő és javítási tevékenység, s ezek kapcsán a tárcán kívülre helyezésének vizsgálata (pl. fegyverzeti eszközök javítása, térképgyártás, stb.). A feladatok vagy a már meglévő HM tulajdonú gazdasági társaságokhoz kerültek, vagy új gazdasági társaság alapításával kerül megoldásra a tevékenység továbbvitele.

Az átalakítás fő célkitűzéseit a meghirdetett program szerint kellett megfogalmazni, amelyek a következők voltak:

- a nem közvetlenül védelmi jellegű állami feladatokra fordított kiadások egyértelműen, a tevékenységhez testreszabottan, átláthatóan és normatív módon kerüljenek kimutatásra, ne terheljék rejtett tételek formájában a védelmi költségvetést;
- az említett ágazatokban dolgozók létszáma ne terhelje a tárca költségvetési létszámát;
- a feladat ellátását szolgáló ingatlan- és ingó vagyonelemek továbbra is állami tulajdonban maradjanak;
- az igénybe nem vett kapacitások piaci értékesítéséből és más külső források bevonásával bővíthetők legyenek az alapfunkcióra szánt költségvetési források.

A várt előnyök mind társadalmi, mind közvetlenül a honvédelem terén definiálásra kerültek, amelyek alapján:

- a honvédség létszáma pontosabb képet mutat a védelmi szervezet méretéről,
- a nem piaci alapon működő, de úgy működtethető kapacitások működése hatékonyabbá válik,
- a kedvezőtlen irányú változások esetén a társaság megszüntethető, és a törzsbetét visszakerül a fejezet kezelésébe,
- a gazdálkodás, a piac értékítélete és módszerei alapján átláthatóvá, értékelhetővé válik,
- nem vonatkoznak rá a szigorú költségvetési korlátozások (pl. hitelt vehet fel pótlólagos beruházásokhoz, kötetlenebb létszám és bérgazdálkodást folytathat, stb.).

Megítélésem szerint hosszú távon jó megoldás lehet a teljesen piaci alapokra történő helyezés (privatizálás), azonban az egyszeri radikális váltás helyett a fokozatos átmenet biztosítása szerencsés módszernek bizonyulhat, időt hagyva ezzel a szervezetek részére, hogy életképes állapotba kerüljenek és tapasztalatokat gyűjtsenek.

A magánszektor elsősorban a vázolt konstrukción keresztül részt vesz a feladatok ellátásában. A költségvetési szervek működésére és feladataira szigorú jogi szabályozás vonatkozik. A szabályok módosításához az egyik szükséges lépés a hosszabb távú kötelezettségvállalás (5-10) éves lehetővé tétele, így a külső szolgáltatótól történő beszerzés a költségeket a program időtartamára egyenletesen oszlatná el, tervezhetőbbé válna a kiadások nagysága. Az outsourcing program végrehajtásával a tárca létszáma mintegy 4 ezer fővel csökkent. Az USA által elfogadott program szerint 245 ezer fő távozik az amerikai hadsereg kötelékéből (lásd 2.sz. táblázat).

Vannak azonban olyan vezetői döntés-előkészítő, döntéstámogató módszerek, melyek bevezetése elsődlegesen belső döntés függvénye. Támogatni kell az üzleti életben sikerrel alkalmazott módszerek bevezetését a védelmi szektorban is, kiaknázva az ezzel nyerhető előnyöket, ehhez azonban

szükséges a személyi állomány megfelelő továbbképzése (e téren a HM-nek gyümölcsöző kapcsolata alakult ki a brit és amerikai védelmi minisztériummal).

A magyar társadalomban, a 90-es években megkezdett változások tették lehetővé, hogy kialakuljanak a nonprofit szektor működési alapjai. Lehetővé vált a normatív támogatások folyósítása, a magánadományok felhasználásának és az üzleti tevékenység folytatásának lehetősége. Az adó és egyéb kedvezmények, valamint kötelek összefüggése biztosítja a feladatellátás jogosultságát, a felelősség és az elszámoltathatóság egyensúlyát. A normatív finanszírozás és az állami pénzeszközök felhasználása fókuszpontba helyezi a felügyelet és elszámoltatás szoros kialakítását.<sup>52</sup> Kuti Éva [27] szerint erős kapcsolat van nonprofit szervezet mérete és piaci alkalmassága, túlélőképessége között abban az esetben, ha a szervezet működésében a piacról szerzi bevételei nagy részét. De a korreláció akkor is pozitív és szignifikáns - bár nem annyira erős - ha a költségvetési támogatások vannak túlsúlyban.

**A vizsgálati eredményt felhasználva törekednünk kell a megfelelő "üzemméret" kialakítására, különösen abban az esetben, ha a honvédelemhez kapcsolódó közfeladatról van szó. Az üzemméret, a strukturált szervezeti rend, a döntési jogosultságok megosztása és az ellenőrzési rendszer konzisztens működtetése jelenthet garanciát a feladat teljesítésére.**

#### 4.4. A brit védelmi ágazatban elfogadott elvek és azok alkalmazása

Természetes törekvése a társadalom egyedeinek, kis és nagy alrendszerének, hogy a rendelkezésünkre álló erőforrásokat hatékonyan használják fel (nem beszélve arról, hogy az erőforrás megszerzési képessége is növekszik a hatékonyság mítoszának megteremtésével).

---

<sup>52</sup> A honvédelem területéről outsourcingban érintett területek felügyelete és ellenőrzése kapcsán a 33/2001. HM utasítás tartalmazza a részletes eljárási szabályokat



Összetett rendszereknél úgy hazánkban, mint a környezetünkben állandó definiálásra és újradefiniálásra kényszerülünk, hogy mi is a hatékony rendszer. Egyszerű volna a helyzet, ha rendelkeznénk egyszerű és tiszta modellekkel a hatékonyság mérésére vonatkozóan. Sajnos nincs így, hiszen a legszofisztikusabb mutatószám is csak részben ad információt a rendszer egészére vonatkozóan. Tehát más, sok-sok mérőszámot kell alkalmazni a lineáris programozástól, a szállítási feladatok megoldásától kezdve a különböző statisztikai módszerekig. A legjobb módszerek is a legkritikább esetben eredményezik, hogy egy adott szegmens maximalizált haszna a rendszer egészére optimumot jelentsen. Túl a matematikai és statisztikai modelleken pedig számításba kell venni, hogy a rendszerek emberek pszichikumán keresztül működnek, melyek kevésbé kiszámíthatóak, és emberek kisebb-nagyobb csoportjainak viselkedésén keresztül érvényesülnek.

**A brit védelmi szektorban a közelmúltban bejárt út véleményem szerint példaértékű Magyarország számára, ezért részletesebben bemutatom a folyamatot.<sup>53</sup>**

A brit haderőre (védelmi szférára) vonatkozó az MoD Departement Plan [34] (Megvalósítható célok) a téma szempontjából releváns információbázis. A kezelt struktúrák, fogalmak szempontjából nem találhatunk lényeges eltéréseket a brit és magyar rendszer között. A kérdés persze kérdés marad, nevezetesen az, hogy a megvalósítás mély rétegeiben is ugyanaz marad-e a tartalom?

A nemzetközi kitekintés segít megérteni az azonosságokat és a különbségeket, következtethetünk a teendőkre, megérthetővé válnak a trendek.

A brit haderőben 1999-ben végrehajtott stratégiai felülvizsgálat (The Strategic Defence Review - SDR) hangsúlyozottan foglalkozik gazdálkodási és költségvetési kérdésekkel. Célként határozta meg, hogy a kiadások biztosítsák

---

<sup>53</sup> A kutatás során vizsgált német példa és választott út is sok tanulsággal szolgált, de úgy értékelem, hogy a brit példa filozófiájában, módszertanában közelebb áll a mi gondolkodásunkhoz.

a védelmi feladat végrehajtásának maximalizálását, utalást adott arra, hogy a diszkrét költségvetési évek mellett a honvédelmi költségvetéssel 3 éves ciklusokban kell foglalkozni, ehhez rendelve a rövidtávú célokat. Végig hangsúlyozásra került, hogy az SDR követelményei jelennek meg az 1 és 3 éves tervekben. Ezek a tervek meghatározzák a prioritásokat, melyek nem mentesek a jövőtől való félelem megjelenítésével.<sup>54</sup> A prioritált feladatok, célok, jelszavak között fontos helyet foglalnak el a beszerzések (SMART) a felesleges ingatlanoktól, vagyontárgyaktól való megszabadulás programjai, a magánszektornal való együttműködés fejlesztése, a központi logisztika kialakítása és az erőforrás szemléletű könyvelés és költségvetés bevezetése.

Kísérteties a hasonlóság a magyar deklarált célokhoz és feladatokhoz, ugyanakkor a részletes célok, szándékok, kibocsátások kimutatása a részletekben megmutatkozó professzionizmus sok mindenre enged következtetni. A katonai képességekre utaló követelmény csak a második helyen szerepel a védelmi ágazat céljai között. Figyelemreméltó bátorság, hiszen elfogadottá teszi a védelem, a védelmi minisztériumon belüli súlypontokat. Kis túlzással a védelmi képességet az erőről az észre helyezi. Csak a harmadik lehet a felszerelés témaköre. Ez a hozzáállás nem fosztja meg a védelmi minisztérium szakértőit a honvédelem nem hagyományos (katonai) eszközrendszerének alkalmazásától. A felszerelések programja már jelzi, hogy a magyar gyakorlattól már eltérő megoldásokkal találkozhatunk. A tőkejavak korrekt kezelése hozzásegíti a rendszert az optimalizálthoz közeli működéshez. A használt eszközrendszer az üzleti életben alkalmazott, tesztelt és ellenőrzött. Nem utolsó szempont, hogy ezt az eszközrendszert érvényesnek tekinti a brit és a nemzetközi közvélemény.

**Mérhető és egzakt követelmények kerültek meghatározásra a feltöltés, a felépítés és az eljárások bevezetésével kapcsolatosan. Így a működtetési költségek 20%-os csökkenése, s ehhez az út, a módszerek meghatározására teljesen kézenfekvő módon szerepel a**

---

<sup>54</sup> A prioritált feladatok második helyén szerepelt az Y2K, azaz 2000. év beköszöntének számítógépekre gyakorolt hatása „successful transition through the Year 2000 computer problem”.

feladatrendszerben. A tervezett és pontosan meghatározott éves mért hatékonyság növelése, amely 3%-ban került rögzítésre. Meghatározásra került a 3 év alatt értékesítendő vagyonelemek mennyisége. A nem közvetlen hadianyagok értékét csökkenteni kívánják 2,2 milliárd £-ra, 2001. áprilisára. (Az említett utolsó 2 feltétel ellenőrizhetőségére vonatkozóan alkalmazzák a tőkelekötés költségét, melyet nagyon pontosan számon tartanak és könyvelnek. A magas (és felesleges) tőkeérték közvetlenül csökkenti a haderő által felhasználható forrásokat. Ugyanaz az aspektus csak részben fellelhető a hazai rendszerben s a felesleges tőkelekötést „értékcsökkenést” csak közvetve érzékelik a katonai vezetők, alkalmazottak. Egy részük ugyan költségként kimutatásra kerül, de a kiadási források csökkentésének fenyegetése elmarad.)

**Nagy jelentősége van a visszacsatolási funkciónak, amely az SDR-hez nyúl vissza, mint "mesterdarabhoz".**

Technikailag érdemes megjegyezni, hogy a kereskedelmi forgalomban kapható eszközök beszerzését a honvédelmi minisztérium az elektronikus kereskedelmen keresztül szorgalmazza (verseny!), felhasználva a kormányzati beszerzési lehetőséget. Érdekes eligazítás szerepel a számlák kifizetésének szabályairól, ami egyértelművé teszi, hogy a kifizetési rendszer elkülönül (ellenőrzés!) a kötelezettségvállalási és lebonyolítói szervezetektől s, hogy 30 napon belül vállalható a termékek és szolgáltatások számláinak kifizetése. 3 évre előre meghatározásra kerül a kiadások volumene és fő szerkezete (lásd 3. sz. táblázat), amelyben pénzben mérhető elvek és megtakarítások jelennek meg. Igaz ez hatékonyságra és a tőkeköltség kiadási lehetőség csökkentő hatására, s a kiadások redukálásának a trendjére is. Természetesen a hatékonyság növelésére gyakorlati lépéseket kellett tenni. Így:

- a szolgáltatásokat a szétaprózottság helyett méretgazdaságos bázisokra vonják össze;

- az üzleti szektor módszerét alkalmazzák a védelmi tárcánál, biztosítva ezzel a pénz hatékonyabb felhasználását,
- a képzéssel, továbbképzéssel erősítik a felelősségérzetet és a tudást.

**A felelősség és a rendelkezési képesség delegálása egzakt formát ölt azzal, hogy minden magas szintű költségvetéssel rendelkező szervezet (Top Level Budget TLB) és önálló ügynökség konkrét számokat állít elő a saját szintjére vonatkozóan.**

A tőkejavak beszerzését szigorúan központilag döntenek el, így a vagyonelemek allokációja a széles skála miatt optimalizálható, kihasználtságuk növelhető. Közhelyszerű, hogy ezek a beszerzések a teljes életciklus elemzésével kerülhetnek a rendszerbe (erre utasítás van érvényben).<sup>55</sup>

A magán és a közszféra együttműködését központi kérdésként kezeli a Public Private Partnership (megkülönböztetendő a másik Purchasing Power Parity PPP-től, mint általános használt rövidítéstől). Az együttműködés mind a békeműködés, mind a katonai feladatok végrehajtása során - akár a hadműveleti területen - különös jelentőséggel bír. A módszer használata fontos feltétele a tervek teljesítésének.

**Az operalizáció megköveteli, hogy a kibocsátás oldaláról is megjelenjenek a konkrét paraméterek, melyek minden területet, így a költségvetést és a gazdálkodást is érintik.**

**A racionalizálás és a mérhetőség megteremtése érdekében előírásra került:**

---

<sup>55</sup> Egy pillanatra el kell időzni, s célszerű általánosítani ezen bekezdés tartalmát, hiszen súlyos elméleti tévedéshez és gyakorlati lehetetlenséghez vezet, ha az életciklus elmélettel azonosuló, s azt alkalmazó szervezetek nem hajlandóak megkülönböztetni (tökéletességre törekvés okán) a tőkekiadások és a működtetési költségek kategóriáit. A mérési szempontok minden határon túli növelése értékelhetetlen masszához vezethet, amely az értelmét törli a próbálkozásnak, frusztrációt okoz a szervezetnek, a vezetés pedig nulla információt kap, ami csalódottá teszi őket.

- a Védelmi Beszerzési Ügynökség (Defense Procurement Agency – DPA) létrehozása;
- a SMART módszer alkalmazásának bevezetése és megkövetelése;
- a védelmi ipar területén konzultációk az Ipari és Kereskedelmi Minisztériummal a versenyeztetés alkalmazására;
- együttműködés az USA-val, Európa vezető államaival a védelmi beszerzések területén.

Fontos kiemelni, hogy azok a szolgáltatások, amelyek nem irányulnak a fogyasztó-szolgáltató viszonyra, illetőleg központi ellenőrzési, hatalmi funkciót töltenek be, besorolásra kerülnek a központilag biztosítható kategóriába. Ez a megoldás lehetővé teszi számukra szerepük betöltését, a más szempontok szerinti működést és értékelést. Az általánosan túl a speciális mérési és elszámoltatási rendszerek és kibocsátások közé sorolható:

- Központi Vezetési és Kiképző Központ;
- Központi Polgári Fizetési és Személyügyi Szolgálat;
- Katonai rendőrség;
- Vezetési és Tanácsadó Szolgálat;
- Központi Elszámoló (Könyvelő Szolgálat);
- Központi Adatgyűjtő és Analizáló Szolgálat;
- Központi Könyvtár és Információs Szolgálat;
- Jogi Tanácsadó szolgálatok;
- Központi Kifizetési Szolgálat.

A védelmi célok és eszközrendszerek között hivatkozva az SDR-re meghatározásra kerülnek a logisztikai vetületből fontosnak ítélt partnerek, eljárások, hazai, nemzetközi testületek és bizottságok jelölve az elvárt szerepet és eredményt. A következő, már említett csökkentéseken, megtakarítási rátákon túl rögzítik az alkalmazandó eljárási rendet. Külön gazdasági követelmények kerülnek rögzítésre a környezetgazdálkodás és az egészségügy vonatkozásában.

Értékelve a brit gazdasági, költségvetési kategóriákat, világosan látható, hogy a tudományosságot, az alapos tudást, a módszereket adottságnak tekintik, s egyszerű, könnyen értelmezhető kategóriákat kezelnek a felszínen. A célok és az elszámoltatás szempontrendszere rávilágít, hogy komoly tudás birtokában vannak és erőfeszítéseket tesznek az állandó fejlesztés érdekében. Törekcszenek a piactgazdaság és az üzleti szféra által alkalmazott (kipróbált) módszerek lokális és következetes alkalmazására.

Külön figyelmet szentelnek a döntési folyamatokra és a tréningre. Felismerve, hogy a döntés meghozatala minden szervezet életében kiemelt jelentőséggel bír, a brit védelmi minisztérium Hatékony Problémamegoldás címmel speciális tankönyvet, oktató anyagot bocsátott a katonák, az apparátus rendelkezésére, hogy a munka természetes velejárójának tekintett döntési szituációval elméletileg felvértezve nézzenek szembe.

A felhasználó számára könnyen érthető kategóriákkal foglalkozó kézikönyv, a benne lévő példák és gyakorlatok megtanítják a módszereket, pszichikai eligazítás nyújtanak, a gyakorlatok pedig kondicionáltak. Az univerzális megközelítési mód pedig könnyen transzformálható egy speciális területre.

A honvédelem, mint közjószág biztosításának nem szokványos szervezeti háttere, szervezési eljárásai, azok alkalmazása a viták középpontjában áll. Az üzleti eljárások intenzív bevonása a katonai szervezetek működésébe, a katonai tevékenység ellátásába, magának a honvédelem tartalmának a megítélését is alakítja. A fejlett gazdasággal rendelkező NATO tagállamok egyértelműen erre az útra léptek, de minden tagállam a saját bázisát figyelembe véve határozza meg a súlypontokat, megengedve az esetleges markáns különbségek jelenlétét is. Magyarország, illetőleg a magyar védelmi szektor is megismerkedett ezzel a jelenséggel, folyamattal, kialakultak az alapvető eljárások, létrejöttek a szakmai műhelyek. A szövetségi háttér és a felhalmozott tapasztalatok, tudás lehetővé teszi számunkra a saját prioritások meghatározását, végrehajtását, s a rendszer tudományos fejlesztését.

## **Befejezés, összegzett következtetések, javaslatok**

**A honvédelemre irányuló társadalmi elvárások és megfogalmazott követelmények szükségessé teszik a gazdálkodás, ezen belül a költségvetési és vagyongazdálkodás teljeskörű elemzését, a hatékonyság növelését.**

A honvédelem terén sajátos, kikövetelt szemléletmód és **a működés, létezés specialitásai megkövetelték, hogy magával a szervezettel, a külső és belső intézményrendszerrel, a tevékenységet alakító és jellemző folyamatokkal foglalkozzunk, elemezzünk és következtetéseket, javaslatok fogalmazzunk meg.**

"A modern gazdaság ún. vegyes gazdaság, a piac, a piaci mechanizmusok és az állam egyaránt alapvető szerepet játszik a működésben. Ezen jellege megmarad, sőt erősödik a világ intenzív globalizációs és integrációs körülményei között is. E vegyes gazdaság bármelyik szereplőjének indokolatlanul nagy, illetőleg korlátozott szerepvállalása a gazdasági hatékonyság romlásával jár, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt." [15] **A társadalmi-gazdasági alakulatba szervesen illeszkedő védelmi szektor, szűkebben a haderő nem vonhatja ki magát a nemzeti és nemzetközi környezetből, eredményesen hatnak rá a társadalmi mozgások és a közgazdasági törvényszerűségek, az objektíven meglévő és kodifikált szabályok.**

Az állami feladatok nemzetközi és hazai csokorba gyűjtése bizonyította, hogy az egyes államok, piacgazdaságok az állami feladatokat közel azonos elvek alapján - bár más súlypontokkal - kezelik, és ezen belül adott időben és adott körülményeik alapján priorizálják a honvédelem, a haderő helyét és szerepét. Eljutva a mélyebb rétegekig láthatóvá váltak a védelmi szektorban nemzeti és nemzetközi szinten alkalmazott kategóriák hiányosságai. Az állami feladatok ellátásának szinterei, folyamatai a közszférában tetten érhető

gondolkodásmód, az alkalmazott eljárások és kategóriák vizsgálata rávilágított a **teendőkre, lehetőségekre és a korlátokra.**

A flow és stock eszközök, mint tényezőváltozók strukturálása, az általuk demonstrált hiátusok bemutatása és elemzése bizonyították, hogy a gyakorlat által kezelt fogalmak és módszerek kiegészítése, remélhetőleg a jelzett úton - nem késlekedhet. **Ebből fakadóan a védelemre fordított erőforrások számvetésének és értékelésének módszertana minden bizonnyal ki kell, hogy szélesedjen:** a védelmi költségvetés a téma szempontjából történő bemutatásából, illetőleg a többször hivatkozott brit példából bizonyítást nyert a flow jószágokról való gondolkodás kontinuitása és koherenciája.

Világossá vált, hogy abszolút következtetést a honvédelmi képességre vonatkozóan kizárólag flow változatokból levonni nem szabad; annak ellenére, hogy a vásárlóerő-paritás elmélete, a védelmi PPP megalkotásának gondolata, (munkaerő, számítástechnikai infrastruktúra) a hazai és nemzetközi tárgyalások során várhatóan fontos eszközként (mutatószámként) történő alkalmazása a jelen és a közeljövő programja lehet.

Az időtényező bekapcsolása az értékelés szempontrendszerébe, a programok definiálásának igénye közelebbit mond az objektív valóságról, általuk teljesebb képet nyerhettünk a stock jószágok belső tulajdonságairól, szerepéről s azokról a súlyosnak minősíthető hiányosságokról, amelyek ezen javak értékelésében jelenleg nem csak a védelem terén és nem csak Magyarországon tapasztalhatók. A PFI és az outsourcing eszközrendszere, az erőforrások felhasználásának optimalizálási szándéka - a bemutatott példák (hídépítés, polgári szerepvállalás katonai műveletekben) alapján - a hagyományos hatékonyságjavító módszereken túl bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy a flow és a stock jószágok allokálásában a kínált új lehetőségek, első látásra szokatlannak tűnő megoldások használata realitás a katonai szférában. A flow és stock változók, mint erőforrások nem természetes, hanem



reális értékviszonyokon alapuló összekapcsolása, az összekapcsolódás által nyújtott módszertan új ágát jelenthetik a védelemgazdasági gondolkodásnak.

A gyakorlat bemutatása az utóbbi évek során teret nyert szabályozási és vagyongazdálkodási sémák és konkrét adatok hozzásegítenek ahhoz, hogy érzékeljük a dimenziókat, azokat a tényeket, amelyek gazdasági oldalról jellemzik, jellemezni fogják a védelmi képességet. A honvédelmi tárca gazdálkodási rendszerében s szabályozásában mutatkozó szemléletváltás a lehetőségek és kényszerpályák között kialakított út jelzi a felismert gazdasági törvényszerűségek és a kodifikált valóság közötti távolságot, megmutatja törekvéseinket, tevékenységünket és jövőbeni irányait.

**A kutatómunka végrehajtásának eredményeként tudományos eredménynek tekintem:**

- 1. A védelem, mint közjóság alternatív biztosításának új formáinak, eszközrendszerének hazai és nemzetközi trendjének strukturálását, az új irányzat gyakorlati alkalmazásának opcionális bemutatását, amely irányt szabhat a védelemgazdasági közgondolkodásnak, a makro, mezo, és mikroszféra szerepe pozicionálásának.**
- 2. A honvédelemre felhasznált erőforrások összefüggés-rendszerének modellszerű értékelését, a konkrét adatok előállítását és értékelése módszertanának bemutatását.**
- 3. A honvédelmi és üzleti szektor érintkezési felületének meghatározását, az átjárhatóság és a transzparencia új vetületeinek megjelenítését.**

**Ajánlások:**

**Az értekezésbe megfogalmazott, bemutatott tények, trendek és következtetések figyelembevételével javaslom:**

- A béke és háborús viszonyok között az üzleti szféra szerepvállalása szabályainak, elméleti háttérének és gyakorlatának kidolgozását.
- Az erőforrások értékelése módszertanának fejlesztését és pontosítását, különös tekintettel a költségvetési előirányzatok abszolút és relatív értékének meghatározására, a flow és stock kategóriák bemutatására, a munkaerő, mint tőkejóság számításba vételére és az egyes eszközcsoportok értékelésének módszertanára.
- A nemzetközi együttműködés tekintetében a mandátum biztosításának, a tárgyalási stratégia kialakításában a feltárt összefüggések alkalmazását.
- Az értekezés elfogadott és tematizált szempontjainak a személyi és szervezeti felkészítésében történő hasznosítását.

A kutatás során törekedtem arra, hogy bemutassam, elemezzem, értelmezzem azokat a fő változókat, eljárásokat, amelyek egyébként is bonyolult rendszert alkotva jelen vannak a védelmi ágazatban, s meghatározó alapját képezik, megalapozzák, létrehozzák a védelmi képességet. Azt a képességet, amelynek a mérésére különféle eszközöket, mutatószámokat használunk, ugyanakkor nem lehetünk biztosak abban, hogy az adott eszközök objektíven alkalmazhatók. Törekedtem arra is, hogy a társadalmi, gazdasági változások, a témával kapcsolatos nemzetközi elmélet és gyakorlat megjelenjen az értekezésben. Bízom abban, hogy értekezésemmel – eddig kevésbé kezelt, de fontos aspektusokat vizsgálva, a következtetéseket levonva - a célomat elértem.

Horváth József ezredes

## Irodalomjegyzék

1. Ács Tibor: Haza, Hadügy, Hadtudomány  
Honvédelmi Minisztérium, Tudományszervező Főosztály  
Budapest, 2001.
2. Ad-hoz Group of Financial Counsellors NATO Accounting Standards  
AGOC-NC2001/35, Bruxelles 20
3. A Gazdasági Átalakulás Számokban 1989-1997.  
Pénzügyminisztérium, 1998. március.
4. A Honvédelmi Minisztérium Pótköltségvetése  
Pesti Könyvnyomda – Részvény-társulat, 1871.
5. AJP-4Szövetségi Összhaderőnemi Logisztikai Doktrina  
Budapest, A HVK Logisztikai Főcsoportfőnökség kiadványa, 1999.
6. A védelemgazdaság makro-folyamatai  
Dr. Turák János (szerk.)  
Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1996.
7. Balla Attila: Védelmi Kiadások nemzetközi összehasonlítása vásárlóerő-paritás –  
elmélet segítségével  
Hadtudomány, 3-4. szám, 1999. 12.
8. Dr. Bayer József: Piac, Verseny, Stratégia  
Vinton Kft., Budapest, 1991.
9. Dr. Bencze Izabella - Dr. Juhászné Huszty Katalin:  
A kincstári vagyon Magyarországon, avagy milyen tulajdonos az Állam?  
Korona Kiadó, Budapest, 1998.
10. Bevezetés a Gazdasági Rendszerek Elméletébe  
Basa Zoltán (szerk.)  
Aula Kiadó, Budapest, (é.n.)
11. Contractors Accompanyng The Force  
Headquaters, Department Of The Army, Washington, DC, 29 October 1999.
12. Contractors On The Battlefield  
Headquaters, Department Of The Army, Washington, DC, March 2000.
13. Economic Developments and Reforms  
NATO Economic Directorata, Brussels, 1996.
14. Economist, Februar 26. 2001.

<http://www.economist.com/markets>

15. Fodor Péter: PFI – Magánfinanszírozási kezdeményezés  
Új Honvédségi Szemle, 8. Szám, 2000.08.
16. Gáspár Tamás: Strategi - to task reosource management: application of  
hierarchies in defense reosource planning  
ACTA, Budapesti Műszaki- és Gazdaságtudományi Egyetem  
Budapest, 2001. III.n.év.
17. Hetényi István - Veress József: Gazdaságpolitika, Gazdaságirányítás  
Aula Kiadó, Budapest, 1990.
18. Hoós János: Az állam szerepe az EU-ban  
Európai Tükör, 1997. 4. Szám
19. Horváth & Partner: Controlling  
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1997.
20. Hunyadi - Mundruczó - Vita: Statisztika  
Aula Kiadó, Budapest, 1996.
21. Integrating. New Allies into NATO 2000. october(<http://www.cbo.gov./show.doc>).
22. Keith Hartley, Tood Sandler: Handbook of Defense Economics,  
Elsevier Science, 1993. Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Tokyo
23. Készletek szerepe a gazdaságban, jellemzői a Magyar Honvédségnél,  
megjelenésük a számvitelben.  
Doktori (PhD) értekezés. Orosz László, 2001.
24. Kincstári vagyon az ezredfordulón  
Dr. Bencze Izabella (szerk.)  
Kincstári Vagyon Igazgatóság, Budapest, 2000.
25. Konjunktúrajelentés 2001/3. A világgazdaság és a magyar gazdaság helyzete és  
kilátásai 2001. Őszén
26. Közszektor. Az OECD tagországok közigazgatásának jellege  
Dr. Balázs István (szerk.)  
Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1993.
27. Kuti Éva: Döntéshozók és döntési mechanizmusok a nonprofit  
szektor finanszírozásában  
Közgazdasági Szemle, 2001. 12.
28. László Csaba: Vargabetűk az államháztartási reform 10 éves történetében  
1988-1997.  
Közgazdasági Szemle, 2001. 10.

29. Liska Tibor: Ökonosztát  
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1998.
30. Lőrinczné Istvánffy Hajnal - Lantos Imre: Nemzetközi pénzügyek  
Aula Kiadó, Budapest, 1993.
31. Magyar Gazdaság 2001/3  
Gazdasági Minisztérium
32. Manual on Capital Stock Statistics Version 2-15/09/2000.  
OECD, 15 September 2000
33. Mátyás Antal: A Modern Közgazdaságtan története  
AULA Kiadó, Budapest, 1993.
34. Ministri of Defence The Department Plan MoD UK 1999. július 25.
35. Nernit D. Larson - Paul W. Miller: Accounting Principles  
Irwin Burr Ridge, Boston, Sydney, 1993.
36. Ráth-Adorján-Juhász-Veit: Számviteli Esettanulmányok.  
PERFECT 840/1997.
37. Scitovszky Tibor: Az örömtelen gazdaság  
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1990.
38. The Government's Expenditure Plans 1999/2000 to 2001/2002 MOD UK  
<http://www.mod.uk/policy/expenditure.htm>
39. Turján Sándor: Államháztartástan  
Aula Kiadó, Budapest, 1991.
40. UK National Audit Office Reports  
<http://www.nao.gov.uk/publications/nao.reports/00-01/moders> 9900.htm
41. United States General Accounting Office Dod Competitive Sourcing  
August 2000 Washington, DC.  
GEO/NSLAD-00-106
42. 1991. évi XVIII. törvény: A számvitelről
43. 1992. évi XXXVIII. évi törvény: Az Államháztartásról
44. 2000. évi C törvény: A számvitelről
45. 217/1999. évi Kormányrendelet az államháztartás működési rendjéről
46. 2183/1999. Kormányhatározat a NATO 1999. Évi védelmi tervezési kérdőívére adandó magyar válaszáról, a 2001-2006. közötti időszakra szóló NATO haderő-

fejlesztési javaslatokkal kapcsolatos magyar álláspontról, valamint a honvédelmet érintő egyes kérdésekről.

47.249/2000. (XII.24.) Kormányrendelet (Az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól.)

48.55/2000. HM utasítás (HK 19) A HM vagyonkezeléséhez tartozó feleslegessé vált ingó vagyonelemeknek az ÁPV RT részére történő átadásáról.

49.9/1998. (HK4) HM utasítás A HM fejezet központi és intézményi gazdálkodásának rendjéről.

50.90/1997. Kormányrendelet a HM és az MH költségvetése tervezésének, gazdálkodásának, előirányzat-felhasználásának a sajátosságoknak megfelelő szervezeti és eljárási rendjére vonatkozó szabályairól.