

Zrínyi Miklós
Nemzetvédelmi Egyetem

Csontos András mk. ezredes:

**A HADERŐREFORM, A VÉDELMI TERVEZÉS ÉS
AZ ERŐFORRÁSOK KÖLCSÖNHATÁSA**

(A Védelmi Tervező Rendszer)

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

(Dr. Janza Károly DSc.)

Budapest, 2002.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS		3
I. A HADERŐREFORM ÉS A VÉDELEMTERVEZÉS KAPCSOLATA		10
II. A FELADATORIENTÁLT ERŐFORRÁS TERVEZÉS ALAPJAI		23
2.1. Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje		23
2.2. A védelem feladatfinanszírozáson alapuló modellje		26
2.2.1 A védelem feladatfinanszírozáson alapuló modelljének elvi alapjai		27
2.2.2. A feladatorientált erőforrás tervezés értelmezése a védelmi szektorban		29
2.2.3. A feladatorientált erőforrás tervezés folyamata		30
2.3. Nemzetközi kitekintés: Terv-program-költségvetés tervezés az amerikai hadseregben		33
2.4. A hazai védelmi tervezés átalakítása		36
2.4.1. Az átalakítás szükségessége, indokai		37
2.4.2. Helyzetértékelés a védelmi tervezés múltjáról, jelenéről		38
2.4.3. Az új VTR-re vonatkozó elképzelések a honvédelmi tárcánál		46
2.4.4. A nemzeti védelmi tervezés kialakításának igénye, lehetőségei		56
2.4.4.1. Egy nemzetközi szerepvállalás tanulságai		57
2.4.4.2. A nemzeti védelmi tervezés célja, tevékenységi területei		60
III. JAVASLAT A VÉDELMI TERVEZÉS FOLYAMATAIRA, FŐBB OKMÁNYAIRA		65
3.1. A javasolt rendszer ismertetése		67
3.1.1. A rendszerrel szemben támasztott követelmények		68
3.1.2. A rendszer működése		69
3.1.2.1. A hosszútávú tervezés		69
3.1.2.2. A középtávú tervezés		69
3.1.2.3. Az éves tervezés		71
3.1.2.4. A NATO-val történő tervezési együttműködés		72
IV. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK		80
4.1. Összegzett következtetések		80
4.2. Javaslatok		82
4.2.1. A rendszerfejlesztés feladatai		82
4.2.2. Operatív feladatok		88

BEFEJEZÉS	93
ÁBRÁK, MELLÉKLETEK JEGYZÉKE	96
IRODALOMJEGYZÉK	97
TUDOMÁNYOS, PUBLIKÁCIÓS TEVÉKENYSÉG	99

BEVEZETÉS

1998-ban kezdtem el doktori tanulmányaimat, a doktori iskolát lelkesen, színjeles eredménnyel elvégezve. Aztán néhány publikáció kivételével a tollat letéve – annak ellenére, hogy a témában benne éltem, tapasztalatokat szereztem - értekezésem érdekében két évig sokat nem tettem. Vívódtam az értekezés megírásával kapcsolatban. 1998-ban a HM tárcának a védelemtervezés terén volt egy olyan lehetősége, amellyel a döntést hozó laikusoknak¹ köszönhetően nem élt, a rendszerfejlesztés a rendszerkísérlet kapujában évekre megfeneklett. Most viszont úgy gondolom, újból van tétje és értelme a védelemtervezésről írtaknak.

2001. év második félévében Stockholmban - a HM Közigazgatási Államtitkár egyik tanácsadójával egy társaságban - lehetőségem volt egy előadást meghallgatni a svéd hadsereg erőforrás tervezésen alapuló védelmi tervező rendszeréről. A tanácsadó – a hazai viszonyainkat, a meglehetősen áldatlan állapotokat ismerve – maximális elismeréssel adózott annak az eredménynek, amit a svédek ezen a téren elértek, és annak az állapotnak, amely az említett rendszernek köszönhetően a svéd hadsereget jellemezte. Meglepődött akkor, amikor az előadást követő beszélgetésünk során némi nosztalgiával és keserűséggel azt mondtam, hogy *„ha 1998 nyarán a mi VTR-ünk fejlesztését nem állítják le, és végre tudjuk hajtani a rendszerkísérletet, akkor valószínű, hogy ma a svédek tanulni járnának hozzánk”*. Meggyőződésem, hogy akkor nem jártam messze az igazságtól.

Sajnálatos, hogy a beszélgetést követő pár hónap múlva a „rendszerfejlesztést” újra indítók nem tanultak a korábbi tapasztalatokból. 2001. nyara óta egy év veszett el ismét úgy, hogy a rendszerfejlesztés nem produkált eredményeket.² El lehetett volna kezdeni úgy a rendszerkísérletet, hogy az a következő - a NATO tervezési folyamatokhoz is kapcsolódó - középtávú tervezési időszakra jelentős haladást érjünk el.

¹ Ez objektiv helyzet, a döntést hozó általában nem láthat rá a szakmai részletekre, helyzetbe hozásának milyensége, az általa kialakított „csapat” minősége, sokszor a hatodik érzéke a meghatározó a nagy felelősséggel járó döntéseinek kialakításakor.

² Sőt az eltelt év szakmai indulatoktól volt terhes. Azoknak, akik járatosak a témában mindezt nehéz megélni, mert tudják, hogy ezen időszak alatt, korábbi ismereteinket felhasználva, a jelenlegi körülményeknek megfelelően reális esély lett volna az új VTR rendszertervének és alrendszer terveinek kialakítására.

A rendszerfejlesztésben három év alatt, 1998-ra sikerült elkészíteni az új VTR rendszervázlatát, rendszertervét, az al- és részrendszer-terveket, valamint egy elgondolást a rendszerkísérlet végrehajtására. Az elért eredményeket azok a döntéshozók is figyelmen kívül hagyták (mert nem ismerték annak lényegét) akik 2001. második félévében újból útjára indították a rendszerfejlesztést. Pedig érték jött létre.³ A rendszerfejlesztés a HM-en belül hatalmi harc áldozatául esett mind 1998-ban, mind 2001-ben. Történt mindez annak ellenére, hogy adott volt a **lehetőségünk** (szürkeállomány, kidolgozott elképzelések, tapasztalatok) egy jól működő VTR kialakítására. NATO csatlakozásunk előtt ez volt az egyetlen terület, ahol aránylag gyorsan, jelentősebb forrásszükséglet nélkül NATO kompatibilissé, esetleg példaértékűvé válhattunk volna.⁴

A védelmi ágazatra ma már nem a szinte ellehetetlenítő forráshiány a jellemző. Ma, a 90-es évekkel ellentétben, sok esetben „van pénz”, csak nem tudjuk azt költség-hatékonyan felhasználni. *„Az elmúlt három év alatt a költségvetés 600 milliárd Ft-ot biztosított védelemre, még sincs egy működőképes zászlóaljunk, amit a NATO-nak felajánlhatnánk.”* - mondta 2001-ben, egy a Honvédelmi Minisztériumban tartott Védelmi Képesség Kezdeményezés (DCI) tanácskozáson a Szárazföldi Parancsnokság parancsnok-helyettese. Több mint tíz évvel a haderőreform meghirdetése után!

Kutatásom során a feladatorientált erőforrás-tervezésen alapuló védelmi tervezéssel foglalkoztam, de ma már más hangsúlyokkal, mint a kezdeti, 1997-98. évi időszakban. Akkor a rendszerfejlesztés optimista hangulatban zajlott, és a tét az volt, hogy sikerül-e realizálni az erőforrás tervezés elméletét a gyakorlatban. Akkor csak elkezdődtek a kidolgozó munkák (pl. katonai feladatstruktúra és gazdasági szakfeladatrend létrehozása), később megalakult egy szervezet (a HM Gazdasági Tervező Hivatal), amelynek szakállománya elismerésre méltó

³ Az értekezés-tervezet műhelyvitája és az azt követő beszélgetések során felvetődött, hogy idealizálom a 98-as állapotot. Ez nem áll szándékomban, hiszen ismertek az akkori problémák (pl. az alrendszer-tervek kidolgozottságának egymáshoz viszonyított aránytalansága) és szakmai viták, amelyeket a rendszerkísérlet során kellett volna megoldani. Azt szándékozom csak érzékeltetni, hogy akkor kétségtelenül előrébb tartottunk, jó irányba fejlődünk.

⁴ A volt rendszerfejlesztők közül sokan értetlenül szemlélték a fejleményeket. Nem értették, s kérdezték, hogy miért az elért eredmények figyelmen kívül hagyásával indult útjára az újabb „rendszerfejlesztés”. Nem pontosan ismerve az 1998-as eseményeket többen közülük „felrötták”, hogy hagytuk semmibe veszni sok ember értékes munkáját. A múlt hamisítása is előfordult, ami érzékelteti a terület fontosságát. Tudatosan, vagy ismeretek hiányában voltak, akik pillanatnyi érdekeiknek megfelelően állítottak össze olyan anyagokat, amelyek torzították a történetet, a kidolgozott dokumentumokat, az akkori VTR elképzelések lényegét. Nem csak mi tapasztaltuk, hanem az amerikai rendszerfejlesztők is hangsúlyozták, hogy a védelmi tervezés újragondolása, egy új döntési mechanizmus kialakítása, átrendezett hatás és jogkörökkel **hatalmi harcot** jelent.

igyekezettel megalkotta az erőforrás tervezés rendszerét, működési mechanizmusát, mely érdemes lenne arra, hogy egy rendszerkísérlet keretében kipróbálják.⁵ Ma a hangsúly a „nagyrendszeren”, a VTR-en van, amely sehogy nem áll össze, mert a rendszerfejlesztés elemi problémákkal küszködik. Így tolódott kutatásom súlypontja is, így kértem 1999. decemberében címváltoztatást, „*A Védelmi Tervező Rendszer (VTR) Erőforrás Tervező Rendszerének (ETR) fejlesztése, hatásvizsgálata*” megnevezésről „*A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása. (A Védelmi Tervező Rendszer)*” címre.

Az értekezés mellékletében megpróbálom objektivitásra törekedve, szakmai alapon elemezni a rendszerfejlesztés **hiteles** történetét. Tudom, hogy nem elég krónikásként megírni a történeteket. A tanulságokat elemezve, értékeket szándékozom átmenteni, következtetéseket vonok le és teszek javaslatokat a rendszerfejlesztés jövőjére vonatkozóan. Hiányérzetem lenne, ha nem írnám ki magamból, amit ebben a témában lényegesnek tartok.⁶

Az 1980-as évek végétől elsősorban Európában olyan drámai események zajlottak le, amelyek alapjaiban módosították a világ geopolitikai helyzetét. Az események a földrészek, országok és az emberek életére egyaránt közvetlenül hatottak. Új globális és regionális veszélyforrások jelentek meg, amelyek negatív hatására jellemző, hogy a kockázatok, bizonytalanságok mérete kisebb lett, számuk és intenzitásuk azonban jelentősen növekedett.

A világban zajló folyamatok Magyarország helyzetét is döntő mértékben befolyásolták, sok esetben hazánk a világ és környezetünk eseményeinek nem elhanyagolható részesévé vált. Egy hosszabb átmeneti időszak után, 1989. év végétől békés úton végbement a rendszerváltás, elkezdődött egy olyan változás az ország politikai, társadalmi, gazdasági életében, amelyet a KGST és a VSZ 1991. évi megszűnése csak tovább erősített. Az átmenet rendkívül nehéz, ellentmondásos környezetben zajlott. A kül- és belpolitikát a megoldatlan, rendezetlen problémák sora jellemezte. A társadalom egyre inkább differenciálódott, növekedtek a társadalmi feszültségek. A **piacgazdaság** kialakítása súlyos válságjelenségekkel nehezítetten (eladósodás, munkanélküliség, infláció, piacok elvesztése, energiatülszórás, problémák a mezőgazdaságban és iparban, a feketegazdaság térnyerése, stb.) kezdődött.

⁵ A HM GTH-t sok kritika éri – sokan vannak, nincs „kimenetük” - de senki nem veszi figyelembe, hogy a HM GTH bajainak a forrása az erőforrás tervezésre alapuló új VTR hiánya, azaz a HM GTH környezete.

⁶ Megpróbálok indulatok nélkül írni. Nem könnyű, mert a védelmi tervezés körül is mindig viták és indulatok dúltak. Ha ezek egy bizonyos - nem csak szakmai - színvonal alá süllyednek, azt nehéz higgadtan megélni.

Napjaink biztonságpolitikai kérdéseinek felvetésére, elemzésére, megválaszolásuk módjára ellentmondásosság jellemző. Körvonalazódtak olyan biztonsági garanciák, amelyek kedvező feltételeket teremtenek egy jövőbeni, stabil biztonságérzet kialakulásához. Ilyen például az ENSZ fokozódó és egységes (akár katonai téren történő) szerepvállalása a különböző válságok kezelésében, békefenntartásban, és a humanitárius segély-akciók végrehajtásában.

Olyan a világot fenyegető új kihívások, kockázatok jelentek meg, mint: a tömegpusztító fegyverek terjedése és ellenőrzésének nehézségei, a helyi háborúk, etnikai konfliktusok, a nemzetközi terrorizmus, az energia hiánya, a menekültek áradata, az iszlám fundamentalizmus, stb. Ezek a tényezők az új típusú szövetségek létrehozása, a fegyverkezés folytatása, a leszerelési folyamat kiszélesítésének szükségessége irányában hatnak.

A rendszerváltozás óta a **gazdasági életben** végbemenő változások közül az egyik legjelentősebb a piacgazdaság körülményeinek kialakítása, amelyet a meglévő gondok ellenére is - nemzetközi elismerést kiváltva - eredményesnek lehet tekinteni. 1992. évre datálhatjuk az **államháztartás reformjának megkezdését** (megszületett az 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról), ahol azonban valós, a gyakorlati életben is eredményeket hozó lépések megtételére (pl. a finanszírozás területén a Magyar Államkincstár létrehozása) többszöri törvénymódosítással, valamint az államháztartási törvény végrehajtását szabályozó kormányrendeletek kiadásával csak 1995. évtől került sor. (A gyakorlatban a feladatfinanszírozás, a feladatorientált erőforrás tervezés az államháztartás szintjén továbbra is várat magára.)

A rendszerváltás óta a honvédelem is gyökeres változáson ment keresztül. Az ország politikai, társadalmi, gazdasági berendezkedése alapjaiban határozza meg a fegyveres erővel kapcsolatos kérdéseket. Doktrinális változás következett be, a hadsereg – egy tíz éves átalakulást követően - önálló, nemzeti és védelmi jellegű haderővé vált, majd egy új szövetség részévé (igen komoly, a gyakorlatban is számon kérhető, kért kötelezettségekkel). Ez döntően módosította a létszámával, szervezeti felépítésével, telepítésével, fegyverzetével, felszerelésével, működtetésével és mindezekben belül a **tervezéssel** kapcsolatos követelményeket. Valós haderőreformra volt (van) szükség és nem átalakítgatásra, költségvetési kényszerből adódó létszámcsökkentésre, átgondolatlan díszlokációkra. A működő rendszerek minden területen (tervezés, felhasználás, elszámolás) történő tökéletes

átalakítása kívánatos. *"A haderőreform annak ellenére, hogy már 7-8 éve szinte évről-évre különböző változatban folyik, csak 1997. második felétől kezd reformjellegűt öltetni. Eddig egy létszámcsökkentési ködbe burkolt névleges reform folyt, amelynek még jelenleg is tapasztalhatóak hasonló torzulásai."* [BHKK, 1997., p.6.]. Sajnos a valós haderőreform 1997. után is váratott magára.

A fentiekből látható, hogy **az eltelt 10-12 éves, viszonylag rövid időszak alatt alapjaiban változott meg a védelmi tárca vezetésének, gazdálkodásának (és többek között a tervezésnek) a makro- és mikrokörnyezete.**

A rendszerváltást követően az érdemi parlamenti kontroll megjelenésével igényként jelentkezett a politika részéről a védelmi gazdálkodás **átláthatóságának** kialakítása. Az új védelmi tervezés kialakítását vetette fel a NATO csatlakozás jegyében a **NATO tervezési folyamataival** (ezen belül, pl. a fejlesztésekkel, finanszírozással) **történő harmonizálás** igénye. **A védelem belső igénye is azt diktálja, hogy a védelmi tárca államháztartáson belüli jobb érdekérvényesítése céljából, világos döntési, felelősségi pontok meghatározásával a tárcán belüli működés, működtetés javítása érdekében át kell gondolni a tervezési folyamatokat.** A haderőreform egyik legfontosabb területévé kellett volna, hogy előlépjen egy olyan új Védelmi Tervező Rendszer kifejlesztése, gyakorlati realizálása, amely megfelelné az előzőekben említett igényeknek, és alapul szolgálhatna a fegyveres erők jelenleginél jóval hatékonyabb működtetéséhez, fejlesztéséhez, fenntartásához. Az elmúlt 5-10 évben történtek kedvező lépések ezen a területen, megindult egy elméleti kidolgozó munka, egy rendszerfejlesztés, amelynek néhány eredménye a gyakorlatban is tükröződött.

A **kutatás tárgya** alapvetően a feladatorientált erőforrás tervezésen alapuló védelmi tervezés kialakítása lehetőségének vizsgálata. **A kutatás célja:**

- 1. Vizsgálni a haderőreform és a védelemtervezés elméleti és gyakorlati kapcsolatát, összefüggéseit, következtetéseket levonni a haderőreform eredményesebb végrehajtása érdekében.**

2. **Elemezni az államháztartás és a védelem feladatfinanszírozáson alapuló modelljét, a modellek kialakításából származó előnyöket, azok kapcsolatát a haderőreformmal és a kialakítandó új VTR-re tett javaslattal.**
3. **Feltárni azokat az okokat, tényezőket, amelyek indokolják egy az új VTR-nek keretet adó, külső környezetet biztosító nemzeti védelmi tervező rendszer szükségességét.**
4. **Vizsgálni és elemezni a VTR korábbi rendszerfejlesztésének jelenleg hasznosítható tanulságait.**

Azt, hogy a védelmi tervezés területén minőségi változás következzen be, egy új VTR kifejlesztésével, bevezetésével lehet elérni. A régi, „leosztó-kirovó” forráselosztási elveken alapuló „kézi vezérlésű” tervezést **egy a katonai és gazdasági tervezést integráló új rendszerrel kell felváltani, amely feladatfinanszírozással hatékony döntéshozatalt, kiszámíthatóságot, a végrehajtásra garanciát és más tervezési folyamatokkal (NATO, államháztartás) jó együttműködést eredményez.** Ehhez szeretnék értekezésemmel, javaslataimmal hozzájárulni.

A témával kapcsolatos **szakirodalom** egyik sajátossága, hogy a felsorolt kérdések közül egyesekkel aránylag részletesen foglalkoznak (pl. költséghatékonyság, szövetségi kötelezettségek), míg másokkal kevésbé (pl. a mikro- és makrokörnyezet elemzése, kormányzati szintű feladatok). A **feladatorientált erőforrás tervezés alapját** az 1960-as évek közepétől az amerikai hadseregben újtára indított **Terv-Program-Költségvetés Tervező Rendszer (PPBS)** képezi, amelyről átfogóan csak angol nyelvű szakirodalom lelhető fel. A HM-ben zajló kutatásokkal egyidőben a Pénzügyminisztériumban is folyt hasonló jellegű tevékenység, amelyről azonban publikáció rendkívül korlátozottan jelent meg. Másik sajátosság a szakirodalom "zártsága", bizalmas volta (tudomásom szerint az elmúlt 6-8 évben csak egyetlen tudományos konferencia zajlott e témában). Sokszor belső kiadványokban, jelentésekben, előterjesztésekben, zártkörű előadásokon találkozhatunk a témával.

A hadtudományi kutatómunka általános módszerei közül alapvetően a **megfigyelésre** támaszkodtam. 1995. óta lehetőségem volt közvetlenül résztvenni a rendszerfejlesztés folyamataiban, tehát belülről szerzett tapasztalatokat tudtam elemezni, általánosítani, azokból

következtetéseket levonni. Az **analízis** és **szintézis** segített az államháztartás és a védelem feladatfinanszírozáson alapuló modelljének összehasonlításában, illetve **analógiával** ez utóbbi pontosabb meghatározásában. Sokat segített a korábbi és jelenlegi rendszerfejlesztői állománnyal történő spontán és rendszeres szakmai konzultáció.⁷ A jövőben, a rendszerfejlesztést követően kiemelkedő jelentőségű lehet a **rendszerkísérlet** tudományos igényű végrehajtása.

A védelemtervezés témaköre ma nem egy kiforrott, lezárt fejezet a kutatók számára. **A katonai** (ma inkább a feladat és képességtervezés kifejezés használatos) és **a gazdasági tervezés múltja, jelene és jövője számtalan lehetőséget, kutatási témát kínál mind a rendszerfejlesztés, mind a rendszerműködtetés szempontjából.**

⁷ A műhelyvitát követő konzultációk során kritika tárgyát képezte, hogy az értekezés tervezetben kettős mércével mértem: a magam véleményét abszolutizálva másokat provokatív módon kritizáltam. Lehet, hogy írásom stílusa hagyott kívánnivalót, de úgy gondolom, hogy kritikáim tartalmi vonatkozásban helytállóak, bizonyítottak (például a melléletekben ezért szerepelnek több esetben is „fotokópiák”, a kritizáltak eredeti állásfoglalásai. Aki figyelmet szentel ezeknek és összeveti az általam leírtakkal, rájön, hogy a kritikák szakmailag megalapozottak). Több „régibb” rendszerfejlesztő (a törzsgárda állományából) a beszélgetések során biztosított arról, hogy egyetért az általam leírt kritikai részek **szakmai** tartalmával, valótlanúságot nem állítottam. Volt, akit megbántottam, mert abban a szervezetben dolgozik, amelyiknek a rendszerfejlesztés sorsára ható dokumentuma (ld. 6.sz. melléklet), amellyel akkor ő sem értett egyet a kritikám tárgyát képezte, holott ő a szívét-lelkét kitette (ez így igaz!) a VTR-ért. Nehéz igazságot tenni, mert bántani nem állt szándékomban, viszont a dokumentum létezett és hatott is. Talán elfogadható az a magyarázat, hogy a tervezési terület gyakorlati kiforratlanságát és kudarcait (pl. a NATO-val történő tervezési együttműködés terén) hibásan, de nem szándékosan az éppen kidolgozás alatt álló elmélet és a még nem létező VTR számlájára írták.

I. A HADERŐREFORM ÉS A VÉDELEMTERVEZÉS KAPCSOLATA

Ma egyértelműen megállapítható, hogy a rendszerváltás óta bekövetkezett környezetváltozásból eredő követelményekkel az átalakítások, a reformok nem tudtak lépést tartani.

Súlyos megállapításokat tartalmaz a Magyar Köztársaság honvédelmének egészét érintő stratégiai felülvizsgálat koncepciójáról 1999. évben készített kormányelőterjesztés. A teljesség igénye nélkül néhány – a korábbi időszakokra és hivatalos véleményekre nem jellemző, reálisan értékelő – kritikai megállapítás:

„... a koszovói válság kezelése kapcsán a Magyar Honvédség hadrafoghatósága, alkalmazhatósága terén – személyi állománya minden áldozatvállalása ellenére is – súlyos problémákra derült fény. ... Bizonyosságot nyert, hogy a Magyar Honvédség nem, vagy csak részlegesen rendelkezik azokkal a képességekkel, amelyekre az elvárások szerint szükség volna, és amelyekkel a politikai döntéshozók a Honvédség beszámolóí és jelentései alapján eddig számoltak. ... Mintegy tízéves leépülési folyamat eredményeként mára a haderő problémái egyértelműen átlépték a kritikus szintet. ... A honvédség nagysága, összetétele, vezetési rendje nem áll összhangban feladatrendszerével, valamint a költségvetési lehetőségekkel. ... Kritikussá vált a haditechnikai eszközök, az anyagi készletek és objektumok helyzete, komolyabb, tervszerű fejlesztésre az elmúlt tíz évben nem került sor. ... A Magyar Honvédség gazdálkodási rendszere az ország gazdasági szerkezetében és a tulajdonviszonyokban bekövetkezett változásokhoz csak részben alkalmazkodott. ...A haderőnek a kor követelményei szerinti átalakítása, a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációja, a működőképesség és a hosszú távú fenntarthatóság megteremtése évek óta állandóan vizsgálat tárgyát képező és napirenden lévő kérdésnek számítottak, de tényleges megoldások nem születtek.” [3]

E megállapítások ráirányítják a figyelmet a **védelmi tervezés korábbi és jelenlegi gyakorlatára**. Akik ismerik ezt a gyakorlatot, ismerik a különböző „külső” (elsősorban nemzetközi) szervezeteknek a védelmi tárca struktúráját és tevékenységét átvilágító munkáját és objektívnak tekinthető megállapításait, a védelem makro-, és mikrokörnyezetének

változásait, azok számára egyértelmű, hogy a kialakult kritikus helyzetből csak a haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatásainak alapos vizsgálatával, majd ezt követően a tervezés új alapokra történő helyezésével lehet pozitív irányba elmozdulni. A védelmi tervezés azon kevés területhez tartozik, ahol valós, hosszú távon is érvényesülő tartalommal lehetne kitölteni a haderőreform korábban illuzórikus („kisebb, de hatékonyabb...”) célkitűzéseit.

Elgondolkodtatóak a HM volt védelempolitikai helyettes államtitkárának a Népszabadság 2002. május 11-i számában megjelent „Rekviem a magyar katonáért?” című írásában foglaltak:

„Ha vannak a rendszerváltásnak igazi vesztesei, a katonák biztosan közéjük tartoznak: az elmúlt tizenöt évben a Magyar Honvédség közel egynegyedére csökkent, a katonaság társadalmi presztízse és ennek megfelelően anyagi és más jellegű elismertsége soha nem látott mélységekbe süllyedt. Állandó reformnak nevezett koncepciótlan csökkentési hullámok tizedelték meg a hivatásos állomány sorait, anélkül, hogy a változások okai és mozgatórugója, nem is beszélve céljáról, világos lett volna a társadalom és maguk az érintettek, a katonák számára. A nagy reményekkel várt NATO tagság e területen kevés változást hozott: a kormányzat erőfeszítései, beleértve a katonai költségvetés reális, bár gyakorta manipulált emelését is, nem hozták meg a kívánt és nagyon is szükséges eredményeket. ... alapvető érdekünk, hogy visszanyerjük a katonák támogatását, akik maguk is részei a politikai elitnek, hiszen e nélkül saját biztonságunkat és - NATO-tag lévén – szavahihetőségünket kockáztatjuk, aminek súlyos következményei lehetnek a következő integrációs bővítési körben európai uniós tagságunkat tekintve. ... A bocsánatkérés azonban önmagában nem sokat ér: be kell végre ismernünk és szembenéznünk azzal a ténnyel, hogy az elmúlt másfél évtizedben olyan mértékben elhanyagoltuk a hadsereg fejlesztését, hogy az ma már nem képes alapfeladatainak ellátására sem, s ez akkor is igaz, ha néhányan a mundér becsületét – rosszul értelmezve – védendő, ezt rendszeresen letagadják a politikai vezetés és a közvélemény előtt. ... Rendelkeznünk kell(ene) végre olyan koncepcióval, amely megvalósítása valóban megreformálná a magyar haderőt, és megteremtené annak

lehetőségét, hogy a katona visszanyerje tekintélyét, és elfoglalja megérdemelt helyét a magyar társadalomban.”⁸

A haderő reformjához nem csak megfelelő koncepció, hanem megfelelő tervezési rendszer kell elsősorban. Olyan, amely lehetővé teszi a megfelelő koncepció hatékony végrehajtását. Olyan, ahol a katonai és gazdasági tervezés egy rendszerbe integrálva szorosán együttműködik. A haderőreformot rövidtávon nem, csak közép és hosszútávon, a végrehajtásra garanciákkal, világosan meghatározott döntési mechanizmussal és felelősségekkel lehet eredményesen végrehajtani.

1999. második félévében, a stratégiai felülvizsgálat idején - amikor az átalakításoknak az újabb időszaka következett - érdemes lett volna figyelembe venni a korábbi átalakítások módszertani tapasztalatait. A védelem (talán NATO tagságunkból eredően, és a környezetünkben dúló konfliktusok hatására) a korábbiakhoz képest jelentősebb és hangsúlyosabb szerepet kapott a politikában, amit a 2000. év védelmi költségvetésének ugrásszerű emelkedése (és százalékos GDP részesedéshez történő tartós kötése) is bizonyít. Úgy tűnt, van tétje, sőt nagy a tétje a múlt elemzésének, amelynek egyik fő következtetése lehetett volna, hogy közép-és hosszútávon is olyan erőforrás tervezésen alapuló védelmi tervezésre van szükség, amelynek segítségével a forrásokat hatékonyabban lehet (kell!) felhasználni, garanciával a végrehajtásra. Az elemzés nem történt meg, két év kellett ahhoz, hogy a tervezés felülvizsgálatra kerüljön.

Elgondolkodtató, de egyben megdöbbentő volt olvasni a Magyar Honvéd 1999. augusztus 20-i számában a HM akkori, új közigazgatási államtitkárának nyilatkozatát: “Ez az ország tíz év alatt ezermilliárdot költött a honvédelemre. Ennek ellenére mit látunk? Kétségtelenül sok változás történt, de én nem látom azt a harapós kistigris, amivé ebből a pénzből ez a haderő fejlődhetett volna.” Az ember belegondol, és **durván** egyszerűsítve utánaszámol: ha a személyi kiadásokat 40 %-nak vesszük és a maradékot 10-el osztjuk, átlagosan 60 milliárd maradt évente egy százezres nagyságrendű hadsereg minden egyébként

⁸ A cikk szerzője évekig meghatározó, vezető szerepet játszott a HM-ben, a történekekért részben felelősséggel tartozva. Kétségtelen, hogy helyzetértékelése realitáson alapul. A szerző egyike volt azon személyeknek, akik az új VTR rendszerfejlesztését, annak eredményeit 1998-ban megkérdőjelezték, aminek következtében a rendszerfejlesztést leállították, és aminek így nem kis mértékben köszönhető a fentiekben idézett helyzetértékelés. Rossz tanácsokra hallgatott, nem ismertették vele - mert nem értették (ld. 5.sz.melléklet) - a feladatorientált erőforrás tervezés lényegét, ahol a „pénzügynek” a tervezés szempontjából csak végrehajtói és

kiadására (fenntartásra, fejlesztésre (!?), stb.).⁹ Aki átélte - pl. az anyagi-technikai biztosítás területén - az elmúlt 10 évet, pontosan tudja, milyen lehetetlen és abszurd gazdálkodási helyzeteket szült az elégtelen költségvetés, amely csak az 1992-1996-os évek között 60 %-ot veszített reálértékéből (csak részben jogos az esetleges ellenvetés, hogy közben a hadsereg is egyre kisebb lett, hiszen a megszüntetés, leépítés mind humán, mind anyagi-technikai vonalon rendkívül költséges volt).

Az államtitkári észrevételnek azonban mégis volt alapja. Mindenki tudja saját szakterületén példák hosszú sorával jellemezni azt a kaotikus helyzetet, amely a gazdálkodásban a szűkös források ellenére milliárdokra, tízmilliárdokra rúgó pazarlásokhoz vezetett. Csak az ismertebbek közül néhány: a kilencvenes évek elején több tucat pilóta került az utcára – esetenként szó szerint: könyv vagy újságárusnak - majd elkezdődtek a hazai pilótaképzésre történő felkészülés jegyében **felesleges**, milliárdokat emésztő beruházások, amelyek nem fejeződtek be, mert változott közben a pilótaképzési koncepció. Haditechnikai eszközök – repülőgépek (pl. SU-22), páncélosok - költséges felújítása, korszerűsítése történt meg úgy, hogy 1-2 év múlva kivonták azokat a rendszerből.¹⁰ Drágán beszerzett légvédelmi rakétarendszereket (Volhov, Nyeva típusú honi légvédelmi rakétakomplexumokat) telepítettek a hozzájuk tartozó iszonyatos árú infrastruktúra (betonfedezékek a technika számára, új laktanyák, lakótelepek, úthálózat, közművek, stb.) nagy számú (jóval tíz fölötti) kialakításával. A rendszerek többszöri, költséges korszerűsítés után sem szolgálták ki teljes ciklusidejüket: először tartós tárolásba helyezték, majd a rendszerből kivonták őket.¹¹

Mi volt az oka a pazarlásoknak? Van felelőse a történeteknek? Netán szakmai hozzá nem értés “eredménye” az idézett államtitkári kritika? Nem valószínű, hogy összességében célravezető konkrét esetek konkrét felelőseit kutatgatni.

nem döntéshozói szerepkör jut. A szerzőnek célja eléréséhez pont egy olyan VTR-re lett volna szüksége, aminek a fejlesztését leállította.

⁹ Hangsúlyozom a számvetés **durva** közelítő jellegét, ami - akkor, amikor a nyilatkozó is 10 éves periódusról és nem annak évenkénti bontásairól szól – talán megengedhető.

¹⁰ Szomorú példa: a honvédelem napi városligeti kiállításán úgy mutatták be a T-55 harckocsi magyarok által korszerűsített változatát, hogy jó néhány látogató tudta: megszületett a döntés a kivonásukról.

¹¹ Személyes beszélgetésünkön a DUNA Légvédelmi rakétadandár volt parancsnoka a megszűnés kapcsán mégis inkább a képzett, sok éves tapasztalattal rendelkező humán erőforrás veszteséget fájalta. Az állomány szétszéledt, pedig alapját képezhette volna a tervezés során ma már egyre inkább napirendre kerülő új légvédelmi rakétarendszerek kiszolgáló személyzetének. Úgy tűnik rombolni ragyogóan tudunk, építeni, előre gondolkodni, **tervezni** kevésbé.

Magával a tervezési rendszerrel voltak (vannak) alapvető problémák. Az elmúlt években meg-megújuló erővel kerültek napirendre az aktuálpolitika szeszélyeinek kitett “haderőreform” kérdései, amelyek minden esetben a ma már közhelynek tűnő “*kisebb, de korszerűbb hadsereg*” kialakítását célozták, amiből néhány kivételtől eltekintve mindig csak a csökkentés valósult meg következetesen. Az aktuálpolitika szeszélye úgy is értelmezhető, hogy a felső szinttől kezdve a csapatokig a tervezőknek még csak esélyük sem volt komolyan közép-, vagy hosszú távra tervezniük. A haderőreformnak nevezett átalakítások idején döntően ad-hoc jellegű döntések jellemezték a folyamatokat. A létszám és a költségvetés szűkössége volt a meghatározó, amelyre válaszként olyan hosszú távra szóló döntések születtek, amelyek pillanatnyi probléma megoldásnak (“tüneti kezelésnek”) megfeleltek ugyan, de hosszú távra kihatottak, sokszor károsan, pazarlást okozva, vagy csak egyszerűen eredménytelenek voltak, mert rövid idő elteltével más szempontok alapján újabb döntéseket kellett hozni.

Az aktuálpolitika hatásaira jó példa a humán erőforrás-gazdálkodás története, amikor nagy “vérvetéseket” követően (évente több ezer tiszt hagyta el a “sereget”, köztük nagy számmal jól képzett - sok esetben több diplomával rendelkező, több nyelven beszélő -, nagy tapasztalatokkal rendelkező) azzal áltatták az állományt, hogy 1997. év végére véget érnek az átalakítások és megpróbáltatások. Aki “túléli” arra biztos jövő vár, **humánpolitikai stratégiát, kiszámítható jövőképet** kezdtek emlegetni. Sajnálatos, hogy az állomány kiábrándultsága ezt követően csak fokozódott. Akinek 3-4 éve volt a nyugdíjig, az természetesnek vette, hogy elküldik. De akiknek jóval több volt vissza, azoknak a létbizonytalanság miatt “kezdett sok lenni” a maradék(!) 10-15 év. Egyre nagyobb teherré vált a kívánatos tiszt/tiszthelyettesi arány kialakításának feltétele, a tiszthelyettes képzés előkészítetlensége is. A tisztikar jól képzett volt, egyre több NATO elismerés is elhangzott, mégis jelentős leépítés, elvándorlás történt.¹²

¹² Nem tudom elhallgatni régi kollégám esetét. Nappali tagozaton, **első végzős magyarként**, jó eredménnyel végzett a német vezérkari akadémián, kb. **80 millió Ft-ba került a képzése**. Nagy ambíciókkal 2001. nyarán hazajött, felajánlottak neki egy **századosi** beosztást, pedig 8 évet szolgált alezredesiben. Nem fogadta el, végzettségének megfelelő beosztást kért. Négy(!) hónapig ült otthon, négy fal között. A személyi beszélgetéseken közölték vele, hogy nálunk a végzettség nem elsődleges szempont a beosztásba kerüléshez. Menjen rendelkezési állományba, vagy **nyugdíjba** (három diplomával, orosz-angol-német felsőfokú nyelvtudással, valóban speciális – pl. fegyverzetellenőrzési - tapasztalatokkal és képzettséggel, 57 éves koráig **9 év hátralévő idővel**). Jelenleg egy HM főosztályon „dolgozik”, ahol még hosszabb távon sem számítanak igazán munkájára. A kolléga semmi mást nem akar, csak hasznos tevékenységet végezni aktív éveiben. A németeknél letisztult előmeneteli rendszer működik, néha fél pont is számít a helyzetbe kerüléshez. A kollégában az eltelt három év maradandó nyomokat hagyott, nem érti, képtelen felfogni meglehetősen sajátos, hazai „körülényeinket”.

A HM Fejezeti Monitoring Bizottságának 2002. első félévében tartott ülésén egyik napirendi pontként szerepelt a beiskolázások problémája. Három megdöbbentő ténnyel szembesültem. Az egyik, hogy az amerikaiak felszólították a magyar felet, hogy használja ki teljes mértékben a rendelkezésére bocsátott éves beiskolázási segélykeretet, mert ellenkező esetben a következő évi keretet a fel nem használt összeg (700 ezer USD) mértékével csökkentik. Mindez történt annak ellenére, hogy nem könnyű ma külföldi tanfolyamokra, akár nyelvtanfolyamokra kijutni. A másik, hogy a beiskolázások meglehetősen **tervszerűtlenül**, spontán módon történnek. Nincs felmérve **a haderő struktúrájához, a szakmai igényekhez igazodó szükséglet**. Az is szempont a kiválasztásnál, ha valakinek nincs megfelelő beosztása, ezért néhány évre beiskolázzák (aminek következménye, hogy a „tünetkezelés” eredménye néhány év múlva halmozottan visszaköszön). A beiskolázást a lobbyzások is befolyásolják. Sok tanintézet, tanszék presztízse, vagy éppen fennmaradása érdekében mozgatja kapcsolatait, hogy nagyobb hallgatói létszámhoz jusson. A harmadik tény az, hogy **nincs figyelemmel kísérve a tanintézeteket elvégzettek további sorsa**. Az egyre inkább kiemelten kezelt humánpolitikában előrébb kellene lépni a jelszavak (életpálya modell, követelményrendszer, stb.) szintjéről. **A humán erőforrás-gazdálkodás tervezési része a védelemtervezés legfontosabb alkotóelemét kell, hogy képezze.**

Az is jellegzetessége volt az átalakításoknak, hogy a **döntések mellől szinte mindig hiányoztak azok a források (mert az átalakítások nagyon is forrásigényesek), amelyek az eredményes végrehajtást biztosíthatták volna**. Jó példa erre a HM Rt-k kilencvenes évek elején létszámcsökkentési kényszerből adódó létrehozása. Már a létrehozás terhelve volt problémákkal (vagyonaapport, forgóalap, megrendelések hiánya, szerkezet, stb.). Az Rt-k többsége napi megélhetési gondokkal küzdött, mert a költségvetés elégtelensége miatt a tárca nem tudta az egyébként valós, létező javítási szükséglettel biztosítani teljes kihasználtságukat. Ugyanakkor az Rt-k a haditechnika javítására szakosodott eszközparkjukkal és állományukkal jelentősebb fejlesztés nélkül nem voltak képesek hatékony, eredményes és tartós, nem hadiipari piaci tevékenységre. Ha viszont beruháznak, fejlesztenek, elindulnak “civil” irányba, egy idő után megkérdőjeleződhet az alaprendeltetésnek történő megfelelés.¹³

¹³ Jó példa erre volt munkahelyem, a mai HM ARZENÁL Rt, amelyik az országban egyetlenként, a legjobban képzett szakállománnyal a honi légvédelmi rakétakomplexumok középjavítására szakosodott. A komplexumok indokolt középjavítása egy idő után elmaradt, helyette - többek között - kórházi ágyakat gyártottak külföldi megrendelésre.

“Tekintettel az új helyzetre, teljességgel hiábavaló lenne újabb pénzért fordulni a kormányhoz, arra a kérdésre kell választ keresnünk: hogyan tudunk olyan hadsereget felépíteni, amely a meghatározott költségvetés mellett működőképes.” olvasható a HM közigazgatási államtitkár nyilatkozata a Magyar Honvéd 1999. július 16–i számában, amelyben megfogalmazta az alapvető okát az elsősorban leépítést célzó, megszorító intézkedéseket tartalmazó stratégiai felülvizsgálatnak, átalakításnak (költségvetéshez mért működőképes hadsereg). A rendszerfejlesztő nem azért berzenkedik, mert az államháztartásban bázisalapon határozzák meg a védelemre fordítható kiadásokat. Ez olyan tény, amelyet a tervezőknek – bizonyos korlátok között el kell fogadniuk, az államháztartás most így működik. A gond ott van, hogy **a feladatfinanszírozáson alapuló tervezési rendszer nélkül nem tudjuk hitelt érdemlően megmondani, hogy a biztosított költségvetés mire elég, milyen feladatokat, mekkora hadsereg, milyen színvonalon képes végrehajtani. Fordítva is igaz: az állam sem tudja, hogy a költségvetési támogatás ellenében mit kérhet, mit várhat el a védelemtől.** A költségvetés reálértékben nagymértékben csökkent, az állam nem mondta meg (megfelelő tervezési rendszer hiányában nem tudta megmondani), hogy milyen közfeladatok teljesítésére nem tart igényt a védelem részéről. Ez a „logika” végiggyűrűzött a tárca szervezetein is, a csapatokig bezárólag. A katonai szervezetek vezetőinek csökkenő forrásokkal ugyanazon, vagy esetenként növekvő feladatokat kellett megoldani. Ez a követelmények komolytalanná válásához, a felelősség inflációjához vezetett a 90-es években. A végeredmény, illetve a kivezető út - az előző idézet ezt bizonyítja – mindig ugyanaz volt: nem várt, nem előre, átgondoltan tervezett leépítések, hanem ad-hoc jellegű tűzoltás, ami nem zárta ki az **értékek eltűnését** a rendszerből.

A NATO csatlakozást követően a helyzet változott, a védelem költségvetési kondíciói javultak, minőségi változás (pl. haderő képesség növekedés) mégsem következett be. Az ok ugyanaz, mint a leépülés időszakában: **a megfelelő védelmi tervező rendszer hiánya.** Az egyetlen változás az előzőekhez képest: a **felelősség** előtérbe kerülése.¹⁴ Az elszámolás, pl. a 2002. évi 260 milliárd Ft-os nagyságrendű költségvetés felhasználásáról olyan helyzetben, amikor nincs egy NATO-nak felajánlható működőképes zászlóaljunk. Ha megvizsgáljuk az *1.sz. táblázatban* a 2006-ig prognosztizált védelmi kiadások várható

¹⁴ Annak a vizsgálata, hogy kik, mire költötték a költségvetési milliárdokat, megfelelő „hozam” nélkül. Elsősorban nem a szankcionálás szándékával, hanem bizonyítandó: rossz a „kézi vezérlésű” tervezési rendszer, nincs világos döntési mechanizmus és nincs megfogható felelősség a döntések mögött. A helyzetértékelésig minden vezetés eljutott, de ilyen jellegű elemzést senki nem végzett.

alakulását, kezdjük érezni a tét és a felelősség nagyságát. Nem kétséges, hogy **minőségi tervezés hiányában csak a pazarlás lesz nagyobb mértékű a korábbi időszakhoz képest.**

1. számú táblázat

A védelmi kiadások várható alakulása

Év	Előirányzat mrdFt	GDP részesedés %
2003	306,9	1,65
2004	346,8	1,71
2005	386,1	1,76
2006	426,0	1,81

Forrás: PM tervezési körirat, 2002. aug. 16.

Az is elfogadható, ha valamilyen feladatról, tevékenységi területről egyértelműen eldöntik, hogy nem a védelmi tárca hatáskörébe tartozik és így nem finanszírozható a védelmi költségvetésből. **A stratégiai felülvizsgálatot követően, amikor átalakításokról, a HM tulajdonú, érdekeltségű gazdasági társaságok bővítéséről, közhasznú társaságok létrehozásáról, vagy más olyan tevékenységekről volt szó, ami továbbra is kapcsolódott a védelmi tárcához felvetődött a kérdés: a bázis alapú tervezéssel, a feladatorientált erőforrás tervezés hiányában (amelynek egyik produktuma az, amire ma nem tudunk hitelt érdemlően válaszolni, hogy „mi, mennyibe kerül”) vajon léteznek-e garanciák, hogy a stratégiai felülvizsgálat eredményeként születendő döntések hatékonyabbak lesznek a korábbiaknál?** Az átalakításról szóló **döntést megelőzően** vizsgálta bárki is az adott területet, elemezte-e a közvetett és közvetlen költségeket, végzett-e valaki költség-haszonelemzést az átalakításra vonatkozóan?¹⁵ Az átalakítások - pl. Kht-k létrehozása - gyakorlati végrehajtásakor voltak-e elvárható, betartandó követelmények (pl. személyes vagy csoportérdekek mellőzése, az átalakítás után „profiltiszta” helyzet kialakítása, a létrehozandó

¹⁵ Nyugodtan mondhatom: nem. Beosztásomból eredően részt vettem a közhasznú társaságok alapításának előkészítő munkálataiban (az átalakításra vonatkozó **döntést követően**, a helyzet értékelésében, a ráfordítások vizsgálatában, a finanszírozási rendszer kidolgozásában). A ma egyre inkább elterjedő angol kifejezéssel élve véleményem szerint nem tudatos outsourcing, hanem **spontán outsourcing** zajlott. Azért spontán, mert a döntés nem volt megfelelően előkészítve, tervezve. „Vigyük ki, ami nem katonai jellegű tevékenység, kisebb lesz a létszám és a költségvetési igény” elv alapján születtek a kulturális, üdültetési, térképészeti és egészségügyi területekre vonatkozó döntések. Az átalakítások, Kht. alapítások megtörténtek, esetenként sikerélményekkel, de végül több-kevesebb sikerrel. A tárcának ma vannak aránylag jól működő és vannak problémás Kht-i.

szervezet struktúrája és a menedzsment kialakítása **szakmai** alapokon, mintha valóban vállalkozóként, „saját bőrre és zsebére” szervezte volna valaki az átalakítást, stb.)?

Az előzőekben említettek (annak ellenére, hogy hivatalos megítélés szerint – több esetben jogosan - az outsourcing a tárca sikerágazata) bizonyítják a spontenitást. **Azt, hogy a stratégiai felülvizsgálat ilyen meghatározó kérdése is mellőzte a megfelelő előkészítést, a legalább középtávra szóló átgondoltságot és egyértelmű végrehajtási garanciát.**

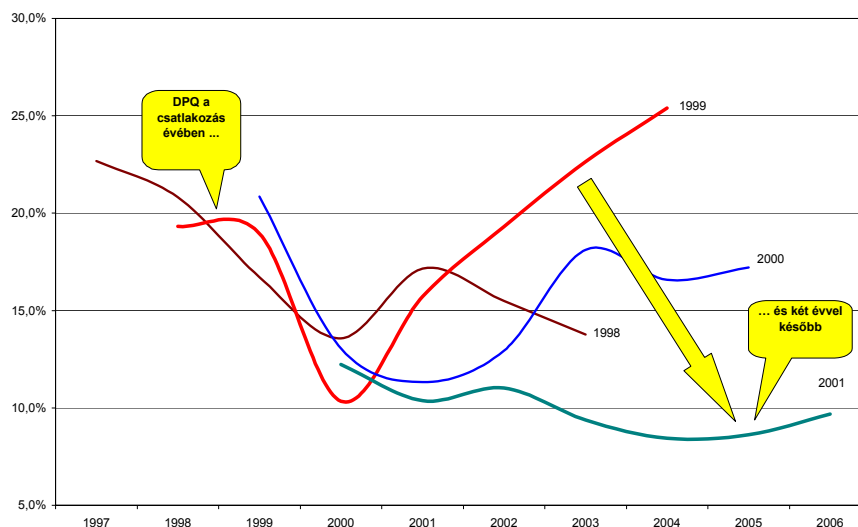
A haderőreformot alapvetően befolyásoló tényező a haderőfejlesztés. A NATO-nak a haderőtervezés keretében tett vállalásaink, a haderőfejlesztési célkitűzéseink alapvetően befolyásolhatják a haderőreform sikerét. A haderőtervezés helyzete ellentmondásos volt, és az ma is. A közvélemény előtt is közismertek olyan történések (esetenként botrányok), amelyek kifejezetten a tervezési tevékenységgel voltak összefüggésben. Ilyen például a honvédelmi tárca volt védelempolitikai helyettes államtitkárának 1999. első félévében történő felmentése. Menesztése előtt éles viták zajlottak a haderő-tervezési folyamatokban NATO-vállalásunk 48 pontja körül. A NATO gyakorlatban kemény lobby-harcok folynak annak érdekében, hogy egy-egy tagállam mit vállaljon, illetve mit ne vállaljon. Mindenki a lehető legkisebb ráfordítással igyekszik "megúszni" a NATO kötelezettségeket. Mi "túlvállaltuk" magunkat, pedig erre a tervezés során a NATO partnerek mindig jóindulatúan figyelmeztettek bennünket. Alapelv, hogy minden tagállam lehetőségeihez mérten vállaljon csak kötelezettségeket, azokat azonban a NATO Védelmi Tervező Bizottságának döntése után feltétlenül köteles és képes legyen teljesíteni. Az már nem volt publikus, hogy a vállalásokat a védelempolitikai szervezet a katonai vezetés véleményének mellőzésével „kiegészítette” és megküldte a NATO-nak. Szakmailag vizsgálva, a vitát az eredményezte, hogy a vállalások nem egy jól működő tervező rendszer eredményeként alakultak ki, hanem maga a kitöltés jelentett sokszor improvizáláson alapuló, megfelelő erőforrás és költségtervezést nélkülöző tevékenységet. "Gyuricza Béla véleménye szerint nincs megfelelően összehangolva a fegyveres erők - a honvédség és a határőrség - közötti feladatmegosztás, és nem készült átfogó, a gazdasági, haditechnikai és hadrafoghatósági szempontokat is figyelembe vevő koncepció." (MAGYAR HÍRLAP, 1999. januári szám. Kié a NATO-vállalás 48 pontja?) Ez volt a szakmai lényege a vitának, amely bizonyította, hogy a védelemtervezés reformja nélkül nem lehet megfelelni - többek között - a NATO követelményeknek sem. A kezdeti vállalásaink

„megalapozottságára” utal az a tény is, hogy HM kollégiumi ülésen a tárca és az MH vezetése azon vitatkozott, hogy tulajdonképpen milyen feladatokat vállaltunk és azok tartalmilag mit is jelentenek. Ma is alapvető probléma, hogy a haderőfejlesztési célkitűzések keretében zajló programok egy erőforrás-tervező rendszer segítségével nincsenek megfelelően részletezve, alábontva, költségvetési szükséglettel reálisan alátámasztva.

A vállalásainkkal, teljesítéseinkkel egyre nagyobb problémák vannak és egyre komolyabb kritikák fogalmazódnak meg a NATO részéről. *„Annak ellenére, hogy a védelmi kiadások növekedésének reálértéke 1998. és 2002. között mintegy 8 % volt, a magyar védelmi erők felszerelésének modernizálásához rendelkezésre álló összeg készpénzértéke majdnem megfelelődött – a teljes érték 20 %-áról 6 %-ra csökkent (ami az európai átlag negyedét képviseli) ... Magyarország 1999. évi csatlakozása óta az ország egyre kedvezőtlenebbül állja meg a helyét a NATO haderőre vonatkozóan kitűzött céljainak tükrében. 1999-ben Magyarország „teljes mértékben elfogadta” a számára meghatározott haderő célok 62 %-át. 2000-ben ez az arány 42 %-ra, majd 2001-ben még tovább, 26 %-ra csökkent.”*[13, p.3.]

Az 1. számú ábra az éves DPQ-ban - a védelmi költségvetéshez %-os arányban viszonyítva - megadott eszközmodernizációra fordított forrásokat mutatja. *„Az ábrából az látható, hogy évről évre folyamatosan csökken a felszerelések modernizációjára fordítható költségvetési előrejelzés százalékos értéke: azaz – másképpen kifejezve – jelzi, hogy az eszközbeszerzési terveken idővel a realitás kezd megmutatkozni.”*[13,p.3.]

Az 1.számú ábra és az idézett sorok nem csak azt bizonyítják, hogy a haditechnikai fejlesztés, korszerűsítés és beszerzés nincs a helyzet magaslatán, hanem azt is, hogy nincs integrált tervezési rendszerünk, a programok nem megfelelően vannak erőforrás oldalról alátámasztva. A távolabbi jövőre könnyen ígérünk, a jelenlegi tervezési „rendszerben” nincs tét, nincs felelősség. A probléma akkor kezdődik, amikor néhány év elteltével valóra kellene váltani vállalásainkat, realizálni a fejlesztéseket. Kiderül hogy rosszul terveztünk, nem rendelkezünk megfelelő forrásokkal. Tehát ha csak dobálózunk a számokkal, a költségvetési milliárdokkal, az előbb-utóbb halmozottan „visszaköszön”, lejárátjuk magunkat.



1.számú ábra

A romló eszközbeszerzési

statisztika a magyar jelentések alapján

Forrás: Tempfli László alezredes (HM VPNF) ábrája, megjelentetve [13,p.3.]

Az előzőekhez kapcsolódnak a szintén a NATO keretében zajló Védelmi Képesség Kezdeményezés (DCI) fejlesztési programok, amelyek nem mások, mint kiemelten kezelt haderőfejlesztési célkitűzések. A DCI tanácskozások véleményem szerint csak feladat és képességtervezésről szólnak, mellőzik a hozzákapcsolandó erőforrás tervezést (vagy legalább ahhoz hasonló gondolkodást, megfontolást). Elgondolkodtató, ahogy a haderőtervezők – kényszerűségből, mert teljesíteni nem tudván - percekben belül vesznek le soros programokat és halasztják őket 4-5 évvel későbbre, ezáltal milliárdok sorsáról „döntve”, **papíron**.¹⁶

Alapvető probléma, hogy programok csak tárcán belüli, „házi” programok, nem pedig az államháztartási törvényben előírt, és annak megfelelő tartalmi és formai kellékekkel rendelkező programok. Ha azok lennének, akkor garancia lenne a végrehajtásukra, mert biztosítani kellene a megfelelő forrás szükségletet, és nem lehetne őket tárcán belüli, ad-hoc jellegű - sokszor kényszerből született - döntések szeszélyeinek

¹⁶ Rendkívül tanulságos volt számomra, annak a védelempolitikai helyettes államtitkárnak a megállapítása, aki 1999-ben egy VTR anyagra széljegyzetként azt írta, hogy nem érnek rá ilyen elméletieskedéssel foglalkozni, ők a valós védelmi tervezéssel vannak elfoglalva. Két évvel később, az első DCI tanácskozás egyikén, vezetőként, helyzetértékelést adva kifakadt, hogy a NATO-val való együttműködésünk, a haderőfejlesztési célkitűzéseink végrehajtása botrányos, és mindez annak köszönhető, hogy **nincs megfelelő védelmi tervező rendszerünk**.

kitenni. Természetesen a tervezés gördülő jellegéből adódóan lehetőség adódna ciklikus felülvizsgálataikra, a szükséges módosítások megtételére.

Felvetődik, hogy a tárcán belüli döntési mechanizmus felülvizsgálatát, megfelelő kialakítását - amely „programként” kezelné a programokat - nem helyettesítheti az államháztartási „kényszerpálya”. Úgy gondolom a két megállapítás együtt, komplexen a leghatékonyabb. Tény, hogy ha ezt a metodikát követnénk, az ma rendkívüli megterhelést jelentene a honvédelmi költségvetésre és szűkítené a vezetés mozgásterét. **A jelenleg működő rendszer (hatékony védelmi tervezés hiányában) nem közép és hosszú távra megalapozott, hanem ad-hoc jellegű döntéseken alapul, ahol nem ajánlatos hosszú távú kötelezettségeket vállalni, mert könnyen működési zavarok léphetnek fel.** Tény az is, hogy a költségvetés „szabad” birtoklása valós hatalmat és mozgásteret jelent, amiről nem könnyű lemondani.¹⁷

Összességében:

- az 1990-től kezdődő haderőátalakítás soha nem öltött reform jelleget, a folyamat többször megfeneklett, látszateredményeket produkált. A rövidtávra szóló aktuálpolitikai, ad-hoc döntések a jellemzőek (a költségvetés alulfinanszírozottsága időszakában az állandó probléma-megoldási kényszer, ma pedig a megfelelő tervezési rendszer hiánya miatt);
- a vezetői döntések egyrészt előkészítetlenek (a tervezés hiányossága miatt nincs lehetőség a ráfordítás-eredmény alapú hatékonyság vizsgálatokra), másrészt a döntések mellé - szintén tervezési probléma: az integrált feladat és gazdasági tervezés hiánya miatt – nem biztosítottak, vagy rosszul meghatározottak a végrehajtáshoz szükséges források;
- nem tudunk eleget tenni alapvető NATO tervezési követelményeknek, mert haderőfejlesztési célkitűzéseink valójában nem programszerűek (nem megfelelően alábontottak, költségzükségletük rosszul meghatározott, a végrehajtásra nincs megfelelő garancia);

¹⁷ De az is igaz, hogy a költségvetést „birtokló” (leosztó, kirovó) és ezért sokszor kritizált HM KPSZH nincs irigylésre méltó helyzetben, sokszor kényszerpályán mozog, amikor nem kis gyakorisággal, előre nem tervezett feladatokhoz, az ad-hoc vezetői döntéseknek megfelelően milliárdokat kell előteremtenie (pl. a spontán outsourcing - Kht. alapítások, kórház átalakítások, informatikai rendszer fejlesztése, stb. - idején).

- a feladattervezést és az erőforrás tervezést egy egységes rendszerbe szükséges integrálni a végrehajtás forrásoldali biztosítottsága és a források hatékonyabb felhasználása érdekében;
- valós programokat kell kialakítani, amelyek közép és hosszútávon biztosítják a végrehajtási garanciát, csökkentve az ad-hoc döntéshozatalok lehetőségét;
- a humán tervezés kiemelkedő jelentőségét a tervezési rendszer működtetésében biztosítani kell;
- **a sikeres haderőreform egyik leglényegesebb feltétele a tervezési rendszerváltás mielőbbi végrehajtása.**¹⁸

¹⁸ „Ne zavarj a VTR-el, most a haderőreformmal vagyunk elfoglalva” – mondta 1999. évben közvetlen főnököm, a HM Közgazdasági és Vagyonfelügyeleti Főosztály főosztályvezetője, amikor a HM közigazgatási államtitkár közvetlen alárendeltségébe tartozó négyfős, az új VTR fejlesztésének koordinációjára hivatott munkacsoport létrehozásáról érdeklődtem. Az idézett válasz meglepő volt számomra. Meggyőződésem volt és ma még inkább az, hogy a **haderőreformot a védelmi tervezés reformjával kellett volna kezdeni.**

II. A FELADATORIENTÁLT ERŐFORRÁS TERVEZÉS ALAPJAI

Már két éve feladatfinanszírozáson alapuló rendszert fejlesztettünk, „... a PPBS alapú tervezési rendszer elemeit és az amerikai vezérkari tervezési rendszer elemeit próbáltuk ötvözni, egy kis piros-fehér-zöld szalaggal átkötve a magyar sajátosságokra ...”, [5, p.12.] amikor megjelent a - számomra ma is meghatározó jelentőségű - mű Dr. Pete Péter tollából, az államháztartás **feladatfinanszírozáson** alapuló modelljéről. Érdekessége abban rejlett, hogy a rendszerfejlesztés során hazai viszonylatban meglehetősen egyedülinek, „magányosnak” éreztük magunkat a kutatási témában. Hirtelen kiderült, hogy más is gondolkodik hasonló kategóriákban, ráadásul az államháztartás szintjén.¹⁹ (A pénzügyminisztériumban végeztek hasonló kutatómunkát László Csaba akkori helyettes államtitkár koordinálásával.)

2.1. Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje [4]

Dr. Pete Péter az államháztartási reform tartalmáról és az állami szerepvállalás mértékének és jellegének tisztázásáról szóló írásának lényegét az alábbiak szerint foglalja össze: „Az államháztartás elszámolási és információs rendszerének mai magyarországi állapota nem ad módot a közösségi gazdálkodásba vont erőforrások felhasználásának megfelelő követésére, még kevésbé annak mérlegelésére, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodás megfelel-e valamely hatékonysági kritériumnak.

Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy az erőforrásokat az éves költségvetések a végrehajtó intézményekhez, s nem a végrehajtandó feladatokhoz rendelik, s ezért az egyes tevékenységek költségfelhasználása közgazdasági értelmét tekintve nem ítéltető meg. E cikk olyan alternatív államháztartási struktúrát vázol fel, amely a fenti nehézségeken úgy igyekszik javítani, hogy a finanszírozási forrásokat a végrehajtandó feladatokhoz köti. Az új rendszer módot adna a mikroökonómiai hatékonysági szempontoknak az állami szektoron belüli érvényesítésére, és ezáltal egy olcsóbb és hatékonyabb bürokratikus rendszer létrehozására.” [4,p.150.]

A tágabb értelemben vett **közjavak** (beleértve pl. a biztonságot, nemzeti kultúrát, vagy a szociális programokat is) egy olyan kategória, amelyek létrehozásáról és elosztásáról

¹⁹ Ahogy a honvédelmi tárcánál, úgy az államháztartási reform kapcsán sem történt igazi előrelépés a 90-es évek második felétől a feladatfinanszírozás terén.

az államnak kell gondoskodnia. Az, hogy mit kell közjavaknak tekinteni jelentős mértékben elhatározás kérdése. A rendszerváltás óta hazánkban is végbement a magántulajdonon alapuló piacgazdaság kialakítása. Van, ami egyértelműen a közjavakhoz tartozik, de vannak területek (pl. kultúra támogatása, oktatás, egészségügyi ellátás, időskori megélhetés, stb.), ahol választás kérdése, hogy azok milyen mértékben tartozzanak a közjavakhoz, és milyen mértékben legyenek kielégítve a magánszektor által.

A rendszerváltás óta az állam szerepkörét, kötelezettségeit pontosan meghatározó **állami szerepvállalás** körvonalazása nem történt meg. „... az államháztartási reform messzemenően nem egyszerűen „spórolás a közkiadásokon”, vagy az állam méretének egyszerű redukálása, bár a jelenlegi arányok mellett ez is. A reform célja az állam működésének hatékonyra tétele, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak, amelyek az átlag adófizető számára „megérik” a befizetett adót. ... Az állami szerep újradefiniálásából fakadó súlyos feszültségeket a reformokat kidolgozó döntés-előkészítő apparátusok is gyakran csak a korlátozott forrásokhoz való feladatigazítás problémájaként élik meg.” [4,p.151-152.]

A jelenlegi rendszerben nem lehet megmondani pontosan, hogy milyen **feladat** milyen **költségvonzattal** jár (a szolgáltatás költségeit nem az állja, aki a szolgáltatást kapja, mert a felhasználó nem mérlegel). A döntések meghozatalához - ahhoz, hogy adott erőforrásokkal óhajtjuk-e a szükséglet kielégítését, vagy kevesebb adót beszedve az egyén döntésére bízunk a kielégítés módját - ismerni kellene a ráfordítás-megtérülés arányt. Azt, hogy a szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat. Ezt megállapítani csak abban az esetben lehetséges, ha a **közkiadások** az **állam által vállalt feladatokhoz** kapcsolódnak (és így ismert, mi mennyibe kerül).

Az állam a közszolgáltatásait jellemzően a közszférán keresztül végzi. „Az ember által előállított közjószág, szolgáltatás biztosításának helyszíne hagyományosan a költségvetési szerv, amely különböző formákkal, jogosultságokkal rendelkezhet, megjelenítve ezzel az államháztartás egységeként kezelhető intézményét.” [4,p.9.]

Az egyes szolgáltatásokat elkülönült **intézmények** nyújtják, amelyek közül egyesek monopolhelyzetben vannak. Nincsenek sem takarékoskodásra, sem a vásárlóért való küzdelemre kényszerítve, nehéz valósan összemérni tevékenységüket. *„A költségvetési hierarchia különböző szintjein lévő intézmények feladatai igen pontatlanul definiáltak, s a költségvetés az erőforrásokat nem magukhoz a feladatokhoz, hanem a feladatok végrehajtására hivatott intézményekhez delegálja.”* [4.p.154.]

Az intézmény-finanszírozáson alapuló rendszer **negatív** következményei:

- az intézmények speciális érdekekkel rendelkeznek (önmaguk fenntartása, a központi költségvetési támogatás maximalizálása);
- nincs lehetőség a finanszírozó részéről költség-haszon összevetésre más területekkel, más intézményekkel (sőt az intézmények ellenérdekeltek);
- az intézmények feladatainak elvégzéséhez költségvetésük ritkán rendel meghatározott pénzüsszeget. A központi költségvetési támogatás általában működésük biztosítására nyújtott támogatás. A saját bevételi források sem különíthetők el érdemben tevékenység szerint, azok is beolvadnak az általános működési költségekbe;
- nem mérhető egyértelműen a közszükséglet olcsó és hatékony kielégítése;
- annak megállapítására, hogy az adott szakfeladat ellátása mennyit ér meg a köznek, a szakfeladatot ellátó intézmény nem képes és nem is hivatott. Azt csak egy magasabb szintű finanszírozó intézmény tudná meghatározni (összevetve más területek költség haszon arányaival), de a finanszírozás az intézményhez és nem a feladathoz kötődik;
- az intézmények könyveléséből bevételeik, kiadásaik végigkövethetők, azonban a kiadásokkal finanszírozott erőforrásokkal való gazdálkodás (munka, vásárolt eszközök, állóeszközök, vagyon, stb.) már nem;
- az információs rendszer által biztosított adatok csak korlátozottan alkalmasak a makrogazdasági folyamatok jellemzésére (az intézményi szintű költségvetések összegzése csak korlátozottan tesz lehetővé átfogó makrogazdasági elemzéseket). Az intézményi kötelezettség változásakor annak központi költségvetésre történő kihatását nem lehet megállapítani;
- a fiskális kényszer, megszorítások idején csak a fűnyíróelvet – ami legtöbbször a mindenkítől egyenlő arányban történő megvonást jelenti - lehet alkalmazni.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszere az előzőekhez képest (és logikailag azokból következően) számos előnnyel rendelkezik:

- a központi költségvetési támogatások nem az intézményekhez, hanem azok tevékenységéhez kötődnének. A költségvetési tervalku nem a bázisalap módosítását, hanem a feladat jóváhagyását célozná, feladatfinanszírozási érvrendszer működne;
- az intézmények saját gazdálkodása célorientáltabbá válna, működésük (az un. üzemgazdasági számviteli és információs rendszer segítségével) és ezáltal a közpénzek felhasználása áttekinthetőbbé válna. Az intézmények működési eredménye egyértelműen jelezné az intézmény gazdálkodásának hatékonyságát (míg az intézményfinanszírozás esetén nem megállapítható, hogy el nem végzett feladat, vagy valóban hatékonyság eredményezett maradványokat);
- javulna az intézmények ellenőrzésének színvonala, mert feladat végrehajtást és nem csak a működést lehetne számon kérni;
- lehetővé válna az erőforrás-gazdálkodás figyelemmel követése;
- lehetőség nyílna megfelelő költség-haszon és átfogó makrogazdasági elemzésekre, amelyek az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalakor létfontosságúak;
- fiskális kényszer, megszorítások idején nem a fűnyíróelvet kellene alkalmazni, hanem feladatorientáltan lehetne a csökkentéseket realizálni.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszerének kialakításával megnyílna a lehetőség az államháztartás valós reformjára, az állam működésének hatékonyabbá tételére, a közjavak, az állami szerepvállalás pontos, korrekt meghatározására.

2.2. A védelem feladatfinanszírozáson alapuló modellje

A védelmi szektorban – ahogy az államháztartás többi részében - szintén intézményfinanszírozás létezik. Az előző pontban foglalt általános megállapításokat – mintegy párhuzamot vonva - érdemes a védelemre konkretizálni.

2.2.1. A védelem feladatfinanszírozáson alapuló modelljének elvi alapjai

Az előző pontban tárgyaltak és a védelmi tervezés feladatfinanszírozáson alapuló modellje között szoros kapcsolat van. Egyrészt azért, mert a **honvédelem** területén az **állam szerepvállalása** döntő jelentőségű, de a piacgazdaság megjelenésével technikailag egyre több honvédelmi tevékenységet lehet a **magánszektor** részvételével biztosítani. Ma már nem kelt meglepetést, amikor kijelentjük, hogy vállalkozók is tevékenykedhetnek a hadszíntéren (a 2.4.4.1. pontban erre részletesebben kitérek). Van már példa nálunk is az **outsourcingra**, amikor bizonyos, nem kifejezetten katonai jellegű tevékenységeket „kihelyezünk” részvénytársaságokba, vagy közhasznú társaságokba, illetve külső szolgáltatóktól veszünk meg. Ezek a kihelyezések az intézményfinanszírozáson alapuló, valós költség-haszonelemzést nélkülöző rendszerben – mint ahogy az előző fejezetben utaltam rá – ad-hoc döntésekhez, pl. spontán outsourcinghoz vezetnek, ahol a hatékonyság előre nem becsülhető, azaz nem támpont a döntés meghozatalához.

Párhuzamot lehet vonni az **államháztartás reformja** és a **haderőreform** között. Ahogy az államháztartás reformjának egyik célja az állam működésének hatékonyabbá tétele, úgy a haderőreform legfontosabb célja a haderő működésének hatékonyabbá tétele. Ahogyan azonban az államháztartás intézményfinanszírozási rendszere nem tesz lehetővé valós, átfogó költség-haszonelemzéseket (amely alapján az állami szerepvállalás tárgyát és megvalósítási módját lehetne hatékonyan meghatározni), ugyanúgy a haderőnél is az intézményfinanszírozás gátolja a hatékony működés feltételeinek és mérésének meghatározását, kialakítását. Mindezek csak akkor lennének lehetségesek, ha az állami **költségvetési támogatás** jellemzően a haderő által „vállalt”, pontosabban a részére meghatározott **feladatokhoz** kapcsolódna (úgy, ahogy az államnál a közkiadásokat az állam által vállalt feladatokhoz kellene kötni). **A valós haderőreform végrehajtásának tehát egyik lényeges feltétele a feladatfinanszírozás bevezetése** (tehát a sikeres haderőreform függ a 2.2.2. pontban tárgyalandó feladatorientált erőforrás tervezéstől). **Ezért kellett volna (kell) a haderőreformot a védelemtervezés reformjával kezdeni.** Ezért nincs előrehaladás, ezért eredményezett az első fejezetben idézett stratégiai felülvizsgálat olyan súlyos helyzetértékelést.

A párhuzamot tovább vizsgálva, az intézményfinanszírozásból eredő hátrányok szinte minden előzőekben ismertetett pontja érvényes a haderőre is.²⁰ **A feladatfinanszírozás védelmi vonatkozású előnyeit** azonban érdemes részletesebben megvizsgálni:

- *amennyiben a központi költségvetési támogatások a haderő, és annak intézményei tevékenységéhez kötődnének, akkor a költségvetési tervalkuk során feladatfinanszírozási érvrendszer működne. Ennek jelentősége kiemelkedő lenne mind az államháztartás szintjén, mind a tárcán belüli tervezéskor. Az államháztartás szintjén egyértelművé tenné a honvédelmi képesség és az azzal együtt járó kockázat vállalásáért viselt felelősséget, illetve annak megosztását az Országgyűlés, a Kormány, valamint a honvédelmi tárca között (korábban ennek lényege az volt, hogy a védelem alulfinanszírozásának kockázatát kormányzati szintre emelte volna). A tárcán belüli tervalkuk során megszűnne a bázis, vagy leosztó-kirovó alapú finanszírozás, valós szakmai feladatok és érvek ütköznének, tisztázott felelősséggel;*
- *az intézmények (katonai szervezetek) gazdálkodása mérhetővé, célorientáltabbá válhatna, ellenőrzésükkor itt is a feladat végrehajtást, a finanszírozott erőforrásokkal (humán erőforrások, vagyon, stb.) történő gazdálkodást, nem pedig a működést (pl. a bevételeikkel, kiadásaikkal történő pénzügyi elszámolást) kellene számon kérni;*
- *lehetőség nyílna a költség-haszon elemzésekre (tárca szinten is), a feladatok végrehajtására a leggazdaságosabb megoldásokat lehetne kiválasztani, érdemben lehetne dönteni, hogy a megvalósítást közfeladatként, vagy más formában célszerű biztosítani;*
- *rendkívül fontos tényező, hogy fiskális kényszer, költségvetési megszorítások idején (nincs olyan haderő a világon, amelyik annyit kap, amennyit kér) az előzőekhez hasonlóan a védelem területén sem a fűnyíróelvet, hanem a korlátozással arányos feladat csökkentést kellene alkalmazni. Államháztartás szintjén az állam célirányosan tudná meghatározni, hogy a költségvetési támogatás csökkentése idején mely honvédelmi feladatok ellátására nem tart igényt. A mostani bázis alapú tervezés ezt nem teszi lehetségessé. A haderőn belül szintén nem a fűnyíróelv érvényesülne, tétje lenne a tervezésnek, ha annak*

²⁰ Az intézmények léte természetesen nem kérdőjelezzük meg azzal, hogy a tevékenységüket finanszírozzuk.

minőségétől (a végrehajtandó feladatok összeállításától, indoklásától, megtervezésétől) függne a források elosztása.

2.2.2. A feladatorientált erőforrás tervezés értelmezése a védelmi szektorban

Egyre gyakrabban használjuk a **feladatorientált erőforrás és költségtervezés kifejezést**. Sokszor anélkül, hogy belegondolnánk abba, hogy ez mit is jelent, hogy mi is tartozik az erőforrások és költségek, valamint a költségekhez kapcsolódó kiadások fogalmába.

A **feladatorientált erőforrás-tervezés** lényege, hogy az erőforrásokat és ezek költségeit nem csak szervezet és az ahhoz kötött forrás (input) orientáltan, hanem elsősorban a feladat végrehajtásához kötve, azaz eredmény (output) orientáltan tervezzük meg, használjuk fel és számoljuk el. **Ennek alapvető feltétele** egy – struktúráját tekintve hosszabb távra rögzített, részleteit tekintve azonban akár évenként változó – **feladat-, illetve képesség-struktúra kialakítása**.

Bármilyen struktúrával szemben alapvető követelmény, hogy elemeihez az erőforrás-szükséglet egészében és egyértelműen kapcsolható legyen. Mind a feladat-, mind a képesség-orientált tervezés részben, vagy egészben **programokból** épülhet fel. A programstruktúra lehet maga a feladat-, vagy képesség struktúra, de más – a gazdálkodási tevékenység, illetve az erőforrás szükségletek befogadására alkalmasabb – program szerkezet is kialakítható. Ez utóbbi esetben azonban biztosítani kell a programstruktúra és a feladat-, illetve képességstruktúra közötti megfeleltetést, azaz a **programok feladatokhoz, illetve képességekhez rendelkezésére**.

A feladatstruktúra elemei lehetnek (az F02 honvédelmi funkció bontásával) pl. a katonai vezetés, központi támogatás, területvédelem, légtérvédelem, határvédelem, szövetségi és nemzetközi együttműködés és műveletek, stb. Egy lényegében a katonai védelem feladatstruktúrájának végrehajtását biztosító képességeket összerendező képesség-struktúra elemei lehetnek pl.: a személyi és anyagi feltöltöttség, kiképzettség, vezetettség, mobilitás, túlélőképesség, állóképesség, stb.

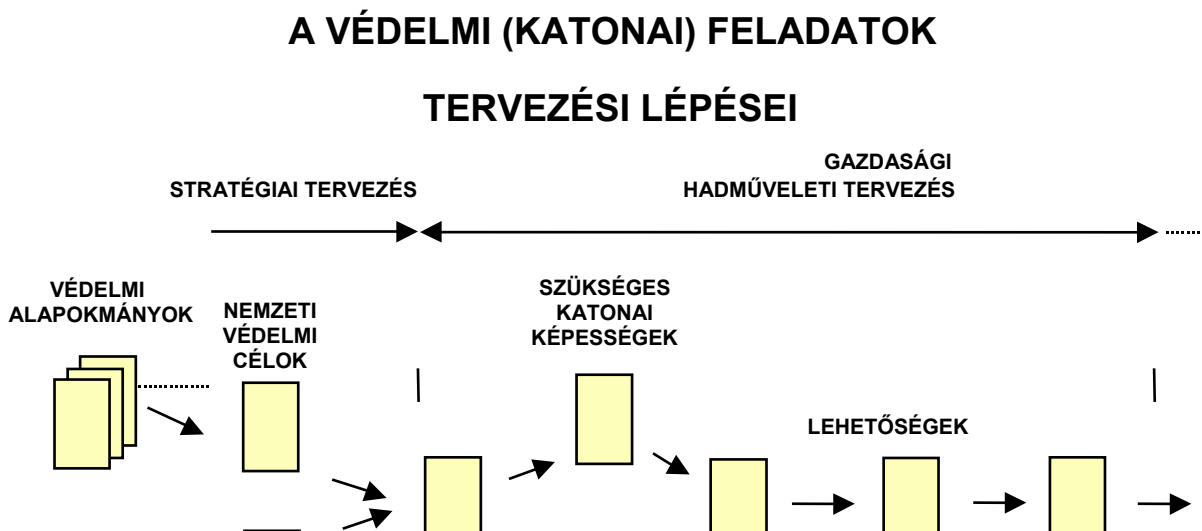
Ami az **erőforrás, költség** és **kiadás** fogalmakat illeti: védelmi vonatkozásban, ha pl. egy gyakorlatot vizsgálunk **erőforrásnak** számíthat mindenekelőtt a végrehajtó állomány és a szükséges eszközök (a repülőgépektől a gulyáságyúig), üzem, javító, karbantartó anyagok

(pl. hajtó és kenőanyagok), késztermékek és ezekből képezett készletek (pl. lőszer), valamint a pénzért igénybevett külső kapacitás/szolgáltatások összessége (pl. vasúti szállítás). **Költségnek** vehető a hiányzó erőforrások előteremtésének, az erőforrások felkészítésének, üzemeltetésének, gyakorlat utáni helyreállításának a fedezete, illetve az általában elfogadott értelmezés szerint minden költségnek közvetlenül a gyakorlathoz kapcsolódó része (pl. nem a teljes munkabér, csak a gyakorlati pótlék, illetve nem a meglévő eszközök beszerzési költsége, csak a gyakorlat alatti amortizáció – de egészében a gyakorlat során felhasznált üzemanyag, stb.). A gyakorlatban a közvetlen **kiadás** és a számított költség nagy valószínűséggel különbözik egymástól (a költség a legtöbb esetben nagyobb a kiadásnál), hiszen nem valószínű, hogy minden a gyakorlat során alkalmazott eszköz, felhasznált anyag, készlet egészében elhasználódik, illetve visszapótlás kötelezett. Ebből következően a **költségek egy része nem jár együtt kiadással**, fedezetét a régebbi, (beszerzési) kiadások biztosítják.

A **pénz** (ld. költségvetési támogatás) egy sajátos erőforrás, amely az értékmérő és összehasonlító funkcióján túl lehetővé teszi, hogy bármilyen más erőforrást beszerezhessünk, fenntarthatassunk, üzemeltethessünk

2.2.3. A feladatorientált erőforrás tervezés folyamata

A feladatorientált erőforrás tervezés (tehát az egy rendszerbe integrált katonai és gazdasági tervezés) működési logikáját az 2. sz. ábra szemlélteti. Látható, hogy a védelmi alapokmányokban (elsősorban a már eddig több tervezetet megért, de meg nem jelentetett Nemzetbiztonsági Stratégiában és Nemzeti Katonai Stratégiában) megfogalmazottak, valamint biztonsági környezetelemzés, majd ezekből eredően meghatározott nemzeti védelmi célok és szövetségi kötelezettségek az alapját képezik, és bemenetül szolgálnak a feladat és



KÖLTSÉGVETÉSI IGÉNYEINEK TERVEZÉSI LÉPÉSEI

képességtervezésnek.²¹ A megfelelően kialakított katonai feladatstruktúrában elhelyezett konkrét és alapvető katonai feladatok függvényében meg kell vizsgálni a szükséges és létező katonai képességeket. Az összevetés alapján eldönti, hogy mely képességeket kell fenntartani vagy fejleszteni, illetve hol jelentkeznek olyan képesség hiányok, amelyek biztosításáról a továbbiakban gondoskodni kell. Már a katonai feladattervezés során számolni kell a nagybani gazdasági lehetőségekkel, amelyek behatárolják az elfogadható kockázatú védelem katonai igényeit. Az igények a katonai tervezés kimeneteként a gazdasági tervezés bemenetét képezik.

²¹ Sokszor vita tárgyát képezi, hogy mi az elsődleges a feladat és a képesség viszonyában. Véleményem szerint a nagybani feladatok meghatározása jelenti a tervezés alapját, amely feladatokat adott képességek birtokában, illetve kialakításával lehet végrehajtani. A képességek létrehozása viszont már a részletes feladatok végrehajtásának függvénye. Tehát helyesebb feladat és képességtervezésről beszélni.

A gazdasági tervezés keretében meghatározó szerep jut az erőforrás és költségtervezésnek, mert a katonai igényekhez hozzá kell rendelni az azok biztosítását szolgáló, normatív és program szerkezetben realizált erőforrás és költség igényeket.

A normatív tervezés elsősorban a haderő fenntartásához, működéséhez szükséges humán-, logisztikai-, és egyéb, valamint a pénzügyi és számviteli ágazatok felelősségi körébe tartozó erőforrás szükségletek, igények és költségek meghatározását szolgálja. A normatív alapú erőforrás tervezésnek alapfeltétele a normák és normarendszerek kialakítása, rendszeres karbantartása. A normák és normarendszerek normál állapotoknál, szabályozott gazdasági folyamatoknál, illetve azok tervezésénél alkalmazhatók hatékonyan.²²

A program tervezés elsősorban a haderő fejlesztéséhez tartozó humán, logisztikai, infrastruktúrális és egyéb erőforrás szükségletek, igények és költségek meghatározását szolgálja. A védelmi programok az egyedi fejlesztési feladatok végrehajtására készülnek. A programoknak döntési pontokkal fázisokra bontottnak, egyértelműen szabályozott jogkörökkel és felelősséggel megfelelően irányítottak, gördülőnek (a bekövetkező változásokat ciklikusan, szabályozott formában figyelembe vevőnek), kötött folyamatrend szerint igényeltnek, tervezettnek és végrehajtottak kell lenniük. A jóváhagyott programok irányítását, bonyolítását általában programmenedzser, illetve programmenedzser csoport végzi. A programok egyrészt a fejlesztés egyetlen folyamatba szervezett (eseményvezérelt) tevékenységeinek egymás utáni elvégzését, másrészt az erőforrás tervezés évenként ismétlődő (napárvezérelt) feladatainak végrehajtását jelentik.²³

Ahogy a katonai feladatok „elhelyezésére” egy feladatstruktúrát, úgy a katonai igények kielégítését célzó gazdasági feladatok részére egy gazdasági szakfeladatrendet kell kialakítani. Amikor a végrehajtandó katonai feladatok biztosítását célzó igényekhez a HM számlarend szerinti bontásban - megfelelő alternatívák kidolgozása és prioritizálás, majd döntés után²⁴ - hozzá vannak rendelve a szükséges erőforrások, költségek és kiadások, akkor kerül előtérbe a kiadások fedezetének biztosításához szükséges költségvetés összeállítása. A költségvetés tervezése ilyen értelemben végrehajtói funkciót jelent, ahol egyrészt a költségvetés klasszifikációjának megfelelően feldolgozzák a kiadási igényeket (az állami költségvetés szerkezetéhez illesztik, akár egy számítógépes program alapján), másrészt kialakítják az intézményi és programköltségvetések szerkezetét, tartalommal töltik ki őket, harmadrészt biztosítják a kapcsolatot az államháztartással.

²² Ma nem beszélhetünk normál állapotokról. A korábbi hadtáp területeken (üzemanyag, ruházat és főképp élelmezés) a normák aránylag karbantartottak maradtak, a technikai területeken (pl. repülő, páncélos és gépjármű, fegyverzeti, műszaki, vegyvédelmi) teljes mértékben elinflálódtak, gyakorlatilag nem használják őket. A tényleges és normál állapotok közötti különbségek megszüntetéséhez a szükséges többlet erőforrásokat külön kell biztosítani. E ténynek szerepe van a VTR rendszerkísérletének és bevezetésének végrehajtásakor, mert a normál állapotok eléréséig egy átmeneti időszakot kell feltételezni.

²³ Az I. fejezetben már említettem, hogy a jelenlegi védelmi programok nem felelnek meg az államháztartási törvényben előírt tartalmi és formai követelményeknek, ezért azok az ad-hoc döntéshozatali rendszerben szabad prédává válhatnak. Megfelelés esetén a korrekciós lehetőség mellett garancia van végrehajtásukra, ami a védelemtervezésben közép és hosszútávon is kiszámíthatóságot eredményez. Ma programjaink gyakorlati realizálása (tervezés területén elsősorban az alábontás és költségtervezés, a szakmai alapok – ld. repülő vagy gépjármű tender -, a végrehajtásakor a beszerzési, közbeszerzési vonzatok, a finanszírozás) problémáktól terhes.

²⁴ Az 1.sz. egyszerűsített ábrán ezek a tevékenységek mind a katonai tervezés, mind a gazdasági tervezés szakaszában a folyamatba beleértendőek. Míg az előző esetben a VTR és az állam kommunikál egymással, hogy megszülethessenek az elfogadható kockázatú védelem katonai igényei, addig a másodikban VTR-en belüli (a katonai és gazdasági tervezés közötti) kommunikáció zajlik.

A tervezés, mint látható nem tisztán feladatorientált erőforrás tervezésen (programtervezésen) alapul, mert működés, fenntartás vonatkozásában magán viseli még az intézmény, illetve szakági finanszírozás jegyeit. Ez magyar sajátosság, amit már az előzőekben említettem. Ahhoz, hogy nálunk teljes mértékben programtervezést vezessünk be átmeneti időszakra lenne szükség, megfelelően naprakész adatbázissal és informatikai támogatással.

2.3. Nemzetközi kitekintés: Terv-program-költségvetés tervezés az amerikai hadseregben

A feladatfinanszírozás előzőekben ismertetett lényege (ne az intézmények működését, hanem a tevékenységét finanszírozzuk, azaz a költségvetést kapcsoljuk össze a feladatok végrehajtásával) először az üzleti szektorban, majd a védelem területén, elsősorban az USA-ban jelent meg először.

Robert S. McNamara 1961-ben védelmi miniszterként érkezett a Pentagonba és elkötelezte magát amellelt, hogy jelentősen megváltoztatja a védelmi tárca működését. Miután hatalmas sikereket ért el a Ford vállalatnál, ezért úgy határozott, hogy az ott kifejlesztett menedzselési technikákat alkalmazza annak érdekében, hogy a Védelmi Minisztérium jobban tudjon válaszolni a változó stratégiai igényekre, miközben a három haderőnem programjainak koordinálása és integrálása is javuljon.

Van egy pénzügyi menedzserek által kedvelt mondás, amely szerint „*Nem gazdálkodhatsz valamivel, amit nem tudsz mérni*”. McNamara és menedzser csoportja olyan azonnali problémával is szembe találta magát, mint például az a tény, hogy hiányzott egy olyan számviteli rendszer, amely képes lett volna a különböző haderőnemekhez és fegyver rendszerekhez kapcsolódó összes költség követésére. Ahogy azt McNamara akkortájt megfogalmazta, a probléma az volt, hogy „*létfontosságú menedzsment (gazdálkodási) eszközök hiányoztak, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a nemzeti biztonság ténylegesen kritikus témáiban megalapozott döntéseket lehessen meghozni*”. Úgy érezte, hogy túlságosan csekély a kapcsolat a nemzetbiztonsági célkitűzések és a védelmi költségvetés között.

McNamara úgy kívánta megoldani a fenti problémákat, hogy olyan program célkitűzéseket alakítanak ki, amelyet nem az egyes haderőnemeknek, hanem a minisztérium egészének kellett kielégítenie. Ez összhangban volt az 1958-as Nemzeti

Biztonsági törvénnyel, amely a védelmi miniszter szerepét erősítette. Habár léteztek azok a számviteli kategóriák, amelyek a Kongresszus számára beterjesztett költségvetési igény elkészítését és bemutatását szolgálták, ugyanakkor ezek nem voltak egységesítve a haderőnemek között. Amíg a fegyverek kutatási és fejlesztési költségei biztosíthatók voltak, addig olyan részletesebb költségek, mint a hosszú távú működési, személyi, karbantartási, képzési és épület fenntartási költségek nem álltak rendelkezésre. Ugyancsak hiányoztak azok az összehasonlítási alapok, amelyek az egyes – különböző haderőnemeknél használt, de ugyanolyan, vagy hasonló missziók ellátását biztosító – fegyverek hatékonyságának és költségének összevetését lehetővé tették volna. McNamara egy olyan teljesen integrált folyamatot keresett, amely egy olyan igazi *védelmi* költségvetést eredményez, amely a Védelmi Minisztérium igényeit, nem pedig különböző haderőnemek különálló, gyakran eltérő perspektíváit tükrözi.²⁵ A PPBS egy olyan kísérletet képviselt, amely arra irányult, hogy összekapcsolja a stratégiai tervezést a programkészítéssel és a költségvetés-készítéssel.

Alain Enthoven és Wayne Smith,- McNamara legismertebb két munkatársa – a PPBS kialakításáról szóló a „**Mennyi az elég**” című híres könyvükben megállapították, hogy a PPBS bevezetését megelőzően a **védelmi költségvetés szinte alig kapcsolódott a katonai stratégiához**. Ezt a két dolgot teljesen elkülönítetten, különálló tevékenységként kezelték. Álláspontjuk szerint a stratégia és a haderő, illetve a költségvetés között meglévő űr komoly akadályát jelentette a racionális döntéshozatalnak. A PPBS tulajdonképpen ezt a problémát kívánta feloldani azáltal, hogy olyan döntéshozatali megközelítést nyújtott, amelyet arra terveztek, hogy segítse a **főbb erőforrások költségeinek és eredményeinek lehetőség szerinti legteljesebb kimutatását, és ösztönözze ezen információk szisztematikus alkalmazását az irányelvek kialakításánál**.

A PPBS egy olyan **folyamat, amely arra irányult, hogy a nemzeti biztonsági stratégiából eredeztethető védelmi célkitűzéseket meghatározza, ezek kielégítéséhez alternatívákat dolgozzon ki, azokat költség és hatékonyság szempontjából elemezze és egy olyan döntési struktúrát alakítson ki, amely a legnagyobb védelmet biztosítja a legkevesebb dollárért**. Tulajdonképpen struktúrába foglalva úgy osztja szét a kockázatot,

²⁵ Az amerikai és magyar haderő méretei és szerkezete természetesen eltérő, számunkra maga a módszertan - a részek egységes egészzé koordinálása, integrálása – lényeges.

hogy maximalizálja a nemzeti biztonságot, miközben az adófizetők védelemre fordított pénzeszségét minimalizálja vagy optimalizálja.

Az USA védelmi minisztériumi direktívában szerepel: a PPBS „...egy körfolyamat, amely három elkülönülő, de kölcsönösen összefüggő fázisból áll: **tervezés, programkészítés és költségvetés készítés.** A jövőbeni programokhoz kapcsolódó döntéshozatal keretének és folyamatának megalakításán kívül, a folyamat lehetővé teszi, hogy a döntéseket megelőzően azokat a jelenlegi környezet és a megcélzott időintervallum nézőpontjából megvizsgálják és elemezzék.”

A PPBS az eredeti szándékoknak megfelelően **négy alapvető funkciót lát el.** **Először** is ez a stratégiai tervezési folyamata, előre jelezve és leírva a legvalószínűbb stratégiai környezetet és meghatározva a szükséges katonai képességeket. **Másodszor** ez az erőforrás elosztási folyamata, amely a felállított prioritásoknak megfelelően az egyes meghatározott katonai feladatokhoz rendeli a készleteket (eszközöket). **Harmadszor** ez a program integráló folyamata, amely meghatározza és elemzi a feladatok gyenge pontjait és a duplikációkat, és alternatívákat javasol ezek minimalizálására és megszüntetésére. **Negyedszer** a PPBS alkotja a költségvetés kialakítási folyamatát, amely a Kongresszus elé kerülő költségvetési javaslat összeállítását eredményezné oly módon, hogy az egyes feladatokat összeköti a kért pénzügyi támogatásokkal.

Habár a PPBS folyamat az évek során változásokon ment keresztül, alap struktúrája nem változott. Amíg a PPBS központilag irányított és ellenőrzött, addig a végrehajtás viszonylag decentralizált keretek között valósul meg. A haderőnemeknek és az intézményeknek megvannak a saját folyamataik és szervezeteik a tervezési funkciók végrehajtására, és szorosan koordinálnak saját belső parancsnokságaikkal és - sokkal alacsonyabb intenzitással ugyan - a regionális Parancsnokkal az előterjesztések tervezetének kidolgozásában. Ez a megközelítés tekintélyes bürokratikus befolyást ad számukra, akik ezáltal nem csak hogy beleszólhatnak a tervezet elkészítésébe, de amikor a Kongresszus jóváhagyja a költségvetést, megkapják a pénzeszközöket. Habár az OSD (védelmi minisztérium hivatala) közel 6 hónapot tölt a programok és a költségvetések áttekintésével és a Kongresszus előirányzat jóváhagyási folyamata egy évig is eltarthat, a jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a haderőnemek igényeinek több mint 90 %-a túléli a folyamatokat.

2.4. A hazai védelmi tervezés átalakítása

A továbbiakban elemezni kívánom azokat a külső és belső indokokat, amelyek előtérbe helyezték a védelmi tervezés átalakításának szükségességét az előzőekben ismertetett elvi alapokon. A belső okok megfogalmazásához segít a hazai védelmi tervezés jellemzőinek elemzése a múltban és a jelenben. Ezt követően ismertetem azokat az elképzeléseket, alapokat, tapasztalatokat, amelyekkel az új VTR kialakítását célzó rendszerfejlesztés 1995-ben hivatalosan is útjára indult és 1998-ig elérkezett.

2.4.1. Az átalakítás szükségessége, indokai

Az új VTR (a kifejezés 1995. a rendszerfejlesztés kezdete óta egy mindenki által elfogadott szóhasználat, jelezve, hogy az eddigi tervezési rendszert váltani kell) **kialakításának indokai között** elsősorban az a rendszerváltást követő politika részéről jelentkező igény említhető, amely az új biztonságpolitikai követelményeket közvetítette a védelemi ágazat felé, amely célul tűzte ki a demokratikus parlamenti kontroll és a **védelmi gazdálkodás átláthatóságának** megvalósítását. *„Az első problémák a civil kontroll értelmezésében jelentkeztek. Egy időben úgy gondolták: elég, ha például hegedűművészeket vagy történészeket ültetnek megfelelő katonai pozíciókba, és innen kezdve ezek a katonai folyamatok jól kezelhetők. Most nem egészen erről van szó. Sokkal inkább arról, hogy a Magyar Honvédségen belül átláthatónak, értelmezhetőnek, nyitottnak kell lennie a gazdálkodás minden elemének. Elsődleges követelmény természetesen, és ez a civil kontroll fő feladata, hogy a deklarált politikai céloknak – a védelem és a haderőfejlesztés alapkérdéseit illetően – feleljen meg a testületek gazdasági folyamatrendje, illetve annak kimunkálása: hogyan lehet ezt a folyamatrendszert visszaigazítani, visszaterelni a politikai célok elérése érdekében, ha ettől eltér.”*[5,p.11. Janza Károly előadása]²⁶. Az átláthatóság

²⁶ Ezek a megállapítások a rendszerváltást közvetlenül követő időszakban igaznak bizonyultak. Valóban létezett az igény a politika részéről (és bizonyos mértékű bizalmatlanság az előző rendszer erőszak-szervezetével szemben), hogy a rendszerváltás előtt meglehetősen zárt területet átláthatóvá tegyék. A drasztikus leépülést követően azonban a politika meglehetősen közönyt tanúsít a védelmi ágazattal szemben. 1998-ig – pont az átláthatóságot biztosító új VTR kapcsán - többször megkerestük a Parlament Honvédelmi Bizottságát (az elképzelések szerint ugyanis mind a Parlamentre, mind a Kormányra konkrét tervezéssel kapcsolatos feladatok hárultak volna). A testületet azonban jobban érdekelték az ügyeletes botrányok (a megkeresés időpontjában pl. a MÍG-29-esek parlamenti engedély nélküli lengyelországi repülése), mint a védelemtervezés átalakítása, az átláthatóság biztosítása.

biztosítását – ahogy a 2.1. pontban elemeztem - csak a tevékenység orientált tervezési rendszer kialakítása biztosíthatja.

Az államháztartás reformja (a gyakorlatban 1995. évtől több-kevesebb ellentmondással bevezetni tervezett gördülő tervezés, a finanszírozás és a közbeszerzés új rendszere) szintén igényelte a védelmi tervezés újragondolását. A Pénzügyminisztérium egyre inkább ellenállt az ad-hoc jellegű fejlesztési igényeknek, egyre jobban sürgette a programok komplex átgondolását, kezelését. (ld. *1. sz. melléklet*). Ehhez megfelelő – az új tervezési rendszer sajátosságaként jelentkező - költség-hatékonysági elemzések, alternatívák kidolgozása kellett volna. *„... megemlíthetem eredményként - amelyet viszont az alkalmazástechnikában feltétlenül érvényesíteni kell – a védelmi erőforrás-tervezési rendszer alkalmazását a magyar honvédségen belül. Egy példával igazolom ezt. Nem régen, egy éve azt vizsgáltuk, hogy vajon milyen lehetőségeket, milyen képességnövekedést, milyen hatékonyságnövekedést eredményez a viszonylag elavult T-55-ös harckocsik lecserélése a T-72-es típusú harckocsikra és ez a hatékonyságnövekedés arányban van-e a kifizetett összegekkel, a rendszeresítés költségeivel. Ez elsősorban a politika számára, a civil kontroll számára jelent fogódzót, mert ezek alapján tudja megállapítani, hogy a testületet érintő egy-egy politikai döntés a gazdasági és a politikai kockázat oldaláról tulajdonképpen mit jelent.”* [5,p.11-12.]

A várható NATO csatlakozás előtérbe helyezte a NATO tervezési folyamatokkal történő harmonizálás igényét, amely szintén pozitív kényszerpályát jelentett a rendszerfejlesztéssel foglalkozók részére. Már a 90-es évek közepén egyértelmű volt a szövetségbe való törekvésünk és a NATO részéről a fogadókészség. A felkészülés, a Békepartnerségi együttműködés időszakában kitöltöttük a Védelmi Tervezési Kérdőíveket (DPQ), vállaltuk a Haderőfejlesztési Célkitűzéseket (akkor: TFG). Nem volt azonban olyan tervező rendszerünk, amely ezeket a feladatokat adminisztratív jellegűvé tette volna. *„Egy egészen biztos: a NATO tervezési rendszere és a mai pénzügyi prezentáció nincsen köszönő viszonyban egymással, sőt, a hadsereg belső működési rendjével és alkalmazott technikájával sem. Ezt menet közben kell majd megoldanunk.”* [5,p.13.]

A védelem belső igénye (a tárca érdekérvényesítési hatékonyságának növelése a költségvetési tervalkuk során, a katonai és gazdasági tervezési folyamatok szinkronitásának biztosítása, a meglévőnél világosabb döntési mechanizmus kidolgozása, felelősségi pontok

meghatározása) szintén egy új VTR kifejlesztését motiválta. A következő pontban megvizsgálva a védelmi tervezés múltját és jelenét szintén rá kell jönnünk, hogy az új VTR kialakítása elemi érdekünk.

2.4.2. Helyzetértékelés a védelmi tervezés múltjáról, jelenéről

A tervezésnek a rendszerváltás előtti múltjára jellemző, hogy mind az államháztartás szintjén, mind a védelmi tervezésben létezett középtávú tervezési időszak. A Varsói Szerződés ajánlásainak a középtávú (5 éves) tervezés során történő részleges figyelembevételével alakultak az éves tervek. Az éves tervezés bázis-alapon történt, amelynek során mind a védelmi költségvetést, mind annak tárcán belüli elosztását olyan **bázisszemlélet** jellemezte, amely alapján az adott szakterület az előző évi költségvetésének adott - több, vagy kevesebb - százalékát kapta. Ez a tervezési módszer akkor a kor követelményeinek - amikor még a védelem megfelelő költségvetési kondíciókkal rendelkezett - megfelelt, mert rövid és középtávon legalább **kiszámíthatóságot** biztosított a tervezők számára.²⁷

A rendszerváltást követően - ma már elismerten **hibás lépésként** - megszűnt a középtávú tervezés. A középtávú tervezést és a bázisszemléletet éves tervezés és - a költségvetési támogatás drasztikus csökkenése miatt - egy **leosztó-kirovó** rendszer váltotta fel, amely tovább rontotta a védelem kondícióit.²⁸ *„1990. óta gyakorlatilag éves tervalkuk sorozata van, hiába próbáltunk egy-két évet célul kitűzni, gyakorlatilag valójában egy évről szólt mindig a vita. Ez van most. Ennek következtében a hadsereg mozgásképessége, a tervezés lehetőségei is beszűkültek, technikája elöregedett, miközben a környezet jelentős mértékben megváltozott. Az említett két elem önmagában azt jelenti, hogy nem tervszerű gazdálkodás folyik ezeknél a testületeknél. ... nálunk nem tervszerű gazdálkodás, hanem válságmenedzselés folyik. A válságmenedzselés a meghatározott belső közgazdasági szabályok szerint megy végbe. E folyamat közgazdasági tartalmától eltekintve a honvédségnek törekednie kell olyan konzisztens terv felépítésére, kialakítására, amely fogódzót szolgáltat a nemzetgazdaságban létrejött új intézményekkel kialakítandó kapcsolatrendszerhez.”* [5,p.10-

²⁷ Nem csak a forrás várható nagyságára, hanem az elosztás – pl. fejlesztés/fenntartás – arányaira vonatkozóan is.

²⁸ A 90-es évek első felében, egy szolgálatfőnökség felsőszintű gazdálkodójaként a saját bőrömmön éreztem a gazdálkodás és azon belül a tervezés egyre inkább ellehetetlenülő helyzetét. Tapasztalataimat 1995-ben megírtam. [10]

11.] Így jellemezte 1997-ben a kialakult állapotokat az akkori legilletékesebb, a HM gazdasági ügyeket felügyelő helyettes államtitkára.

A problémák elsődleges forrása a költségvetés és annak tervezése volt. A költségvetés 1992-96. között legalább 60 %-os reálértékvesztést szenvedett el. Már 1986. óta egyre csökkenő tendenciát mutatott. Míg 1986. évben a GDP 3,6 %-os szintjét érte el, 1994-re ez az érték **1,7 %-ra** csökkent.

Ilyen arányoknál nehéz volt akkoriban egyetérteni azzal a megállapítással (pontosabban részizgazságnak tűnt), hogy a honvédelmi költségvetés legnagyobb részét a magas létszám, a túlméretezett szervezet, a sok objektum miatt fenntartásra kellett fordítani. Annak ellenére, hogy katonai szempontok miatt indokolt volt különböző átszervezések végrehajtása, de az ok-okozatot megfordítva elmondható, hogy ilyen mértékű költségvetési elégtelenség miatt lehetetlen volt fejlesztést is megvalósítani. Az *MH hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról* szóló országgyűlési határozatban került rögzítésre egy 15-20 %-os (!) fejlesztési arány, amely 1990-ben még elérte a 21,4 %-ot, 1993-ban már csak az 5,7 %-ot. A biztosított, akkori évi 70 milliárd Ft-os nagyságrendű költségvetések mellett a fejlesztésekre (pl. haditechnikai korszerűsítésekre) fordítható források elenyészőnek bizonyultak.²⁹

Célszerű lett volna a hadsereg reális szükségleteihez igazítani a költségvetési arányokat (semmiképpen nem 1.7 %-os GDP szinten). Pedig akkoriban, a közvélemény előtt is zajló viták szerint nem mindenki értett egyet a hosszú távra prognosztizált békeidőszakkal (amit a későbbi, NATO csatlakozási időszak körüli, hazánkra is reális veszélyt jelentő balkáni események igazoltak). Másrészt, a hadseregnek az alaprendeltetésével kapcsolatos feladatokra – főleg ha még katonai szövetségnek sem tagja – készülnie kell minden időszakban.

²⁹ A fenntartás is kritikus szintre süllyedt. Egy-két jellemző példa az akkori állapotokra. Ellenőrzéskor tapasztaltam, hogy Recskén, a **hadsereg legnagyobb robbanó és gyújtóanyag raktárában** két tűzoltógépkocsi közül csak egy volt üzemképes. Ugyanitt nem volt harmincezer (!) forint az üzemanyagkút javításához szükséges alkatrésze. Ezért **kézipumpával** fejtették ki hordókból az üzemanyagot 15 literes vödörökbe, így tankolva a gépjárműveket, köztük az egyetlen tűzoltóautót. Egy honi légvédelmi rakétaosztálynál az egyetlen **személyszállításra** alkalmas gépjármű **URAL** típusú volt, amely fél év alatt megette éves üzemanyag keretét. Az érintettek tudták a technikai hadrafoghatósági jelentések és az ellenőrzések során tapasztalt állapotok közötti eltérések megdöbbentő arányát.

A reálértékben csökkenő költségvetés indokaként nem volt elfogadható az a nézet sem, hogy a haderő csökkentése árán sikerül majd korszerűbb hadsereget létrehozni. A csökkentésből felszabaduló forrásokat a 90-es évektől kezdve, két-három év alatt a "túlélés politikája" jegyében a hadsereg ugyanis felélte. Maga a csökkentés is forrásigényes volt (pl. haditechnikai eszközök kivonása, megsemmisítése, veszélyes hulladéknak minősülő kivont anyagok, készletek kezelése, stb.), és napjainkban is az.

A felső szinten jelentkező költségvetési problémák nem teremtettek kedvező lehetőséget a gazdálkodás gyakorlati élethez kapcsolódó szintjein sem. **Gazdálkodói alulnézetből** a költségvetési rendszer nem használta ki a mostoha körülmények között még meglévő lehetőségeit. Elsősorban a **költségvetés tervezésének, végrehajtásának időszakára jellemző tevékenység hatékonyságát** lehetett volna növelni felfogásbeli változással, több odafigyeléssel, jobb szervezéssel.

Az egyik ilyen általános gond a "**fiskális diktátum**" volt. A pénzügyi vonal dominált, a szakmai szempontok másodlagossá váltak. Az előzőekben említett költségvetési elégtelenség az egyik példa erre, ami aztán tovább vetítette árnyékát a hadseregben folyó éves költségvetési tervezésre. **(Megölte a tervezői munka motivációját, amikor adott előirányzathoz kellett tervjavaslatot készíteni, és nem szakmailag megalapozott érvek alapján határozták meg a gazdálkodók szükséges előirányzatát.)** A költségvetés csökkenése ellenére növekedett az adminisztráció és az átfutási idő, gyakran előfordultnak fizetési határidő túllépések, növekedtek a késedelmi kamatként kifizetett költségek is, ami egyértelműen az elkerülhető **pazarlással** volt egyenértékű.

A költségvetéssel már a **tervezésekor** gondok voltak. A hadsereg költségvetésének tervezésében résztvevő több száz ember munkája jelentős részének **nem volt értelme**.

A költségvetés tervezése a tárgyévet megelőző év első felében kezdődött azzal a céllal, hogy elkészüljön a tárgyévi, többé-kevésbé reális alapokon (szakági szinten még erőforrás tervezésen) alapuló költségvetési igény. A tervezés több lépcsőből állt. Az első szakaszban a feladatok, normák, törvényi kötelezettségek alapján meghatározott szükség szerinti igényeket kellett megadni. Ezután következett még három-négy változat, mindig csökkenő, negatív tendenciával (milyen következményekkel jár, milyen feladatok elhagyása szükséges, ha X millió Ft-al csökken az adott ágazat tervezett előirányzata). Az utolsó

változat azt a minimálisan szükséges igényt tartalmazta, amely fölött a szakág működőképessége még nem veszélyeztetett. Mindenki végrehajtotta tervezési feladatát, majd fél év elteltével, a parlamenti költségvetési procedúra után újabb tervezési időszak következett az adott tárgyévben, a már rendelkezésre álló információk birtokában. Az állandó elvonások miatt a tárgyévben is elkészült két-három tervjavaslat (elegánsan „visszatervezés”-nek nevezték), aminek eredményeképpen az adott szakágak április, május környékén megkapták éves költségvetésüket, amit tovább bontva elosztottak alárendeltjeik részére. E "dinamizmusnak" köszönhetően jó esetben az **adott tárgyév közepén** az érintettek nekiláthattak feladataik végrehajtásának, az igényelt előirányzat töredékével. Az évről-évre ismétlődő tervezési folyamat során a szakágak még az igényelt **minimumot** sem kapták. **A szakmai érvek és igények nem számítottak, a leosztott-kirótt előirányzatokból kellett megoldani a feladatokat.** Ilyen szükséghelyzetben az elosztást **egyszerűbb** tervezési rendszer kialakításával is biztosítani lehetett volna, sok üresjáratot munkát, idegeskedést és időt megtakarítva.

A költségvetés kiadásáig sem állt meg az élet, de a működés problémákkal volt terhes. **Mindenki a bizonytalanság tudatában végezte feladatát.** A szakágak éves feladatszabó intézkedéseit kiadni nem lehetett. A korábban megkötött szerződések vitték tovább a rendszert, de a különböző szintű gazdálkodók, parancsnokok visszafogták magukat, újabb szerződéseket nem kötöttek. A beszerzések előkészítéséhez sem volt érdemes hozzáfogni, hiszen az előirányzatok kiadásáig bármi történhetett (és történt is legtöbbször). A beszerzésekre kevesebb, mint fél év állt (ma sem több) rendelkezésre, nehéz volt alaposabban tájékozódni, piackutatást végezni, pályázatot hirdetni, szakmailag bírálni, lebonyolítani a beszerzést (az *1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről* az eljárási kötelezettségekkel tovább szűkítette a rendelkezésre álló időt). **A problémákat fokozta,** hogy a későbbiekben a beszerzések jóváhagyását (bizalmatlanságból?) tételenként a legmagasabb szinthez kötötték, ami komoly átfutási időket igényelt. Sok volt az oda-vissza felterjesztés, egyetértés-kérés, bürokrácia, ami tovább odázta a szerződéskötési lehetőségeket, időpontokat. A szakma és a döntéshozók rosszul kommunikáltak egymással, a beszerzés tárgyára, forrására vonatkozó döntések sokszor nem egyeztek a szakmai alapon előkészített javaslatokkal.

Ilyen tervezési rendszerben még a ténylegesen kevés, minimális igényeket sem kielégítő előirányzat hatékony felhasználása is év végi kapkodáshoz vezetett. A bizonytalanság az előirányzat minél gyorsabb felhasználására ösztönzött, ami pazarlást, a

gazdaságosság figyelmen kívül hagyását vonta maga után. Akkreditívek nyitását, következő évre átnyúló tételek létrejöttét is ajánlatos volt elkerülni, mert mindez a következő évben szakmai, tervezési és adminisztrációs bonyodalmakhoz vezetett. Abban a rendszerben az járt jól, aki beszerzéseit alaposabb tájékozódás nélkül, pillanatnyi információk alapján valósította meg, gyorsan megszabadulva előirányzataitól, elkerülve egy későbbi támogatás megvonás veszélyét. A tervezési metodika (a feladat és a gazdasági tervezés elkülönülése), valamint a beszerzés kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a hadsereg által addig önállóan kidolgozott számtalan közép és hosszútávú fejlesztési terv – **források, programok hiányában** - hiábavaló volt.

A tervezésnek másik jellegzetessége az volt, hogy a költségvetés aránytalanul magas bevételi előirányzattal volt terhelve. *„Ha visszatekintünk az elmúlt néhány évre, akkor nyilvánvaló, hogy a költségvetési támogatás csökkenése, de a nominálnövekedés ellenére legalábbis reálértékvesztés területünkön mindenképpen végbement. És sajnálatos módon a szocializmusból örökölt bevételi elem is bennmaradt, sőt nem bennmaradt, hanem izmosodik, ami különböző gondokat okoz nekünk.”* [5, p.9-10.]

A bevételi előirányzatokat a hadseregnek saját erőforrásaiból kellett kitermelnie. Lehetetlen volt eleget tenni a nagyságrendekkel magasabb bevételi elvárásoknak. Tehát **már az indulásnál irreális alapokról indult az éves tervezés**. Elvileg feladatokat tervezni (nagyon lényeges: csak anyagnem-felelősi, felsőszintű gazdálkodói szintig) minden költségvetési forintra kellett, ezért év közben - a bevételek teljesítése függvényében és az egyre rendszeresebb támogatási megvonások miatt - állandó visszatervezés folyt. Olyan tevékenység volt ez, amelynek értelmetlensége már a kiindulásnál, az irreális költségvetési szerkezetnél nyilvánvaló volt, mégis évről-évre ismétlődött.

A honvédelem ügyét, az azt befolyásoló védelmi költségvetést **egyre növekvő bevételi előirányzatokkal terhelni**, és azon keresztül a katonai szervezetek – nem alaprendeltetésükből fakadó - **gazdálkodásának eredményességétől** (de azt is mondhatnánk: szeszélyétől) **függővé tenni** meglehetősen veszélyes és értelmetlen dolog volt. Bevételi mechanizmusunkat nem értették a brit védelmi minisztérium szakértői sem, amikor 1997-ben a VTR rendszerfejlesztését átvilágították. Talán az ő javaslatuknak is köszönhető, hogy ma

már a hadsereg költségvetési előirányzatai tisztán támogatásból állnak, és a bevételek nagy részét a tárca köteles befizetni a központi költségvetésbe.³⁰

Anyagi-technikai vonatkozásban a költségvetési előirányzatok leosztásánál, módosításánál is előfordultak aránytalanságok, elsősorban a kisebb szakágak hátrányára. A **fűnyíró-elv alapján egyenlő arányban leosztott megvonások** őket fokozottabban sújtották.

1994. év második fele a legtöbb gazdálkodót kritikus helyzetbe hozta. Először fordult elő, hogy a **támogatási előirányzatokat** nem biztosították - pénzügyi fedezet hiányában - a gazdálkodóknak. A felvetődő fizetéseképtelenség, a katonai szervezeteknél tapasztalható pénzügyi kifizetések kuszasága rendkívüli mértékben megnehezítette egyrészt a katonai szervezetek napi életét, működését, másrészt a fenntartási (pl. az eszközök javítása, karbantartása, stb.) és beszerzési feladatok végrehajtását. A tervezett beszerzések során a szerződéskötések és megrendelés feladások felfüggesztése jelentős veszteséget okozott a gazdálkodóknak. Nem lehetett kihasználni a piackutatások eredményeit (kedvező ajánlatok kiválasztását árban és minőségben), sőt a szerződéskötések késlekedése, az időközbeni Ft leértékelések miatt, előnyök helyett veszteségek keletkeztek. A hadsereg ideiglenes fizetéseképtelensége, a költségvetési nehézségek ismerté válása jelentős, gyakorlatban mérhető kárral és presztízsveszteséggel járt. Korábbi stabil partnerek viszonylag rövid idő alatt bizalmatlanná váltak. A szerződésekben meghatározott feltételek (árak, fizetési garanciák, stb.) romlottak. A felsőszintű gazdálkodók éves előirányzatai lassan már csak az előző évről átnyúló tartozások, kötelezettségek fedezetére voltak elegendők.

A védelem rendkívül alulfinanszírozottsága időszakában az ilyen tervezési módszer sok munkát igényelt, valós tét nélkül, a hatékonyság megkérdőjeleződött. A szakmai érvek nem sokat számítottak (számíthattak) a tervezési módszer természetéből eredően. Mindez kormányzati szinten is igaz, a költségvetési tervalkuk során a védelem érdekérvényesítési lehetőségei rendkívül korlátozottak voltak. Tárcán belül nem volt szinkron a katonai és

³⁰ Az igazsághoz tartozik, hogy a bevételeknek természetesen voltak pozitív vonzatai is. Többletforrást jelentettek, ami eredményes gazdálkodásra ösztönözte az érintetteket. A problémák akkor jelentkeztek, amikor a gazdálkodási lehetőségek beszűkültek (pl. ingatlanok, kurrens anyagok értékesítése terén), ugyanakkor a költségvetési bevételi előirányzati kötelezettségek irreális mértékben megnövekedtek. A későbbiekben, amikor a bevételi kötelezettségeket megszüntették és a bevételek nagy részét be kellett fizetni központi költségvetésbe a pozitív értelmű gazdálkodási motiváció megszűnt. A HM érdekeltségű Kht-k 2000-2001. évi létrehozásának oka a létszámcsoökkentés és a szolgáltatás közvetett megtartásán kívül az volt, hogy a korábban központi költségvetésbe befizetendő bevételek nagy része megtartható és az igényjogosulti állomány részére a Kht-k keretein belül visszaforgatható legyen.

gazdasági tervezési folyamatok között, a katonák álmódóztak, amelyet a "fiskális diktatúra" a padlóra küldött (érdekességként említhető, hogy az új VTR fejlesztése kezdetén mindez visszajára fordult, a katonák kiábrándultságukból eredően már nem voltak hajlandóak költségvetési irányszámok nélkül igényeket megfogalmazni).

***A védelmi tervezés jelen folyamataira a költségvetési kondíciók változása kivételével az előzőekben leírtak ugyanúgy jellemzők. Jelenleg is „kézi vezérléssel” és nem rendszerben készülnek az éves tervek, a közép és hosszútávú elgondolások nem megalapozottak és erőforrás oldalról nincsenek megfelelően alátámasztva. Jelenleg is elemi gondok vannak a beszerzésekkel (mind az időbeni kivitelezést, mind a minőségét illetően), ami ma a nem integrált tervezési rendszerben működő feladat és képességtervezés oldaláról a legerősebb kritika tárgyát képezi a gazdasági oldal felé.³¹
Nincs működőképes haderő.³²***

A védelmi tervezés múltját és jelenét összefoglalva a következőképpen lehet jellemezni, értékelni [11, p.3-4.]:

- ***nincs integrált tervező rendszer, amelyben a katonai tervezéshez a gazdasági tervezés nem csak áttételesen kapcsolódik;***
- ***hiányzik a tervezési rész folyamatok szabályozott összekapcsolása, a folyamatok koordinálatlansága a tervezés több területén is kimutatható;***
- ***nem biztosított a védelmi igények védelmi feladatokhoz való rendelése, azok feladatorientált indoklása;***
- ***nem kielégítő a katonai képességet (feladatot) tervező rendszer működése, amelyhez kapcsolható lenne az erőforrás tervezés;***
- ***a katonai tervezés folyamata kívülről nem kellően megvezetett, belülről nem kellően szabályozott. A hosszú és középtávú tervezés hiányosságai miatt a feladatok és képesség igények nincsenek szinkronban a stratégiai célokkal;***
- ***a gazdasági tervezés során nem készülnek szükséges részletességű megvalósíthatósági tanulmányok és költség hatékonysági elemzések;***
- ***a tervezési folyamat és a döntési lánc egyszerre szabályozatlan és túlszabályozott, nincsenek meghatározva megfelelő jogkörök és felelőségek;***

³¹ 2001. évben a logisztikai gazdálkodáson belül a költségvetési előirányzatokat nagyságrendileg négyszázszor(!) kellett módosítani (átcsoportosítani) ami a 60 milliárdos költségvetésük felét érintette. Ez a tény a tervezés hibáiról, tervező rendszer hiányáról tanúskodik.

³² Olyannyira nem, hogy egy újabb példa: pilótákkal beszélgetve megdöbbentem, amikor megtudtam, hogy a nem NATO tag Románia előrébb tart az IFF - „saját” repülőgép felismerő berendezés telepítése - programban, mint hazánk. Történik mindez másfél-két évvel(!) a boszniai háború után, amikor a magyar vadászgépek nem repülhettek e technikai hiányosság miatt a magyar légtérben (hazánk **valós** veszélyeztetettsége idején).

- *leosztó, kirovó jellegű alacsony hatékonysággal működő költségvetés-centrikus tervezés zajlik, valós, megfelelően alábontott és költségelemzett közép és rövidtávú tervek nélkül;*
- *az Országgyűléshez, Kormányhoz átláthatatlan, nehezen értelmezhető költségvetési tervek mennek, melyek bontása nem mutatja be a hadsereg feladatait és annak biztosítottságát;*
- *nincs a programokra több évre jóváhagyott finanszírozási garancia, a programok nem felelnek meg az ÁHT tartalmi és formai követelményeinek. A tárcán belüli programtervezés szabályozatlan;³³*
- *nincs megfelelő országgyűlési, kormányzati „kezeségvállalás” NATO vállalásainkért.*

Úgy gondolom bizonyított, hogy a tervezési folyamatok nem alkotnak egységes egészet, a tervezési feladatok, jogkörök, felelőségek egyértelmű szabályozása hiányzik. Az ebben a pontban leírtak számomra teljes mértékben – elméletileg és gyakorlatilag – alátámasztják a 2.2. pont bevezetőjében a védelmi tervezés feladatfinanszírozáson alapuló modelljének jellemzőiről és a kialakítás szükségességéről leírtakat.

2.4.3. Az új VTR-re vonatkozó elképzelések a honvédelmi tárcánál

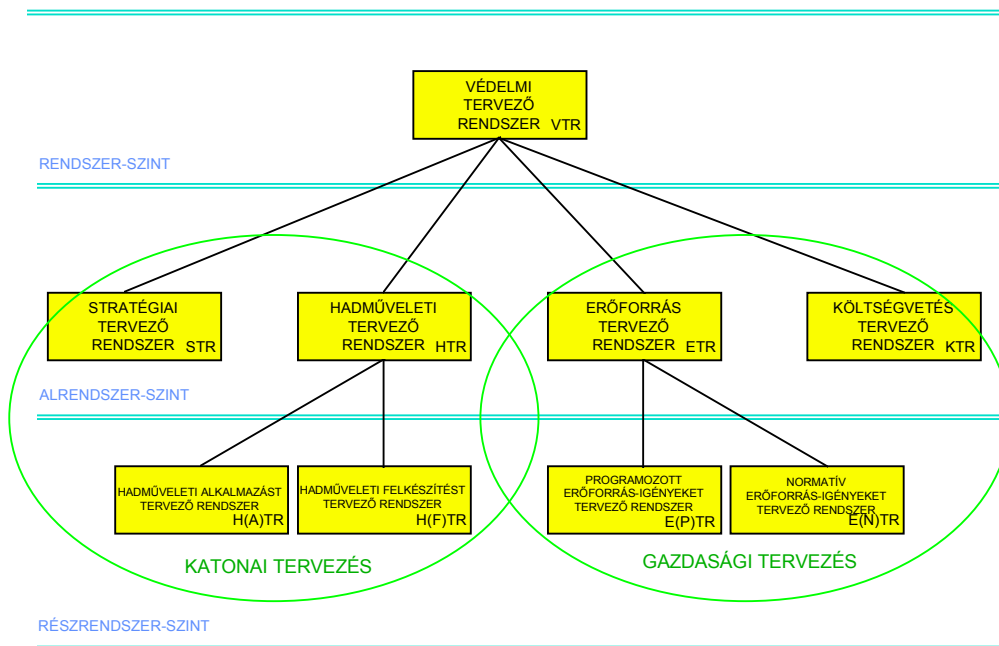
Az előzőek alapján megállapítható, hogy a VTR kialakításának elsődleges céljai közé tartozik mind a védelmi tevékenység és a védelmi költségvetés átláthatóságának (és ezáltal kontrolljának), mind a tervezési folyamatok újragondolásának, kialakításának, működtetésének biztosítása. Nem titkolt rendszerfejlesztési cél volt az is, hogy a **védelmi tárca finanszírozásának felelősségét a korábbiakkal ellentétben országgyűlési és kormányzati szintre lehessen emelni.** Az új VTR-nek biztosítania kell a politika részére azt a lehetőséget, hogy a feladatokhoz határozza meg a forrásokat, illetve forráshiány esetén módja legyen a feladatokat is a finanszírozáshoz illeszteni (tehát a VTR-nek alapul kell

³³ „A jelenlegi rendszer jellemzője, hogy mind a tervezés, mind a végrehajtás tekintetében az alkalmazókra épül. A feladatok végrehajtásában kulcsszerepet játszó MH ÖLTP nincs felelőssé téve a programok megvalósításáért, az is az alkalmazók feladatkörébe tartozik függetlenül attól, hogy nincsenek pontos információik a feladatokra biztosított előirányzatokról és a végrehajtás helyzetéről. Az alkalmazók olyan feladatokat kénytelenek végezni, amelyekre nincs szakképzett állományuk. A koordináció az alkalmazók és a logisztika között esetleges és szabályozatlan. Ez oda vezetett, hogy a programtervek főként az árazások tekintetében pontatlanok, nincsenek összehangolva a kapcsolódó egyéb logisztikai feladatokkal, ezekkel összefüggésben pedig a végrehajtás állandóan csúszott, késett, így a feladatokra biztosított előirányzatok is csak részben kerültek végrehajtásra. ... A feladatok végrehajtását nehezítette, még az évről évre jelentkező évközi elvonás és a prognosztizáltan tervezett keretek csökkenése. Ez szinte megoldhatatlan gondot jelent, mert a rendszer rugalmatlansága miatt a gyors visszatervezések, tervmódosítások elképzelhetetlenek. Így ezek a döntések ad hoc módon, mindenféle elemzés nélkül születtek meg.” [HVK Haderótervezési CSF-ség 20/29/2001. nyt. számú ügyirat]

szolgáltatnia a parlamenti és kormányzati döntésekhez). A rendszer csak akkor lehet hatékony, ha belátható időn belül egészen csapatszintig bezárólag érzékelik a felelős vezetők a feladatok és lehetőségek együttfutását (a feladatok végrehajtásának felelőssége mellé a megfelelő forrásokat is biztosítani szükséges számukra).

Az új VTR kidolgozásakor az alapelképzelés az volt, hogy - az előző pont alapján, a kor követelményeinek megfelelően - egy rendszerbe kell integrálni a feladat és képességorientáción alapuló katonai tervezést és az erőforrás tervezésen alapuló gazdasági tervezést úgy, hogy a rendszer képes legyen megfelelni mind a NATO, mind az államháztartás, mind a védelmi tárca belső igényeinek. Ennek megfelelően alakult ki - már 1995-ben, a rendszerfejlesztés kezdeti időszakában az alábbi, az új VTR struktúrájára és működési mechanizmusára vonatkozó elképzelés.³⁴

Az 3. sz. ábrán látható, hogy egy integrált rendszerbe van foglalva a katonai és a gazdasági tervezés folyamata. A két rendszer a korábbi gyakorlattal ellentétben meghatározott hierarchia és időrend szerint kapcsolódik egymáshoz.



Megjegyzés: Saját szintjükön az al- és részrendszerek rendszerként kezelhetők.

3.sz. ábra

III. Védelmi Tervező Rendszer felépítése

Forrás: VTR rendszervázlat, 1997. július, 2. sz. ábra

A

³⁴ A rendszerfejlesztés - amelyet 5-6 éves előkészítő munkálatok előztek meg - hivatalosan 1995. tavaszán kezdődött. Az elképzelések fokozatosan alakultak ki, a katonai és gazdasági tervezésben meghatározó szerepet játszó szervezetek (elsősorban a mai HM HVK J-5, J-3, a HM KVF, IF, HFBF jogelődjeinek) valóban kollektív munkája eredményeként. A 3. sz. ábra alkotóelemeihez kapcsolódó meghatározások e munkának a termékei, amelyre a 2.4.3. pont megnevezése is utal.

A VTR-ben döntő jelentőséggel bír a stratégiai tervezés folyamata. A védelmi alapokmányokban foglaltak és a környezet biztonságpolitikai elemzése alapján kerülnek meghatározásra azok a nemzeti védelmi célok, amelyek a szövetségi kötelezettségek és lehetőségek figyelembevételével kiindulási alapul szolgálnak a Stratégiai Tervező Rendszer (STR) részére. Az STR meghatározza a jövő haderejének stratégiai céljait, követelményeit.

Az STR alapvető feladata a haderő mindenkori állapota, a védelmi alapokmányok (A védelempolitika által feldolgozott és a VTR-re aktualizált Biztonságpolitikai-, Honvédelmi Alapelvek, vonatkozó törvények, országgyűlési és kormány-határozatok) és a NATO irányelvek, a potenciális veszélyek elemzése, értékelése alapján egy "célul kitűzött" jövőbeni haderő képességeire és struktúrájára vonatkozó hosszú távú (10-15 évre szóló) programok és középtávú (a NATO tervezéssel összhangban 2 évente gördített 6 éves) tervek kidolgozása, aktualizálása, valamint a stratégiai erőforrás igények megfogalmazása.³⁵

Ez a tervező rendszer a politikai és a katonai összetevők elemzése mellett magában foglalja a gazdasági feltételek hosszú távú folyamatainak, azok egymásra ható kapcsolatainak átfogó elemzését, értékelését, a védelem gazdasági stratégiájának kialakítását és elfogadását.

A jövőbeni "célul kitűzött" haderő képességeire és a képességek biztosításának gazdasági feltételeire hosszú távú programok és középtávú tervek készülnek, amelyek tervezési ciklusonként rendszeresen aktualizálásra és kiegészítésre, illetve a biztonságpolitikai-, honvédelmi stratégiában bekövetkező jelentős változások esetén alapjaiban átdolgozásra kerülnek.

Az STR-ben megfogalmazott célokat és követelményeket feldolgozva, a **Hadműveleti Tervező Rendszerben (HTR)** összehasonlítják a szükséges katonai képességeket a létező katonai képességekkel, meghatározzák a képesség hiányokat (a haderő vezetés, igazgatás, fejlesztés, működés, fenntartás, alkalmazás területén), amelyek katonai-hadműveleti igények formájában a gazdasági tervezési feladatok alapjául szolgálnak.

³⁵ Ha az államháztartásban a rövidtávú tervezés 3 éves időszakokat ölel fel (pl. 1+2 éves ciklusokat) a stratégiai tervezésnek ráhatása lehet a rövidtávú tervezésre is.

A Hadműveleti Tervező Rendszer (HTR) feladata a "létező" haderő alkalmazási, felkészítési és kiképzési terveinek kidolgozása, rendszeres pontosítása, a haderő béke- és minősített időszaki követelményeinek, feladatainak meghatározása, valamint a végrehajtáshoz a hadműveleti igények összeállítása.

A HTR magában foglalja:

a. A Haderő Alkalmazást Tervező Rendszer (HATR) alapvető feladata a "létező" haderő béke- és háborús-időszakaira vonatkozó követelmények meghatározása, az alkalmazási tervek kidolgozása, naprakészségének biztosítása. Az ország fegyveres védelmi terve tartalmazza: a Magyar Honvédség és a Határőrség alkalmazási tervét, rendkívüli állapot és váratlan támadás esetén; a polgári védelemre vonatkozó követelményeket; a nemzetgazdasági felé támasztott igényeket; a védett vezetési rendszer készenléthez helyezésének és katonai védelmének tervét.

A rendszer a haderő felkészültsége alapján - a védelmi tervező rendszeren belül - adatokat szolgáltat és követelményeket határoz meg a hadműveleti-harcászati képesség fenntartására, a haderő felkészítésére, a háborús normákra, valamint a haderőfejlesztés hadműveleti prioritásaira.

b. A Hadműveleti Felkészítést Tervező Rendszer (HFTR) feladata a haderő felkészítése, a csapatkiképzés irányelveinek, követelményeinek és feladatainak meghatározása, a katonai vezetés, a parancsnokok és a törzsek felkészítésének, a kiemelt hadműveleti-harcászati gyakorlatoknak a tervezése, az "M" felkészítés-, tartalékos képzés rendszerének és követelményeinek meghatározása, valamint a haderő felkészítéséhez és kiképzéséhez szükséges igények és normatívák összeállítása.

Ebben a rendszerben értékelik a haderő képességét, tesznek javaslatokat a felkészítés és a kiképzés közép- és hosszú távú változtatására, illetve a fejlesztésekre, tervezik meg a kiemelt - közöttük a külföldi-, a nemzetközi - hadműveleti-harcászati gyakorlatokat, feladatokat és rendezvényeket, beleértve azok erőforrás és költségigényeit.

A rendszer adatokat, szolgáltat, követelményeket és igényeket fogalmaz meg a kiképzés terveinek, illetve feladatainak végrehajtásához szükséges humán, logisztikai- és más normatív erőforrás-igények és költségek meghatározása céljából.

A haderő felkészítésére és kiképzésére vonatkozó okmányok (alap- és éves kiegészítő intézkedések, kiképzési programok, tervek, normák, stb.) kiadására, illetve jóváhagyására a vezetési szinteknek megfelelő parancsnokok illetékesek. A haderő felkészítésének és kiképzésének helyzetértékelése és az alárendeltek javaslatai alapján a védelmi tervezési irányelvekben és a védelmi tervezési intézkedésben kerülnek meghatározásra a felkészítés és kiképzés irányelvei, főbb feladatai és rendezvényei.

A **gazdasági tervezés folyamatában** az igényekhez hozzárendelik a szükséges erőforrásokat. Az **Erőforrás Tervező Rendszerben (ETR)** kidolgozásra kerülnek az adott feladatok normatív és ágazati bontású (elsősorban a fenntartásra, működtetésre jellemző) erőforrás és költségigényei, valamint az adott (elsősorban haderőfejlesztési humán, haditechnikai és infrastrukturális) programok erőforrás és költségigényei. **Az ETR ezeket az erőforrás és költségigényeket a döntés-előkészítés folyamán, kidolgozott javaslatok formájában egyezteteti a katonai tervezési folyamattal és bemutatja a politikai és katonai vezetésnek, ahol a gazdasági lehetőségek figyelembevételével meghozzák a szükséges döntéseket** (tehát az elképzelések szerint nem a gazdasági tervezés folyamatában születnek a korábbi időszakokra jellemző, forráshiányokra hivatkozó döntések). A képesség követelmények és feladatok korrigálását, majd az erőforrás tervek költségvetési tervekké történő formálását követően történik azok jóváhagyásra terjesztése az állami (politikai) felső vezetés részére. Minden további változtatás az állami vezetés felelősségére történik.

Az **ETR** feladata a "célul kitűzött" haderő kialakításához, a "létező" haderő alkalmazásához, felkészítéséhez és működéséhez szükséges (haditechnikai, humán, egészségügyi, logisztikai, infrastrukturális, kommunikációs és más) erőforrások és azok költségeinek feladatorientált tervezése.

A rendszer magában foglalja a tervezési célok és a forráskorlátok meghatározását, a programozható fejlesztési és a normatív működési-fenntartási igények (személyek, naturáliák és költségek) feladatorientált megtervezését, az erőforrás és költségigények elemzése alapján a forrásmegosztásra vonatkozó döntések előkészítését és meghozatalát, valamint a tárca

erőforrás- és költség terveinek elkészítését, indoklását és egyeztetését, majd a tárca költségvetési előirányzatai jóváhagyása után az erőforrás és költségtervek véglegesítését. E feladatok végrehajtásakor meghatározó a gazdasági tervezés koordinációjával foglalkozó szervezet (várhatóan a HM GTH) elvi kidolgozói (rendszerfejlesztés) és koordinációs (rendszerműködtető) szerepe, amely lehetőséget ad a tervezési folyamatok célirányosabbá tételére, egy egységesebb döntési mechanizmus kialakítására, a párhuzamosságok kiküszöbölésére.

Az **ETR** részei:

a. A Programozott Erőforrás-igényeket Tervező Rendszerben (PETR) programok alapvetően a haderő kiemelt, egyedi és egyszeri feladataira, ezen belül a humán erőforrás biztosítására és felkészítésére, a hadfelszerelés fejlesztésére és beszerzésére, az infrastrukturális beruházásokra készülnek. Ide célszerű sorolni a NATO haderőfejlesztési célokat megvalósító programokat is.

A programozott erőforrás-igények megvalósítására program végrehajtási tervek és beruházási finanszírozási okmányok készülnek. A nagy volumenű, összetett programok több projektet (részprogramot) is tartalmaznak. A program végrehajtási tervek és finanszírozási okmányok általában élettartam felfogásban készülnek és tartalmazzák a feladat valamennyi tevékenységét, illetve költségét a teljes időszakra, valamint évenkénti bontásban is. Egy adott program elindításának, módosításának, esetleg felfüggesztésének alapvető feltétele, hogy a vonatkozó döntések a költségvetés tervezés kitüntetett időpontjáig (tárca költségvetési szükséglet előrejelzés: április 15, tárca költségvetési javaslat felterjesztés: július 31.) megszülessenek, pontosabban a költségvetési tervben a program előirányzatai megjelenjenek.

A tervezéskor fejlesztési (fenntartási) programokra javaslatokat a stratégiai és a hadműveleti tervező rendszerben minden vezetési szinten tehetnek. Az érdemi javaslatokat a haderőnemi parancsnokságok és/vagy az anyagnemfelelős szervek fogalmazzák meg. Ezeket és a HVK szintjén kezdeményezett programjavaslatokat a VKF döntésének megfelelően kezelik a tervezők, illetve a VKF a hatáskörét meghaladó kiemelt és célprogramokat (KCP) javaslatként a védelem középtávú tervével együtt terjesztik fel a honvédelmi miniszternek.³⁶

³⁶ A jogszabályi előírások alapján a kiemelt és célprogramokat (KCP) nem szükséges kormány, illetve parlamenti szinten jóváhagyatni. A gyakorlat azonban azt bizonyítja, hogy kiemelt programok – ld.

A HVK és HM szinten jóváhagyott, illetve a honvédelmi miniszter által kezdeményezett programok tervezési feladatként jelennek meg a védelmi tervezési irányelvekben és a védelmi tervezési intézkedésben. A programok megvalósítása a tárca költségvetésének a költségvetési törvényben történő jóváhagyásával válik véglegessé. A programok sajátosságai miatt a tervezés tartalma és időrendje eltérhet a leírtaktól. Egy későbbi időpontban indításra tervezett program program-végrehajtási tervét nem feltétlenül a tárgy (a T-1) év jelzett időszakában fogják elkészíteni. Ebből következik, hogy egy adott időpontban a programok tervezése különböző fázisokban lehet.

A rendszer a tárca gazdasági lehetőségei alapján adatokat szolgáltat a stratégiai-hadműveleti igények, közöttük a NATO haderőfejlesztési célok tervezéséhez, egyeztetéséhez és elfogadásához, valamint a normatív erőforrás-igények és a költségvetés megtervezéséhez.

A programok előkészítését, tervezését és bonyolítását a program minősítésétől és sajátosságaitól függően a HM érintett szervei, alkalmazó- és anyagnemfelelős főnökségei állományából létrehozott, megfelelő hatás- és jogkörökkel felruházott programirodák, program menedzserek végzik.

b. A Normatív Erőforrás-igényeket Tervező Rendszer (NETR) feladata a haderő felkészítéséhez, működéséhez és fenntartásához szükséges humán (személyügyi-, oktatási-, szociális, stb.)-, logisztikai (haditechnikai, hadtáp, elhelyezési, közlekedési) - és más (egészségügyi-, felderítő-, térképész-, kulturális és média stb.) ágazatok felelősségi körébe tartozó erőforrás-igények és költségek tervezése.

A **személyi feltételrendszer** biztosításával kapcsolatos normatív tervezési feladatok alapvetően a humán, kisebb mértékben a logisztikai tervezés körében jelennek meg. A humán felelősségi körbe tartozó - egyénhez kapcsolódó - normatív jellegű tervezési kérdések a szervezetbe lépéstől a kegyeleti tevékenységekig terjednek. A normatív tervezési részrendszerben kerülnek megjelenítésre a személyi állomány természetes fluktuációjával kapcsolatos folyamatok vonzatai, illetve az állomány rendszeres járandóságai is.

vadászrepülőgép bérlés, gépjármű beszerzés – a Nemzetbiztonsági Kabinet javaslatával kormányzati, sőt parlamenti szintre kerülnek. A 5-7. ábrákon ezért szerepeltetem a KCP-ket, mert eseti jelleggel előfordulnak.

A humán normatív erőforrás-igények tervezése alapvetően központilag történik. A tervezést a HM Költségvetési Gazdálkodási Információs Rendszernek a humán információs modulja és a hadkiegészítés (országos) információs rendszere támogatja.

A logisztikai normatív erőforrás-igények és költségek tervezése a hadművelati tervező rendszerben meghatározott követelmények alapján kidolgozott és rendszeresen karbantartott norma-, illetve normagazdálkodási rendszerekre épül. A normatív adatbázis azonos szerkezetű, de különböző tartalmú (személyekhez, eszközökhöz, készletekhez, üzemeltetéshez, objektumokhoz, hadrendhez és állománytáblához kötött) rész-adatbázisonként kerül kialakításra.

A normatív erőforrás-igények és költségek - feladatorientált csoportosításban - a haderőnemi vezérkarokkal bezárólag a csapatok hatáskörében és - a katonai szervezetek, intézmények igényei alapján - központilag kerülnek megtervezésre. A csapathatáskörbe tartozó erőforrás-igényeket és költségeket a katonai szervezetek és intézmények gazdasági (logisztikai) szervei irányításával és koordinálásával a szakágak normatív adatbázisai alapján tervezik. A központi erőforrás-igények és költségek tervezését - a katonai szervezetek, intézmények szükségletei, illetve igényei, valamint a központi biztosítás feladatai alapján az anyagnemfelelős szolgálati ágak irányítása és aktív közreműködése mellett - a központi gazdasági szervezetek végzik.

A normatív erőforrás-igényeket tervező rendszer a haderő szükségletei és a tárca gazdasági lehetőségei alapján adatokat szolgáltat a hadművelati-harcászati igények pontosításához, az erőforrások fenntartásához és fejlesztéséhez, valamint a költségvetés megtervezéséhez.

Az erőforrás terveket a gazdasági tervezést koordináló szervezet összegzi, elemzi és értékeli, egyeztet (ha kell többszörösen) a feladattervezőkkel, majd döntésre előterjeszti a tárca vezetése számára, valamint biztosítja a költségvetés tervezéséhez szükséges információkat a költségvetést tervező szervezet (jelenleg: HM KPSZH) részére.

A gazdasági tervezés folyamatában meghatározó szerepe van az ETR-nek, hiszen a feladatorientált erőforrás tervezéssel és finanszírozással válik lehetővé a honvédelmi tevékenység és költségvetés átláthatósága, illetve a tárca érdekképviselői hatékonyságának növelése. Az Országgyűlés és a Kormány együtt láthatja a megvalósítható katonai

képességeket és annak költségvetési feltételeit (kihatását). Ez a metodika egyrészt biztosítja az átláthatóságot, másrészt a politika részéről történő feladatszabás minőségét, felelősségét és a szakmai alapon történő visszacsatolást.

Az ETR realizálása túl nyúlik a tervezési folyamatokon, mert egy hatékony vezetői számvitelre épülő controlling-rendszer kialakításával a tárca vezetése friss és valós információkat kaphatna nem csak a tervezési, hanem a felhasználási és beszámolási időszakban zajló folyamatokról is, biztosítva a vezetés részére az időbeni beavatkozás, korrekciók lehetőségét. A rendszer a parlamenti kontroll számára is biztosítaná a szükséges információt (a költségvetési forintok hol, mire, mikor lettek elkölthetve).

A gazdasági tervezési folyamat másik oldalán a **Költségvetés Tervező Rendszer (KTR) feladata** a haderő fejlesztéséhez, felkészítéséhez és működéséhez szükséges erőforrás és költségtervek alapján a tárca költségvetési igényeinek (főösszegeinek) összeállítása, egyeztetése, a tárca meghatározott költségvetési keretein belül a katonai szervezetek, intézmények és a tárca költségvetési tervének, illetve javaslatainak elkészítése, egyeztetése és felterjesztése, a költségvetési törvény elfogadása után a katonai szervek, intézmények és feladatok kiemelt költségvetési előirányzatainak megállapítása, az elemi költségvetések elkészíttetése.

A költségvetés tervezés folyamatának bemenő adatait a VTR-ben az erőforrás és költségtervezés folyamatának kimenő adatai szolgáltatják. A tervezési folyamatot az úgynevezett törvényalkotási szakaszban az Államháztartási törvény és végrehajtási utasításai, illetve a pénzügyminiszter rendelete, tervezési körirata szabályozzák, illetve határozzák meg a költségvetés tervezésére vonatkozó követelményeket. A katonai szervezetek, intézmények a költségvetési előirányzatok feletti rendelkezési jogosultságuknak és gazdálkodási módjuknak megfelelően a normatív erőforrás tervező rendszerben megtervezett erőforrás-igényeiket és azok költségeit a Területi Pénzügyi Számviteli és Igazgatóságok (TPSZI), az önállóan gazdálkodó szerveknél a pénzügyi és számviteli szolgálatok forgatják át költségvetési tervekké, illetve javaslatokká.

A TPSZI-k, az önállóan gazdálkodó szervek, valamint a HM Pénzügyi Számító és Nyugdíjmegállapító Igazgatóság által felterjesztett tervjavaslatokat a HM KPSZH értékeli,

összesíti és készíti el a tárca költségvetés főösszegeinek, majd a tárca költségvetésének javaslatait egyeztetésre, illetve felterjesztésre.

Napjainkban egyre többször felvetődik a katonai és gazdasági tervezés mellett egy önálló humán tervezés megjelenítése. A humán tervezés fontosságánál fogva kiemelten kezelendő, de nem a katonai és a gazdasági tervezési folyamatoktól elkülönítve, önálló alrendszerként kezelve. A humán erőforrás gazdálkodás betagozódó eleme kell, hogy legyen (pl. a logisztikai és infrastruktúrális erőforrásokhoz hasonlóan) a gazdasági (és azon belül a programokra és normákra bontott erőforrás) tervezésnek ugyanúgy, ahogy elválaszthatatlan a katonai tervezést jellemző feladat és képesség tervezési folyamatoktól (tekintettel arra, hogy meghatározott katonai feladatokhoz, képességekhez illeszteni kell a humán erőforrás terveket és azok ETR-ben kidolgozandó költségeit ugyanúgy, mint a tárgyi erőforrás terveket). Nem célszerű egy strukturális rendszerlogikát aktuálpolitikai megfontolások miatt alapjaiban megváltoztatni. A prioritást nem a struktúra kialakításával, hanem a rendszer működtetésekor kell biztosítani. A különválás veszélyt is hordoz magában, a humán tervezők „kijátszhatják” magukat mind a feladat, mind a gazdasági tervezésből, hiszen azokból a folyamatokból a humánt, mint önállóan megjelenített harmadik alrendszert kihagyhatják. A humánnak viszont (ők állítják önmagukról) sem személyi (pl. közgazdászok, erőforrás tervezők), sem szervezeti (önálló tervező és végrehajtó szervezetek) feltételei nem adóttak a teljes önállósághoz

A VTR oldaláról nézve hatékony működésének egyik lényeges feltétele lenne a **külső környezeti tényezők** (parlamentari, köztársasági elnöki, kormányzati, tárca szintek) megléte, azok fogadókészsége és fogadóképessége a VTR iránt. A VTR sok szállal kötődik makrokörnyezetéhez, mind a katonai, mind a gazdasági tervezés folyamatában. Jelenleg a feltételek hiányoznak, egy feladatorientált erőforrás tervezésen alapuló VTR esetén ezeket biztosítani szükséges (többek között a 2.4.4. pontban ismertetett nemzeti VTR kialakításával).

Ez az a VTR filozófia és VTR struktúra, aminek alapján a rendszer fejlesztése 1995. évtől elkezdődött. Az elképzelést és a rendszerfejlesztést a tárca vezetésétől más tárcákig (pl. a PM az államháztartás egészére nézve is példaértékű, jövőbe mutató fejlesztésként értékelte [5]) mindenki támogatta, a fő célkitűzések tudományos konferenciákon, szakmai műhelyekben is megmértettek, eredménnyel.

2.4.4. A nemzeti védelmi tervezés kialakításának igénye, lehetőségei

Az államigazgatás szinte minden területén megjelenő honvédelmi tevékenység koordinációja alapvetően két minisztérium – a katasztrófavédelemért felelős BM és a fegyveres védelemért, illetve honvédelemért felelős HM – között oszlik meg. A védelemben érintett más minisztériumok és országos hatáskörű szervek feladatait e két minisztérium koordinálja, így a koordináció inkább oldalirányú együttműködésre, mintsem központi irányításra épül. Ez a struktúra – bár biztosítja a rutinfeladatok ellátását – kritikus

helyzetekben, vagy akár csak jelentősebb érdeksérelmekkel együtt járó döntések esetében is könnyen cselekvésképtelenséghez vezethet, ami a védelem területén nem megengedhető. (Elegendő csak az árvízkatasztrófák eseteire utalni, amikor a gyors és határozott döntéseket igénylő ügyek irányítása mindig külön kormánybiztos kijelölését tette szükségessé. A honvédelem területén ilyen cselekvési kényszerhelyzet szerencsére nem adódott, de pl. a sorozatosan meghíúsuló, illetve elhúzódó honvédségi tenderek esetei arra utalnak, hogy a több tárca érdekeit érintő döntések esetében itt is a döntésképtelenség jelei mutatkoztak.)

Egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a védelmi koordináció jelenleg az államigazgatás rendszerében a kívánatosnál széttagoltabban és alacsonyabb szervezeti szinten működik, ami normál körülmények között is lehetségesnél és szükségesnél alacsonyabb hatékonyságot eredményez. Kielezett helyzetekben ez kockázati tényező és akár kritikus működés-képtelenséghez is vezethet. A nemzetközi gyakorlat és a hazai gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a HM felelősségi körében nem oldanak meg, és nem oldható meg teljességgel és hatékonyan minden honvédelemet érintő ágazati szintű feladat (a feladatok közé értve a védelmi tervezés kormányzati szintű feladatait is).

A következő pontban gyakorlati példával igazolom egy a Miniszterelnöki Hivatalban működtetendő, a honvédelmi tevékenységet koordináló szervezet létrehozásának szükségességét, létjogosultságát.

2.4.4.1. Egy nemzetközi szerepvállalás tanulságai³⁷

A NATO macedóniai szerepvállalásához történő magyar hozzájárulásról szóló 2220/2001. sz. Kormányhatározat alapján 2001. augusztus 31-én egy 34 főből álló magyar csoport (alapvetően a HM CURRUS Rt. polgári szakállománya) indult a szükséges technikai felszereléssel ellátva Macedóniába. Feladatuk a NATO szövetségesek által az albán felkelőktől begyűjtött 100 mm űrméret alatti fegyverek megsemmisítése, hatástalanítása volt.

A macedóniai magyar szerepvállalás előkészítését, a végrehajtás támogatását, valamint felügyeletét a HM közgazdasági és vagyonszervezési főosztályvezető vezette HM Operatív Csoport (OCS) végezte. A kéthónapos előkészítő munka eredményeképpen vált lehetővé a macedóniai magyar szerepvállalás teljesítése. Az előkészítés jó néhány folyamata, időszaka olyan tapasztalatokkal, tanulságokkal szolgált, amelyeket érdemes a jövőre nézve hasznosítani:

- a feladat bonyolultságát, összetettségét, a tárcaközi együttműködés szükségességét jellemezte hogy kapcsolatot kellett tartani a **kormányzattal**, a **NATO-ban lévő magyar képviselettel** és magával a **NATO törzssel** (a szerepvállalás részletei, a végrehajtás módja), a **Pénzügyminisztériummal**, **Gazdasági Minisztériummal**,

³⁷ A 2.2.1. pontban jeleztem, hogy a vállalkozók hadszíntéren történő tevékenységére a továbbiakban kitérek. Már magyar tapasztalatok is vannak ezzel kapcsolatban. A tapasztalatokat társszerzőként Horváth József ezredessel (a feladat végrehajtást előkészítő és felügyelő HM Operatív Csoport vezetőjével) írtuk le, jelentettük meg [14] a nyilvánosság számára. Ezért e pont keretében azokat csak vázlatosan, de a **nem publikált** részekkel együtt ismertetem.

Igazságügyi Minisztériummal, Környezetvédelmi Minisztériummal (technikai kivitelezés, jogi, ellátási vonzatok, finanszírozás), a **Nemzetbiztonsági Kabinet**tel (közbeszerzés alóli felmentés) és **külföldi követségekkel** (a kiutazás során felmerült problémák megoldása);

- a jövőben, egyre inkább valószínű a macedóniaihoz hasonló jellegű, előre nem látható, kiszámítható feladatok előfordulása. A **kormányzatnak tudatosan, megfelelő szervezeti struktúra és szabályozás kialakításával kell felkészülnie** az ilyen esetek kezelésére;
- a kormánynak az utolsó pillanatig biztosítani szükséges a megfelelő politikai mozgásteret. Ugyanakkor a kormányzati szervezeteken belül célszerű **határozottan elindítani egy felkészülési folyamatot** a feladat végrehajtására, függetlenül attól, hogy a végrehajtás bekövetkezik, vagy sem;
- **A felkészülés során majdnem teljes mértékben szétváltak az adminisztratív és gyakorlati tennivalók.** Nem állt időben rendelkezésre a feladat végrehajtásának alapdokumentumát jelentő **kormányhatározat (csak 2001. augusztus 21-én lett elfogadva, a NATO döntést, azaz a G napot megelőző napon!** Az elfogadás utáni néhány napig az előkészítést végzőknek a határozat tartama elérhetetlen volt, pedig tartalmilag lényegesen - a finanszírozási terhet viselő alanyában - módosult!). Csak az utolsó pillanatokban állt rendelkezésre a közbeszerzés alól felmentő nemzetbiztonsági kabineti döntés, és az ezen alapuló HM BBBH megbízás és köttetett meg a vállalkozási szerződés a HM CURRUS Rt-vel. E dokumentumoknak kellett volna legalizálniuk azokat a felkészülési tevékenységeket, amelyeket az érintettek (személyek, vezetők, szervezetek, gazdasági társaságok) a saját felelősségükre, saját kockázatukra (köztük jelentős anyagi, üzleti kockázatukra is) tettek az ügy érdekében. Egy kormányzati nemzetközi szerepvállalásnak nem szabad ilyen módon (majdhogynem a honvédelmi tárca belügyeként, személyes jóindulatokon és kockázatvállalásokon) realizálnia. Ha a felkészülés folyamán minden az adminisztratív feltételek függvényében történt volna, a **MAGYAR KÖZTÁRSASÁG** nem tett volna eleget nemzetközi vállalásának.
- **a tárcaközi előkészítő tevékenység minősége nem volt megfelelő.** A partnerek nem érezték a jelentőségét a szerepvállalásnak, senki nem érezte „szívügyének” a feladatát. A minisztériumok egymásra vártak a véleményezésekkel, határidők tolódtak, csúsztak nyári szabadságolások és nem megfelelő témaátadások miatt. **Egy a világpolitikai érdeklődés középpontjában álló szerepvállalást nem lehet**

„tucatügyként” kezelni, nem lehet folyamatosan újabb és újabb módosításokkal előállni (ahogy történt ez a környezetvédelmi kérdésekben), és egyszavas változtatások miatt eltolni a kormányelőterjesztés napirendre kerülését.

- **Egy ilyen feladat mindenképpen kiemelt (természetesen a törvényi előírások betartását nem megkerülő) kezelést, ügyintézését és kormányzati szintű koordinációt, döntéshozatali képességet, szervezetet és szervezettséget igényel.** Az ad-hoc jelleg helyett a felkészülési idő csökkentése, a szereposztások egyértelműbbé tétele, a kisebb adminisztrációs terhek érdekében a jövőben is várható hasonló jellegű szerepvállalások, feladatok esetén – **az új, nemzeti védelmi tervező rendszer részeként** - rendszerezetté, típusfeladattá (pl. polgári feladat, katonai feladat bontásban) lehetne tenni az ilyen jellegű felkészülési tevékenységet (folyamatábrában jelölve döntési pontokat, felelősséget, határidőket, dokumentumokat);
- **kormányzati szinten nem megoldott a hasonló jellegű feladatok finanszírozásának kérdése.** Vitát okozott az a tény, hogy nem a HM, hanem a Magyar Köztársaság szerepvállalásáról lévén szó a HM költségvetését terhelte a költségzsükséglet. Ha a kormányzat megalapozottnak tartja a költségvetési törvényben rögzített HM költségvetését, akkor tudnia kell, hogy 500 MFt-os teher komoly gondokat okozhat (ahogy okozott is elsősorban logisztikai gazdálkodási szakterületen) a honvédelmi feladatok végrehajtásában, ha azokat a kormányzat a többletterheléssel kapcsolatos döntésével egyidőben nem csökkenti. Egy a feladatfinanszírozáson alapuló gazdálkodásra törekvés ellen szól az a döntés, hogy a terheket a tárca saját költségvetéséből viselje. A költségvetés tervezésekor akár kormányzati, akár ágazati, vagy tárca szinteken költségvetési előirányzatot lenne célszerű elkülöníteni a hasonló jellegű feladatok végrehajtásának finanszírozására;
- lényeges szempont az utazás körülményekintő megszervezése. Diplomáciai csatornákon célszerű időben jóval előre egyeztetni a menetvonalat. Célravezető az érintett országok NATO képviselőit is bevonni a szervezésbe, mert ők szintén érdeklődnek, elszámoltatják az otthoniakat a feladat végrehajtásáról.

A magyar csoport sikeresen végrehajtotta feladatát. Sikertörténetéről lévén szó formálisan igen, a gyakorlatban, szabályozásban azonban - a hurrá-hangulatban – hivatalosan nem elemezték, hasznosították a valós, kevésbé publikus tanulságokat. Ez

célravezető lett volna, hiszen tudatosan kell készülni a jövőbeni hasonló esetek hatékonyabb kezelésére.

A fentiekből következik, hogy a jelzett probléma megoldása a honvédelmi koordináció magasabb szervezeti szintre emelése, a tárcaközi feladatok tárcák feletti szervezése és irányítása lehet.³⁸

³⁸ 1999-ben a Miniszterelnöki Hivatalban létrehozták a Védelmi Koordinációs Államtitkárságot. Az MKVTR kialakítására itt történt egy kezdeményezés, de az államtitkárság megszüntetésével a kezdeményezés elhalt. Szakmai körökben sokszor felmerül a megszüntetett intézmény létjogosultsága, a védelmi tervezés kormányzati szintű koordinációjának igényével is. Egy ilyen intézmény létrehozása demonstrálná, hogy az állam komolyan viszonyul a nemzet mindenoldalú biztonságának megtervezéséhez, vezetéséhez, koordinálásához.

2.4.4.2. A nemzeti védelmi tervezés célja, tevékenységi területei

Egy átfogó **védelmi tervezési rendszer** (pl. **Nemzeti Védelmi Tervező Rendszere: NVTR**) kidolgozása és alkalmazása, biztosítja a kapcsolódást az ország védelmét alapvetően meghatározó biztonságpolitikai, katonai és gazdasági stratégiák között.

Az **NVTR** létrehozásának alapvető **célja**:

- a kormányzati védelmi tervezési feladatok - a szövetségi tervező rendszerekhez is illeszkedő - **integrált, egységes szabályozás alapján működő rendszerben** történő meghatározása és végrehajtása, a különböző tárcák védelmi tervezési tevékenységének kormányzati szintű koordinálása;
- a védelempolitikai célkitűzések különböző időszakokra történő reális megfogalmazása;
- a nemzetgazdasági és a védelmi stratégia összhangjának biztosítása;
- a végrehajtás realizálása és felügyelete.

A felsoroltak érdekében **biztosítani kell** a megfogalmazott követelmények éves, közép- és hosszútávú védelmi feladatokká, majd az ezek végrehajtásához szükséges védelmi igényekké való transzformációját, valamint a védelmi igények és a gazdasági lehetőségek államháztartási szintű összehangolását. Az MKVTR **rendelteste**, hogy az állami tervezési rend és az átláthatóság követelményeit egyaránt kielégítve a tervezési folyamatokat egyértelműen szabályozott eljárásrenddel és döntési láncsal lefedve, rendszerbe integrálva biztosítsa a lehetőséget a védelem helyzetéről készített értékelések és a politikai-gazdasági lehetőségek alapján megfogalmazott követelmények fogadásához és feldolgozásához, a védelem erőforrás-igényeinek összeállításához, feladatorientált bemutatásához és indoklásához.

Az NVTR vonatkozásában a feladat kettős: egyrészt rendszerfejlesztés, (amelynek fő feladatait a IV. fejezetben ismertetem), másrészt a kialakított rendszer működtetése. A működtetés várható területeit illetően a tevékenységeket (a teljesség igénye nélkül) az alábbiakban felsorolt, konkrét védelemtervezési és az ehhez szorosan kapcsolódó feladatok szerint célszerű csoportosítani:

Védelemtervezés: E területen kiemelten fontos feladat rendbe tenni a költségvetést meghatározó kormányzati funkciók (ezen belül kiemelten az F02: védelmi funkció) területén jelenleg létező nem egységes értelmezést. Nem minden, a honvédelmi költségvetésben szereplő előirányzat védelmi jellegű (pl. oktatás F04, egészségügy F05), illetőleg más tárcák költségvetésében is szerepelnek védelmi jellegű (F02-höz tartozó) előirányzatok. A 2001. évi költségvetésben a HM 236 milliárd Ft-jából 191, 8 milliárd Ft tartozott az F02 funkcióhoz. A költségvetésben az F02 funkcióra összesen 203,43 milliárd Ft volt besorolva. Tehát más tárcák összességében több, mint 12 milliárd Ft-os védelmi előirányzattal rendelkeztek. A tárcák F02 értelmezése nem egységes. A hivatásos katonák kedvezményes nyugellátását a HM az F08-ba, a BM az F02-be sorolja. A tárcák nem egységes értelmezéséből fakadó problémát bonyolítja, hogy a NATO Védelmi Tervezési Kérdőív (DPQ) szerinti védelemértelmezése eltér a hazai államháztartás, állami költségvetés védelemértelmezésétől (pl. a NATO a Határőrség költségvetésének egy részét is a védelemhez sorolja). A költségvetés szerint a Határőrség előirányzatai nem védelmi jellegűek, a DPQ-ban a teljes költségvetésünket védelmi jellegűnek jelentjük, míg a NATO az igazgatási – pl. határrendészeti - előirányzatokat nem sorolja a védelmi funkciók közé). Tehát indokolt áttekinteni és egységesíteni, egységesen értelmeztetni a védelmi jellegű kormányzati funkciót. További feladatok:

- az MK szövetségi kötelezettségvállalásai irányelveinek, mértékének véleményezése;
- az MK védelmi felkészítési és országmozgósítási feladatai tervezésének koordinációja;
- a fegyveres erők, a rend- és katasztrófavédelmi szervek és a lakosság feladatait, illetve igényeit tartalmazó Ország Védelmi Terv elkészítése;
- nemzeti válságkezelési terv (variációk) kidolgozása, a felkészülés és a kezelés koordinálása;
- a polgári szféra védelmi képességeinek kidolgozása, részvétel a katonai szféra képességeinek kidolgozásában (részvétel a Nemzetbiztonsági Stratégia és a Nemzeti Katonai Stratégia kidolgozásában);
- fentiekre vonatkozó kormány és országgyűlési döntések, jogszabályok, stb. előkészítése;
- tudatos felkészülés a 2.4.4.1. pontban ismertetett, előre nem látható feladatok hatékony végrehajtásának előkészítésére, a végrehajtás koordinálására.

Gazdaságmozgósítás: A biztonságpolitikai célok megvalósítása érdekében a különböző szervezeteknél felmerülő feladatokat a szükséges és rendelkezésre álló gazdasági erőforrások szempontjából rangsorolni (optimalizálni) szükséges. A prioritások és az egyensúlyi követelmények figyelembevételével ki kell küszöbölni az ágazati sovínizmusból adódó torzulásokat. A gazdaságmozgósítás tervezési jellegű feladatai közé sorolható:

- a gazdasági tervezés és a fogadó nemzeti támogatás vonatkozásában a doktrinális célokkal összhangban lévő struktúra és nagyságrend meghatározása, valamint a megvalósításhoz szükséges forrásszükséglet és időigény meghatározása;
- az érintett minisztériumok minősített időszakra vonatkozó igénytervezésének és készletezésének koordinálása;
- a minősített időszaki többletigények kielégítését biztosító szerződések jogi alapjainak és forrásbiztosítási eljárásainak kidolgozása;
- a védelmi célú tartalékolási tevékenységek szabályozása, az állami céltartalékok fejlesztésére, a szükséges termékek beszerzésére, a megfelelő raktározásra vonatkozó elképzelések kidolgozásának koordinálása;
- a hadiipari potenciál, a hadiipari kapacitások felülvizsgálatának, a szükséges kapacitások lekötésének koordinálása.

Fogadó Nemzeti Támogatás: E szervezeti elem feladata a NATO tagságból eredő szövetségi igények (Fogadó Nemzeti Támogatás) és a közös finanszírozású Biztonsági Beruházási Programok tervezésével és végrehajtásával kapcsolatban állami szinten felmerülő, esetenként tervezési, alapvetően azonban inkább koordinációs jellegű feladatok ellátása. Az alaprendeltetésre vonatkozóan megfogalmazott elveknek megfelelően ezen a területen is a tárcáknál maradnának az egészükben egy tárcán belül rendezhető kérdésekkel kapcsolatos tevékenységek. Ezzel egyidejűleg azonban ez a szervezeti elem venné át az államközi megállapodások kategóriájába eső politikai-jogi dokumentumok – így az általános- és a Fogadó Nemzeti Támogatási Megállapodásban rögzített igényekre vonatkozó Egyetértési Megállapodás – előkészítését, valamint a pénzügyi-, gazdasági- és katonai jellegű, de több tárcát is érintő intézkedések és tervek

kidolgozásának és végrehajtásának koordinálásával kapcsolatos feladatokat. Ugyanilyen megfontolások alapján ehhez a szervezeti elemhez kerülnének át a Biztonsági Beruházási Programok államközi megállapodás szintű okmányainak előkészítésével és az elfogadott intézkedések és tervek végrehajtásának koordinációjával kapcsolatos feladatokat is.

Katasztrófa védelem: A katasztrófa védelem összetett, több tárcát érintő feladatainak (tűz elleni védelem, műszaki mentés, veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek elleni védekezés, bajba jutott légitársaságok kutatása-mentése, tömeges balesetek, stb.) jogi, szakmai, finanszírozási oldalokról történő tervezését, szabályozását, a végrehajtás összehangolását, irányítását, koordinálását biztosítani kell.

Jelentős feladatként említendő a nemzeti katasztrófavédelmi stratégia kidolgozása, a NATO polgári veszélyhelyzet tervezés feladatainak (tervezési, együttműködési) koordinálása, válságkezelési intézkedések kidolgozása, az országos hatáskörű szervek ágazati katasztrófavédelmi szervezeti munkájának összehangolása, valamint az Országos Atom-Biológiai-Vegyí Riasztási és Értesítési rendszer kialakítása, a rendszer fejlesztésének és fenntartásának kormány szintű irányítása.

Nemzetbiztonsági koordináció, elemzés-értékelés: Feladata lehet a védelemmel kapcsolatosan állami szinten szükséges összegzett adatok gyűjtése, feldolgozása és szolgáltatása. Az információ-menedzselés és az elemző-értékelő munka mellett operatív tevékenységként ez a szervezeti elem tölthetné be a Nemzetbiztonsági Kabinet titkárságának funkcióját is.

Nemzetközi Kapcsolatok: A tevékenység elsősorban a Magyar Köztársaságban a polgári veszélyhelyzet tervezéssel kapcsolatos feladatok ellátását és a NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzet Tervezési Bizottsággal (SCEPC) történő kapcsolattartását, a nemzeti feladatok végrehajtásának tervezését, koordinációját foglalja magába.

Összességében:

- az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje és a védelem feladatfinanszírozáson alapuló modellje (ahol az intézmények tevékenységeihez és nem a létükhöz biztosítják a forrásokat) között szoros kapcsolat mutatható ki, a védelemtervezés számára egyértelműen hasznosítható előnyökkel;
- a valós haderőreform végrehajtásának egyik legfontosabb feltétele a feladatfinanszírozás bevezetése, amelyet tervezési oldalról a védelemtervezés sürgető reformjával, egy új VTR kialakításával lehet biztosítani;
- az új VTR szükségességét nem csak a feladatfinanszírozás közgazdasági megközelítése, elemzése és a nemzetközi tapasztalatok indokolják, hanem a gazdálkodás és azon belül a védelemtervezés helyzetének értékelése is;
- gyakorlati szempontból lényeges a feladatorientált erőforrás tervezés fogalmának és folyamatának egységes értelmezése;
- a honvédelmi tárcánál a korábbi rendszerfejlesztés során kidolgozott, az új VTR-re vonatkozó elképzelések (a VTR felépítése, a struktúra elemeinek funkcionalitása) megfelelő alapul szolgálhatnak a rendszerfejlesztés további feladataihoz;
- mind elméleti, mind gyakorlati szempontok alapján indokolt az NVTR létrehozása, amely kormányzati szinten koordinálja a védelemtervezési tevékenységet.

III. JAVASLAT A VÉDELMI TERVEZÉS FOLYAMATAIRA ÉS FŐBB OKMÁNYAIRA³⁹

A védelmi tervezés folyamatainak és főbb okmányainak meghatározására vonatkozó elgondolás kialakításakor nagyon sok nyitott, vezetői döntést igénylő kérdés adódik. A kérdésekre lehet javaslatokat kidolgozni, de nincs garancia arra, hogy a döntések e javaslatok alapján realizálódnak. A javasolt rendszernek megfelelő rugalmassággal kell rendelkeznie, hogy egy-egy, a javasolathoz nem igazodó vezetői döntés ne zárja ki az alkalmazhatóságát.

Ma még inkább beszélhetünk a HM és a HVK összevonásáról, mint integrációjáról. A HM új Ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzata (ISZMSZ) még a kidolgozók megítélése alapján is kiigazításra szorul. Ha valaki megpróbálja végigkövetni a tervezés folyamatát az ISZMSZ-ben, kaotikus állapotokat talál (a „kockarajzolás” következményeit, azt, hogy mindenki megkonstruálta önmagát, amit legfeljebb nagyjából sikerült összefésülni, tehát nem a folyamatokhoz lett a szervezeti struktúra igazítva). Elemi probléma a vezetői hatáskörök nem egyértelmű meghatározása. **Véleményem szerint a Honvédelmi törvényig (Hvt.) visszamenőleg egyértelműsíteni kell, hogy a katonai művelet vezetése-irányítása a VKF, a gazdálkodás** (beleértve a termelői és fogyasztói logisztikát és a gazdálkodás minden más területét) **szakirányítása pedig a KÁT feladata.** A Hvt. 41/B §. (3) j., pontjának nem egyértelmű fogalmazása következtében (nem egyértelmű sem az, hogy mi értendő a "*honvédség logisztikai rendszere*" alatt, sem az, hogy VKF kinek a "*szakirányú döntései szerint működte*" ezt a rendszert), a gazdálkodási és a katonai/műveleti kérdések szétválasztására irányuló törvényalkotói szándék az alacsonyabb szintű jogszabályokban/szabályzóknak (2204 Kormányhatározat, HM ISZMSZ) fokozatosan eltorzult. Ez oda vezetett, hogy pl. az MH Összhaderőnemi Doktrina tervezete már úgy fogalmaz: a termelői logisztika területéhez tartozó feladatok végrehajtását a HM szervei, a fogyasztói logisztika területéhez tartozó feladatokat a HVK irányítják. A gazdálkodási feladatok ilyen megosztása ellentétes még a Hvt. idézett előírásával is. **Az alapvető kérdés -**

³⁹ 1998-ban a rendszerfejlesztés zsákutcába jutott. Nem beszélhettünk tárca szintű rendszerfejlesztésről, inkább műhelymunkák folytak. Az e fejezetben javasolt megoldás alapvetően megegyezik azzal a HM KVF Védelemgazdasági Tervezési Osztály kollektívája által 1999-ben kidolgozott elképzeléssel, amely természetesen nem tagadta meg a korábbi rendszerfejlesztés kollektív eredményeit (pl. nincs ellentmondásban a 3.sz. ábrán vázolt struktúrával). Ugyanakkor súlyponteltolódás tapasztalható a gazdasági tervezés irányába, hiszen abban az időben valószínűsíthető volt, hogy ha nem is a „nagyrendszer”, de legalább a gazdasági alrendszer lesz

a vezetői hatáskörök - tisztázása után kerülhet sor a tervezési felelőségek meghatározására. Ennek alapelve az, hogy "aki az adott területért felelős, az felelős a tervezésért is", azaz a műveleti tervezést egészében a VKF, a gazdasági tervezést egészében a KÁT felelősségi körébe kell rendelni. Sok tehát a bizonytalansági tényező, amely visszahathat az elgondolásra.

Ugyanakkor vannak **alapelvek**, amelyekben következetesnek kell maradni. Ha azok a döntést hozók számára nem eléggé meggyőzőek és más megoldást választanak (szakmai vagy egyéb alapon), azt tudomásul kell venni. Ilyen alapelv közé sorolom, hogy nem szabad lemondani a **feladatorientált erőforrás tervezésről**, és az azt realizáló, a feladattervezést, valamint a gazdasági tervezést **integráló nagyrendszerrel**. A rendszerstruktúrát aktuálpolitikai szempontoknak nem szabad alárendelni (pl. egy humán tervező alrendszerrel), mert a feladat és erőforrás tervezés mellett nincs harmadik dimenzió. Ha a rendszert megerősítjük, torzszülöttet hozunk létre, amelyből adódóan a rendszerfejlesztés során a problémák halmozottan fognak visszaköszönni. Az alapelvek közé sorolom azt is, hogy a jelentős **programoknak meg kell felelniük az államháztartási törvényben és végrehajtási kormányrendeletekben meghatározott tartalmi és formai követelményeknek**, mert egy világos döntési mechanizmus mellett csak így lehet garanciát teremteni a közép és hosszú távú végrehajtásra, kiszámíthatóságra. Nem csak a védelemtervezést érintő, de ahhoz szorosan kapcsolódó alapelv a **cél-folyamat-struktúra** logikai kapcsolatrendszer következetes betartása (amire a gyakorlati életünk, szokásaink kevés esélyt adnak). A fő **célok** meghatározása, tisztázása után a **folyamat** kialakításakor egy vezetési szint-idő mátrixban meg kell határozni egy világos döntési mechanizmust (letisztult hatás és jogkörökkel, felelősséggel), dokumentumok, döntési pontok, határidők megjelölésével. A folyamathoz kötődve lehet csak kialakítani a **szervezeti struktúrát**. Nem szabad rögtön kockákat rajzolni, majd - amikor megvan a szervezet, az iroda, az íróasztal - akkor gondolkodni el azon, hogy mit is akarunk, és hatásköröket „besöpörve” igazolni létjogosultságunkat. Világos döntési mechanizmust kialakítani így rendkívül nehéz.

Fontos szempont, hogy reagálni kell a ma sokszor hangoztatott **párhuzamosságok kiküszöbölésére**. Van olyan vélemény, mely szerint a közhiedelemmel ellentétben a párhuzamosságok alapvetően nem ugyanazon tevékenység dublázását jelentik (ez sincs

lehetőség kialakítani. Ma is ezzel a változattal tudok leginkább azonosulni, amelyet az eltelt időszakban végbement változásoknak megfelelően módosítottam.

kizárva), hanem hasonló jellegű tervezési feladatok dekoncentráltóságát úgy, hogy azok között nincs szakmai koordináció, értékítélet és prioritizálás.

3.1. A javasolt rendszer ismertetése

A 2.4.3. pontban ismertetett 3. számú ábrán látható, hogy a VTR integrált rendszerben fogja össze a védelmi stratégiát, a hadműveleti alkalmazást, a felkészítést és kiképzést, a haderő működését, a haderő fenntartására és fejlesztéséhez szükséges erőforrásokat és a védelmi költségvetést, valamint a hadsereg funkcionális (humán-, harckészültségi és mozgósítási-, logisztikai- és más) feladatait tervező rendszereket.

Az integrált tervezés két – többszörös visszacsatolással összekapcsolt - alapvető tervezési folyamattal valósul meg, amelyek:

- a) a katonai-, stratégiai célok és hadműveleti feladatok tervezésére irányuló folyamat, amely meghatározza a fő feladatokat, az ezek végrehajtásához szükséges képességeket és a képességeket realizáló részletes feladatokat, illetve igényeket a gazdasági tervezés felé.
- b) a gazdasági (az erőforrások és a költségvetés) tervezésre irányuló folyamat, amely megállapítja, hogy milyen személyi állományra, hadfelszerelésre, infrastruktúrára van, illetve lesz szüksége a hadseregnek képességei megszerzéséhez és fenntartásához, döntési alternatívákat dolgoz ki és egyeztet a katonai tervezéssel.

A rendszer felépítése megegyezik a 2.4.3. pontban vázoltakkal.⁴⁰ A kétéves tervezési folyamat kötött, meghatározott tervezési eljárásokra és okmányokra épül, rögzített döntési pontokkal, jogkörökkel és felelősséggel.

⁴⁰ Ahogy a 33. lábjegyzetben már utaltam a kollektív rendszerfejlesztői munkára, a katonai tervezés folyamatában az alrendszer, illetve részrendszerek feladatait az 1998-ban a Védelmi Tervező Bizottság által elfogadott Védelmi Tervező Rendszer rendszerterv javaslatában alapvetően a **HVK illetékes szervei** fogalmazták, illetve határozták meg. Időközben ugyan a védelem rendszerén belül (többek között a vezetés, irányítás rendjében) és a Védelmi Tervező Rendszer környezetében (befoglaló rendszereiben) jelentős változások történtek és további változások is várhatók. Mindazonáltal az a véleményem, hogy a fenti feladatok, illetve meghatározások jelentős része (többsége) ma is megállja helyét. Tudomásom van arról, hogy a HVK Haderőtervezési Csoportfőnökség dolgozik a mai nevén feladat- és képességtervező alrendszer fejlesztésén és ez a fejlesztés összetartó a HM Közgazdasági és Vagyonfelügyeleti Főosztályon folyó gazdasági tervező alrendszer fejlesztésével. Igazolja ezt, hogy a fejlesztés során egyre nagyobb hangsúllyal megjelenő haderőtervezés

3.1.1. A rendszerrel szemben támasztott követelmények

A védelmi tervezés új rendszerére vonatkozó **alapvető követelménynek** ma is a **HM Kollégiumának** 1995. 06. 14-én elfogadott **határozata** tekinthető, amely lényegét tekintve előírta, hogy a VTR:

- az **állami tervezés** rendszerébe beépülve biztosítsa a védelmi szükségleteknek a védelemmel szemben támasztott elvárásokhoz kapcsolt bemutatását, ilyen módon a **védelmi költségvetés** megalapozott, átlátható indoklását, a védelmi képességek és a költségvetési döntések összefüggéseinek bemutatását és a **parlament** **kontroll** érvényesítésének lehetőségét;
- tegye lehetővé a **szövetségi tervező rendszerhez** való illeszkedést, a szövetségi kötelezettségekből eredő **tervezés és adatszolgáltatás** végrehajtását;
- **egyetlen rendszerbe** fogja össze a **nemzeti és a szövetségi** biztonsági érdekeknek megfelelő **védelmi stratégiai célok**, a célok megvalósítása érdekében szükséges alkalmazási-, felkészítési- és működési **feladatok**, a feladatok végrehajtását biztosító **védelmi képességek** fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges erőforrások és ezek költségei, valamint az **erőforrás-szükségletek** fedezetét biztosító **védelmi költségvetési előirányzatok** tervezését;
- legyen **ciklikus, gördülő** rendszerű és **feladatorientált** szemléletű;
- a tervezési folyamat legyen **szabályozott**, egymásra épülő feladatokkal, egyértelműen kijelölt **döntési pontokkal** és **felelősökkel**;
- a **tervezés** és a kapcsolódó **elemzési-értékelési** feladatok végrehajtásánál hasznosítsa az **informatika** és **számítástechnika** által biztosított lehetőségeket. A **gazdasági tervezés** folyamata szervesen kapcsolódjon az erőforrás felhasználás-, nyilvántartás-elszámolás-, ellenőrzés- és értékelés rendszeréhez, az erőforrás gazdálkodás **egységes adatbázisra** épüljön;
- tegye egyértelművé a **költségvetési korlátok** által behatárolt **védelmi képesség** és az ezzel együtt járó **kockázatok** vállalásáért viselt **felelősséget**, illetve annak megosztását az Országgyűlés, a Kormány és a HM között, valamint az MH

keretében a haderő (stratégiai és hadműveleti) igénytervezési feladatokhoz jól illeszthetők a katonai gazdálkodás, illetve annak tervezési feladatai.

különböző szintű vezető és végrehajtó szervei/szervezetei tervezésért, végrehajtásért és elszámolásért viselt felelősségét.

3.1.2. A rendszer működése

A védelmi erőforrások tervezését a Védelmi Tervező Rendszer alaprendszereként elfogadott hosszú és középtávú, valamint éves tervezési folyamatok keretében, a szövetségi tervező rendszerhez kell illeszteni.

3.1.2.1. A hosszútávú tervezés

A hosszútávú (10-15 éves időszakot magába foglaló) tervezés keretében:

- a. A Nemzeti Katonai Stratégia és a szövetségi stratégiai igények alapján, a Védelempolitikai- és a Gazdaságpolitikai Elemzések figyelembevételével kell kidolgozni a Hosszútávú Védelmi Stratégiai Konceptiót.
- b. A koncepciónak a katonai tervezés keretében megfogalmazott védelmi feladatokra és képesség-igényekre építve alternatívákban tartalmaznia kell:
 - a haderő tervezett struktúráját, állományát és felszerelését,
 - a katonai és a gazdasági stratégiai fejlesztési igényeket,
 - a haderő működésének és fenntartásának stratégiai céljait,valamint a védelem stratégiai távlatú erőforrás lehetőségeinek értékelését és az erőforrások tervezett fejlesztési-fenntartási megosztását.

3.1.2.2. A középtávú tervezés

A középtávú tervezés keretében (a 4.,5.,6. számú ábrák szerint):

- a. A védelmi stratégiai elgondolás és a szövetségi elvárások alapján a HM HVK kidolgozza azokat az alapvető okmányokat - a **Védelmi Hosszútávú Stratégiai Konceptiót (VHSK)** és a **Védelem Középtávú Tervét (VKT)** -, amelyek a továbbiakban a tervezés alapvető jelentőségű dokumentumai. A **VKT** a térség helyzetének alakulását, a honvédséggel szembeni követelményeket, a középtávú időszak végére kialakítandó haderőt, a haderő fejlesztési célokat a
-

megvalósításhoz szükséges stratégiai és hadműveleti igényeket, az induló és folytatódó programokat, illetve azok tervidőszakra eső feladatait, valamint a feladatok végrehajtásának ütemezését tartalmazza.

A Védelmi Hosszútávú Stratégiai Koncepció és a NATO-ban a középtávú tervezést megalapozó Miniszteri Irányelvek figyelembe vételével a T-2 év elején, január 15-ig kidolgozzák a HM **Védelmi Tervezési Irányelveket** (VTE) és február 15-ig a HM KÁT, HM HVKF által kiadott **Védelmi Tervezési Intézkedést** (VTI, melynek léte és tartalma az integrációt követően, a jövőben nagymértékben függ az új vezetési, irányítási rendtől). Ezek az okmányok tartalmazzák a kiadás évében esedékes katonai és gazdasági tervezés irányelveit, illetve intézkedéseit. Ennek megfelelően - a vezetési szinttől függő részletességgel - megadják mind a katonai, mind a gazdasági tervezésre vonatkozóan a nemzeti és szövetségesi igények és gazdasági lehetőségek figyelembevételével megfogalmazott célokat, elvi szempontokat, a fő feladatokat és ezek prioritásait, továbbá a tervezés korlátait.

Ezen okmányok alapján a haderőnemi vezérkarok és a központi támogató szervezetek bevonásával, a 6 éves NATO haderőtervezéssel szinkronban, a HM tárca feladatstruktúrájába illesztve elkészülnek:

- a programtervezés keretében a **Középtávú Fejlesztési Igények**, a **Fejlesztési Költségbecslések**, majd ezek alapján a **Védelmi Program Elgondolások** (5.sz. ábra);
- a normatív tervezés keretében a **Középtávú Normatív Igények** és a **Normatív Költségbecslések** (6.sz. ábra).

- b. A program- és normatív igények összegzésével elkészített **Középtávú Védelmi Igény** alapján korrekcióra és 2 évvel kiegészítésre kerül a (megelőző) **Védelmi Középtávú Terv**, elkészülnek az új középtávú időszakra vonatkozó **Fejlesztési és Fenntartási Igények**, amelyek összerendezetten és a **Priorizált Programlistának** megfelelően tartalmazzák a védelmi fejlesztési programokat, a működés-fenntartási feladatok erőforrás igényeit, valamint ezek becsült költségeit, illetve költségvetési igényeit.
- c. Ezt követően a Kormány elé kerül felterjesztésre a fejlesztési és fenntartási igényeket tartalmazó **Védelmi Középtávú Terv** elgondolása, amelynek jóváhagyásával megszületnek a védelem **Középtávú Költségvetési Keretei** és

a tervbe (újonnan) felvett fejlesztési programok Elvi Program felhatalmazásai.⁴¹

- d. A páros évek elején kiadott Védelmi Tervezési Irányelvek és Védelmi Tervezési Intézkedés alapján a folyó programokról készített Programvégrehajtási Beszámolók figyelembevételével elkészülnek a **Programvégrehajtási Javaslatok** és ezekhez a **Programfinanszírozási Javaslatok**, amelyek döntésre a megfelelő szintekre előterjesztésre kerülnek.
- e. A **Programvégrehajtási Határozattal** elfogadott programok tervezése és a normatív tervezés keretében elkészülnek az **Erőforrás és Költségvetési Szükségletek**, kidolgozásra kerül a **Költségvetési Szükséglet**, majd a páros évek májusában összeállításra kerül az új, részletes Védelmi Középtávú Terv, amely alapul szolgál egyrészt a szövetségi **Védelmi Tervezési Kérdőív** kitöltéséhez, másrészt az éves tervezéshez.

3.1.2.3. Az éves tervezés

Az éves tervezés keretében (a 7-8. számú ábrák szerint):

- a. Páratlan években a részletes Védelmi Középtávú Terv - páros években a Védelmi Középtávú Terv jóváhagyott elgondolása - alapján minden év április 15-ig a PM és HM együttműködése eredményeként kidolgozásra kerülnek a **Költségvetési Tervezési Keretek**, majd a **Tárca Költségvetési Keretek** visszaigazolása után július 1-ig kiadásra kerül a **Költségvetés Tervezési Intézkedés**, benne az adott évben folytatódó és kezdődő programokra vonatkozó Programfinanszírozási Határozatok, valamint a működés-fenntartás keretszámai.
- b. Július 31-ig elkészülnek a pontosított **Programvégrehajtási Tervek** - és ezek **Programfinanszírozási Tervei** - , valamint a program- és normatív igényeket összesítve tartalmazó **Erőforrás és Költségtervek** és a **Költségvetési Terv**, majd ezek alapján a **Tárca Költségvetési Javaslat**.⁴²

⁴¹ A NATO felé a mindenkori kormányzat vállalja a kötelezettségeket. Nem célszerű minden egyes haderő-fejlesztési célkitűzést (jelenleg 98-at) országgyűlési szintre vinni. A legjelentősebb, a képességeket leginkább befolyásoló, hosszú távra szóló, s ebből adódóan több évre finanszírozási garanciát kívánó fejlesztési programokat viszont igen.

⁴² Ha a programok gördülő jellegét és a rövidtávú tervezés során jelentkező előre tervezést (+2 év) is figyelembe vesszük, akkor a valóban szűk 1 hónapos időszak a tervek kidolgozásához elegendőnek bizonyulhat.

- c. A Költségvetési Törvény december 15-ig történő elfogadása után, a jóváhagyott **Védelmi Költségvetés** ismeretében meghatározásra kerülnek a **Kiemelt Költségvetési Előirányzatok**, majd terv-év február 15-ig megtörténik az **Elemi Költségvetések**, a végleges Programvégrehajtási Tervek - és ezek Programfinanszírozási Tervei -, valamint a normatív erőforrások felhasználására vonatkozó Erőforrás és Költségtervek konkretizálása, jóváhagyása, megvalósítása.

Az erőforrás és költségvetés tervezés működésének leírása a tervezési folyamatoknak, az egész rendszer szempontjából meghatározó tevékenységeit, döntéseit és főbb tervezési okmányait tartalmazza. **A tervezési folyamatok a gyakorlatban bonyolultabbak a leírtaknál a sok közbenső tervező, egyeztető szerv és személy miatt** (helyettes államtitkárok, főigazgatók, főosztályok, irodák, hivatalok, stb.). A tervezési folyamatok tevékenységeinek, a döntéseknek és az okmányoknak teljes körét, a vezetési szinteken végrehajtandó tervezési feladatokat a csatolt al-, és részrendszer terv- javaslatokban célszerű kidolgozni.

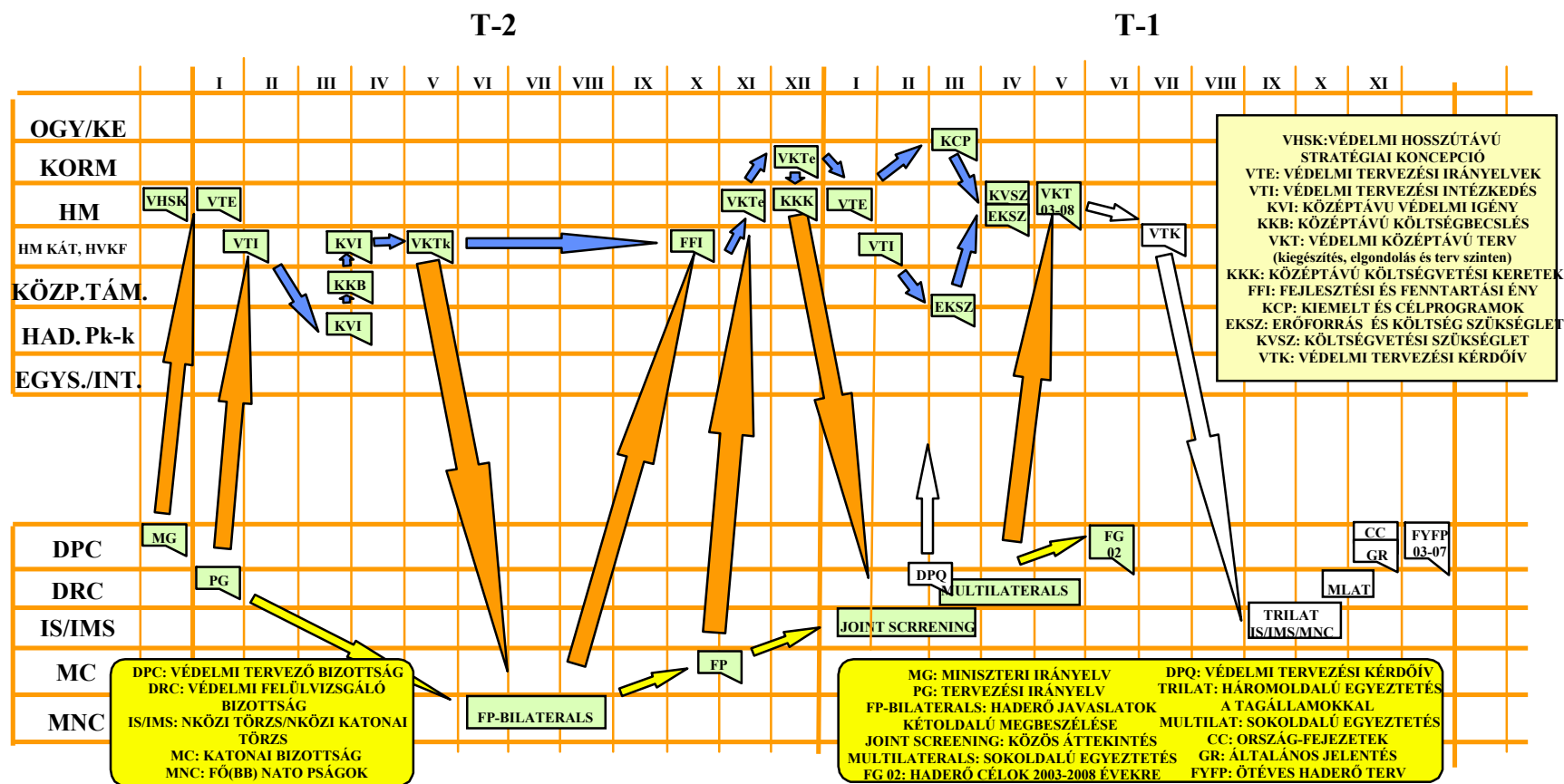
3.1.2.4. A NATO-val történő tervezési együttműködés

A VTR keretében zajló középtávú tervezés és a szövetségi tervezés keretében működő haderőtervezés kapcsolódási pontjait a *4. számú ábra* mutatja. A NATO Védelmi Tervező Bizottsága által a T-2 évet megelőző év decemberében a következő középtávú haderőcél ciklusra kiadott NATO Miniszteri Irányelv főbb gondolatai a T-2 év januárban megjelenő Védelmi Tervezési Irányelvekbe és a februári Védelmi Tervezési Intézkedésbe bedolgozhatók, így a további dokumentumokban (Középtávú Védelmi Igény, Védelem Középtávú Terv kiegészítés) is megjeleníthetők. Páratlan években a NATO Védelmi Felülvizsgáló Bizottsága január közepén elkészíti és megküldi irányelveit a következő haderő cél ciklusra, majd március elején kiadja a részleges védelmi felülvizsgálat megalapozására szolgáló részleges pontosító Védelmi Tervezési Kérdőívet (DPQ). Júniustól augusztusig, a részleges DPQ pontosító válaszok nemzetektől történő beérkezésével bilaterális egyeztetések zajlanak a fő NATO parancsnokságok szintjén a haderő javaslatok tervezetéről. Ezekhez a tárgyalásokhoz a hat éves periódust magába foglaló kiegészített VKT megfelelő alapot

szolgáltat. A kétoldalú megbeszélések eredményei egyrészt bedolgozandók a Fejlesztési Fenntartási Igényekbe majd a decemberben kormány elé terjesztendő Védelem Középtávú Tervébe, másrészt a NATO-ban október-november fordulójára véglegesített Haderő Javaslatokba, amelyek tartama a következő év elején a VTE/VTI okmányokban megjeleníthető. Március elején a DPC kiadja a teljes körű védelmi felülvizsgálat megalapozására szolgáló teljes körű DPQ-t. A Kormány által az előző év decemberében jóváhagyott VKT és az ebből meghatározott Középtávú Költségvetési Keretek birtokában a következő évben zajló Közös Áttekintés és Multilaterális tárgyalásokra a felkészülés biztosítható. A tárgyalások után a védelmi miniszterek elfogadják a Haderő Célokat, amelyek bedolgozhatók a nemzeti védelmi tervezés további okmányaiba. Július végére a teljes körű DPQ válaszok beérkeznek a nemzetektől, amelyek kitöltéséhez a VKT és a PM részéről júniusban biztosított Tárca Költségvetési Keretek megfelelő alapot szolgáltatnak, így megkezdődhet a NATO-ban a teljes körű ország-fejezet és MNC értékelés tervezetek előkészítése. Szeptember-október hónapokban újabb trilaterális, majd október-november hónapokban DRC multilaterális tárgyalások következnek a teljes körű védelmi felülvizsgálatról. Elkészül az Általános jelentés, megkezdődik az újabb két éves tervezési időszak Miniszteri Irányelvének előkészítése. Decemberben a védelmi miniszterek elfogadják a Haderő Terveket és jóváhagyják a következő Haderő-cél ciklusra vonatkozó Miniszteri Irányelvet.

A fentiek alapján látható, hogy az új VTR főbb folyamatai, okmányai elvben kidolgozottak. A rendszerfejlesztés következő lépése a folyamatok kontrolálása, a részletesebb dokumentumok kidolgozása a **rendszerkísérlet** előkészítésének keretében, majd végre kell hajtani a rendszerkísérletet, amelyet végül az új VTR bevezetése követhet. **Új VTR-t bevezetni csak a nagyrendszerterv alapján készült, szakmailag megfelelően megalapozott és részletezett al- és részrendszer-tervekkel lehet.**⁴³

⁴³ 1998-ban, a VTR rendszertervének elfogadásakor az al- és részrendszer-tervek is rendelkezésre álltak. Ezeket ma már újra felhasználni nem lehetne. A szervezeti struktúra változása, feladat és képességtervezésben bekövetkezett tartalmi változások és fennálló új problémák mind azt indokolják, hogy ne a meglévő rendszertervek „leporolása”, hanem egy új rendszer kialakítása történjen meg a korábban kidolgozott elvi alapokon.

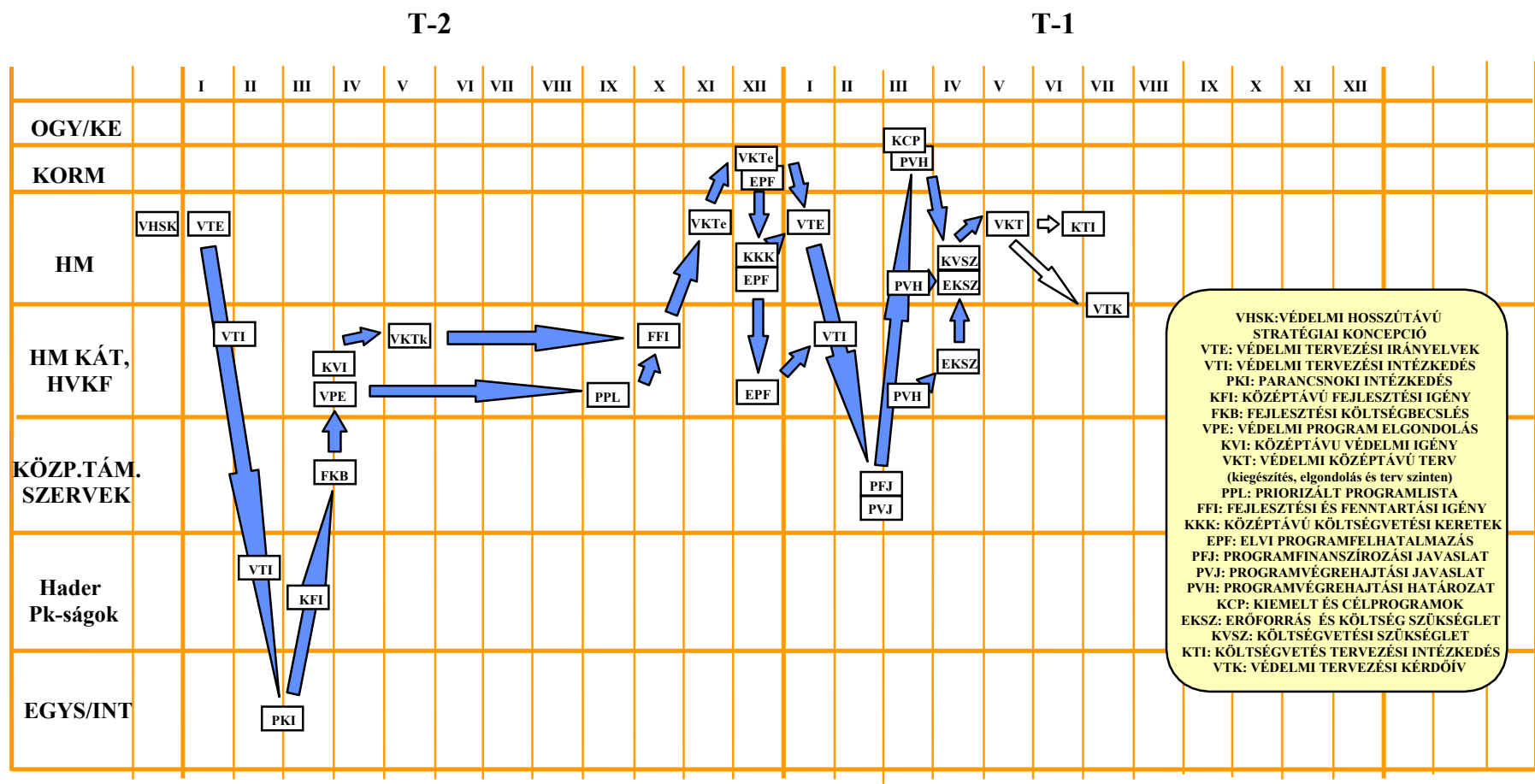


4. számú ábra

I. Védelmi Tervező Rendszer

A nemzeti és a szövetségi középtávú védelmi tervezés fő folyamatai és tervokmányai

(A T évvel kezdődő hat éves tervidőszak tervezéséhez)

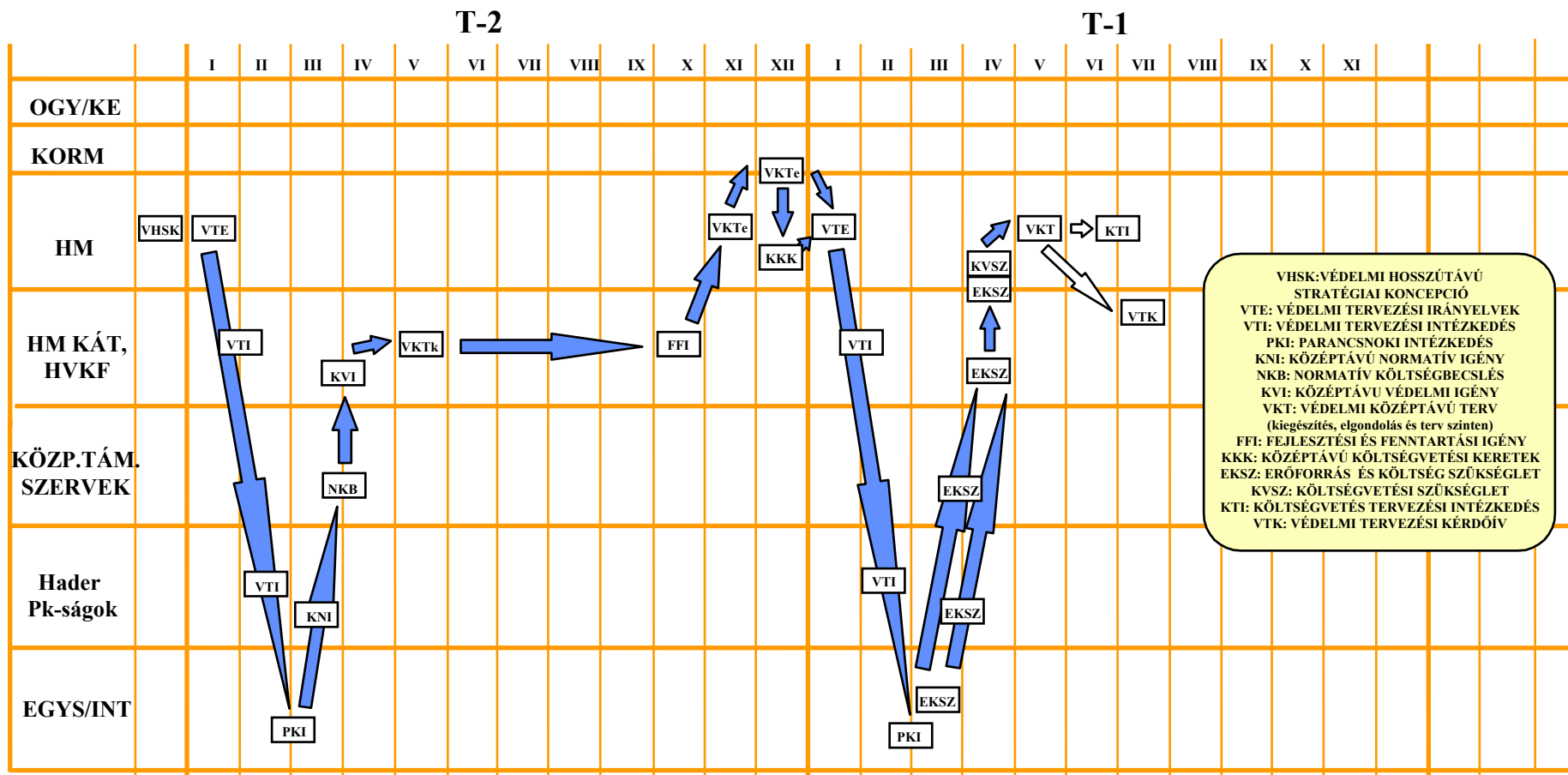


5. számú ábra

II. Védelmi Tervező Rendszer

A középtávú programtervezés fő folyamatai és tervokmányai

(A T évvel kezdődő hat éves tervidőszak tervezéséhez)



6. számú ábra

III. Védelmi Tervező Rendszer

A középtávú

fő folyamatai és tervokmányai
(A T évvel kezdődő hat éves tervidőszak tervezéséhez)

Összességében:

- sok olyan eldöntendő kérdés és tényező van, amelyek vezetői döntésként történő megválaszolása nagyban befolyásolhatja a kialakítandó VTR-re tett javaslat részleteit. Ebből eredően „kész recept” nem létezik;
- az előzőekből következik, hogy a javaslatnak egyrészt megfelelő rugalmassággal kell rendelkeznie, ugyanakkor biztosítania kell a feladatorientált erőforrás tervezésre vonatkozó alapelvek és a rendszerrel szemben támasztott követelmények betartását;
- a vázolt javaslat egy a lehetséges változatok közül. E javaslat biztosítja a rendszerfejlesztés során a felülről-lefelé történő építkezés lehetőségét, amely alapján lehetőség adódik, hogy az al- és részrendszerek fejlesztői állománya kidolgozza részletesebb rendszerterveit;
- a hosszú-, közép és rövidtávú tervezés egymásra épülő egységes rendszert alkot, amely képes megfelelni a NATO védelmi tervezési folyamatából adódó tervezési követelményeknek.

IV. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Értekezésem célja, hogy a rendszerfejlesztés jelenlegi helyzetében a gyakorlatban hasznosítható következtetéseket vonjak le, és javaslatot tegyek a rendszerfejlesztés további feladataira.

4.1. Összegzett következtetések

Az értekezésben tárgyaltak alapján **az alábbi következtetéseket** vonom le:

1. A rendszerváltás óta hazánk védelempolitikai környezete gyökeresen megváltozott. Bár még napjainkig sem készült el a Nemzetbiztonsági Stratégia és a Nemzeti Katonai Stratégia, a haderő jelentős átalakuláson ment keresztül. A **haderőreform** nem egy **előre átgondolt, közép és hosszútávon is megtervezett**, hanem elsősorban létszám és költségvetési kényszerpályákból adódó tevékenységsorozatot jelentett inkább kevesebb, mint több sikerrel (folyamatos leépüléssel mind a humán, mind a reálerőforrások terén).
2. A **haderőreformot a védelemtervezés reformjával kell (kellett volna) kezdeni**. Csak a pillanatnyi érdekeknek megfelelő ad-hoc jellegű döntéseket kiküszöbölő, tudományosan megalapozott, **a végrehajtásra közép és hosszú távon is garanciát nyújtó, a beavatkozásra csak korrekciós jelleggel lehetőséget adó** (gördülő), **a feladatorientált erőforrás tervezés elvén alapuló új Védelmi Tervező Rendszer kialakításával** lehet hatékony haderőátalakítást, fejlesztést, fenntartást, valós eredményeket elérni, kisebb, de valóban hatékonyabb hadsereget kialakítani. A haderőreform és a védelemtervezés szoros kapcsolatban áll egymással.
3. Az államháztartás és a védelemtervezés is a feladatfinanszírozás, a feladatorientált erőforrás tervezés felé halad. A hatvanas évektől kialakított amerikai PPBS tanulmányozása után megszületett egy a magyar sajátosságokat figyelembe vevő rendszerelmélet, amely - egyetértve a feladatorientált erőforrás tervezéssel - nem a tisztán programtervezésen és ez alapján a programköltségvetésen alapuló tervezési metodikát választotta, hanem az erőforrás tervezésen belül egyrészt a haderő

fejlesztéshez szükséges programtervezést, másrészt a haderő fenntartásához, működtetéséhez elengedhetetlen normatív tervezést célozta.

4. 1998-ban a tárca esélyt szalasztott el, hogy megalkossa új alapokon nyugvó VTR-jét. Az 1998-ig kialakított rendszerelmélet és rendszertervek alapvetően jó irányba mutattak. A rendszerfejlesztés és a rendszer bevezetése hatalmi harcok áldozata lett. A kormányváltást követően a tárca új vezetői nem ismerték fel egy új VTR bevezetésének jelentőségét, lehetőséget szalasztottak el a rendszerfejlesztés leállításával, a vitáknak történő teret engedéssel. Az eredmények és események bebizonyították, hogy a védelemtervezés valós reformja elkerülhetetlen.
5. A rendszerfejlesztés 2001. évi, újbóli megkezdése hibás alapokon, a védelemtervezés helyzetének valós értékelése nélkül, a korábbi tapasztalatok figyelmen kívül hagyása mellett történt, amely hozzájárult a sikertelenséghez. A rendszerfejlesztés újragondolásra szorul.
6. A védelmi tervezés jelenlegi gyakorlata és az új VTR kialakítása problémákkal terhes. Az operatív tervezés „kézi vezérléssel” történik, nincsenek megfelelően le szabályozva a hatás és jogkörök, nincs megfelelő döntési mechanizmus.
7. A feladatfinanszírozáson alapuló hatékony VTR kialakításának lehetőségei adottak. Az elméleti alapok kidolgozottak, még mindig létezik megfelelő felkészültségű rendszerfejlesztői állomány, az informatika kialakításának kivételével a fejlesztés kevésbé forrásigényes. A döntéshozók felelősségének és elhatározottságának kérdése, hogy megteremtsék a feltételeket a rendszerfejlesztésre.
8. Egy új VTR bevezetése önmagában is növeli a vezetés hatékonyságát. Megfelelő informatikai támogatással és a VTR-hez kapcsolódó kontrolling rendszer létrehozásával a vezetés hatékonysága nagyságrendekkel javulhat, megteremtődhet a folyamatok követhetőségének, átláthatóságának, szükség esetén a beavatkozásnak a lehetősége.
9. A védelmi tervezés nem a honvédelmi tárca „belügye”, nemzeti védelmi tervező rendszer kialakítására van szükség.

4.2. Javaslatok

A fentiek alapján a jelenlegi rendszerfejlesztéssel kapcsolatos problémák kiküszöbölésére, az új VTR kialakítására javaslatokat dolgoztam ki.

4.2.1. A rendszerfejlesztés feladatai⁴⁴

1. **A rendszerfejlesztés lehetőségei adottak.** A rendszerelméletet a feladatorientált erőforrás tervezésre kell alapozni. Ez meghatározza a rendszer felépítését, struktúráját, amelynek megnevezéstől függetlenül integrálnia kell a katonai (stratégiai és hadműveleti) és a gazdasági (erőforrás és költségvetés) tervezést. Nem szabad aktuálpolitikai megfontolásoknak alárendelni a rendszerstruktúra kialakítását (pl. önálló humán alrendszer), a prioritást a két alrendszer működtetésekor kell figyelembe venni.
2. Nagy jelentőségű a realizálás során a **cél – folyamat – struktúra** logikai kapcsolatrendszer hangsúlyozása. A **célok** meghatározása után fel kell mérni a feladatokat, az azok végrehajtásához szükséges **tevékenységeket**, amelyek alapján meg lehet határozni a szükséges **szervezeteket**, azok hatás és felelősségi körét, együttműködési rendszerét, stb. A tevékenységek között a tervezés meghatározó szerepet játszik, tehát a tervezési folyamatokat figyelembe kell venni az új szervezeti struktúra kialakításakor. Az integráció újratervezésekor előtérbe kell helyezni a tervezés során szükséges minél egyszerűbb együttműködés megvalósíthatóságát.
3. Alapvető **rendszerfejlesztési** feladat a **rendszerházak** kidolgozása és elfogadása, ennek keretében új folyamatábra megalkotása (az integráció és a gazdálkodás újraszabályozása miatt), a **tervezési feladatok** pontosítása és a **tervezési jogkörök és felelősségek** meghatározása, személyekhez, illetve szervezetekhez rendelése. Ezt követően kerülhet sor a – már a módszereket és eljárásokat is rögzítő - rendszerterv-javaslatok, illetve a javaslatok elfogadása után a **rendszertervek** összeállítására, amely részleteiben magába foglalja:

⁴⁴ A javaslatok 3., 4., 5. és 6. pontjaiban felhasználtam a [15] anyagban publikált eredményeket is.

- a VTR **rendszertervét**, majd ennek alapján a **részletes rendszertervek** kidolgozását és ezzel egyidejűleg egy **rendszerkísérlet** lefolytatását;
- a rendszerkísérlet tapasztalatainak feldolgozását és a részletes rendszerterv szükséges mértékű korrekcióját, egyidejűleg a **rendszer működési feltételei** biztosítottságának felmérését;
- a módosított rendszerterv alapján a **tervezési szakutasítások** kidolgozását és kiadását, a rendszer működéséhez minimálisan **szükséges anyagi-személyi feltételek** biztosítását és a védelmi tervezésben érintett **állomány továbbképzését**, ezzel lényegében a rendszer megvalósítását;
- a rendszerfejlesztés eredményeinek összefoglaló értékelését, a **folyamatos rendszer-karbantartás** megszervezését és feladatainak meghatározását.

A fejlesztési munkák megkezdésének alapvető feltétele a **rendszerfejlesztés szervezési-szervezeti kereteinek** kijelölése: a rendszer és az alrendszerek fejlesztéséért **felelős vezetők** megnevezése és a **fejlesztési kapacitások** biztosítása. A rendszerfejlesztés feladatait **miniszteri utasítással** kell elrendelni, a végrehajtás rendjét **HM KÁT – HVKF együttes intézkedésben** kell szabályozni.

4. A **megvalósítás ütemezése** során követelmény, hogy az **új tervezési eljárás** – egy **rendszerkísérlet** keretében – megfelelő színvonalú, a vezetés számára elfogadható **elveket** és a végrehajtás számára elegendő részletességű **módszertant** rögzítő munkaanyagot tartalmazzon, amely a NATO tervezési eljáráshoz illesztve **2007. és az azt követő évek** középtávú és éves terveinek kidolgozására, a katonai tervezés területén 2005-től, a gazdasági tervezés területén pedig 2006-tól alkalmazható.

A jelen helyzetet, a vezetés szándékát és elvárásait figyelembe véve azonban ez elfogadhatatlanul késői időpontnak tűnik. A NATO tervezési eljárására, illetve gördítési ciklusaira való tekintettel **korábbi kezdési időpontot** 2003-tól van lehetőség meghatározni, ennek azonban feltétele, hogy a rendszerfejlesztés mielőbb elkezdődik, és gyors ütemben – a gyártva fejlesztés módszerével – halad úgy, hogy a rendszer a működőképességet legalább 2003. őszére, a NATO közös áttekintés

időszakára eléri.⁴⁵ Látni kell azonban, hogy ebben az esetben mind a rendszerfejlesztésnek, mind a 2005. és az azt követő évek középtávú és éves tervezésének **nagyok a kockázatai** és a 2003-2005 között lezajló rendszerkísérlet várhatóan **folyamatos operatív irányítást** („kézi vezérlést”) fog igényelni. Mivel erre az időpontra a feladatorientált tervezés számítási háttérét biztosító **adatbázisok** és **számítógépes tervezési programok** nem fognak rendelkezésre állni, külön megfontolást igényel a **tervezési eljárások** lehetséges **egyszerűsítéseinek** kidolgozása és átmeneti – a kísérlet időszakára vonatkozó – bevezetése.

A **rendszerkísérletek** végrehajtása után **elemezni és értékelni** kell a kísérlet **tapasztalatait**, és fel kell mérni a **rendszer működési feltételeinek** biztosítottságát.

A kísérleti tapasztalatok alapján **korrigált részletes rendszerterv** és a rendszer működési feltételeinek biztosítására – ezen belül az egyes tervező szervek feladatrendjének a rendszerkísérlet alapján szükségesnek bizonyuló módosítására – vonatkozó javaslat elfogadását követően el kell készíteni a védelmi tervezési feladatok végrehajtását részletesen szabályzó **tervezési szakutasításokat**.

A szabályzatok kidolgozását úgy kell ütemezni, hogy a **feladat és képességtervező alrendszer** tervezési szakutasításai – a rendszerkísérlet keretében a katonai tervezés területén 2002-2003-ban szerzett tapasztalatok feldolgozása után – **2004. II. félévében, az erőforrás- és költség, illetve költségvetési előirányzat tervező alrendszerek** tervezési szakutasításai pedig – a gazdasági tervezés területén 2004-ben szerzett tapasztalatok elemzése és értékelése után – **2005-ben** megjelenjenek. Az új védelmi tervező rendszer bevezetése **honvédelmi miniszteri utasítással** és az **alrendszerek tervezési szakutasításainak** kiadásával történik meg.

A tervező rendszer fejlesztésében résztvevő állomány bevonásával a védelmi tervezésben érintett állomány részére a katonai tervezés feladatairól 2003. I. félévében, a gazdasági tervezés feladatairól pedig 2003. II. félévében **továbbképzéseket** kell tartani.

⁴⁵ Ha ezt nem sikerül megvalósítani, akkor ebben a kormányzati ciklusban a NATO középtávú tervezési folyamatából eredően nem lesz lehetőségünk a NATO-val történő együttműködés javítására.

A **rendszer teljes körű bevezetése** után **összefoglaló értékelést** kell készíteni a rendszerfejlesztés eredményeiről, majd a fejlesztés lezárásával egyidejűleg meg kell fogalmazni a rendszer karbantartásának feladatait, és javaslatot kell készíteni a **rendszer-karbantartás** végrehajtásának megszervezésére.

5. A **rendszerkísérlet előkészítésekor és végrehajtásakor** a VTR al- és részrendszereinek rendszerterv-javaslatában megfogalmazott vélemények alapján a rendszerkísérlet, illetve a részletes rendszertervek kidolgozása során alapvető követelmény a tervezési folyamatok eljárásrendjének átfogó és részletes szabályozása. A részletes rendszertervekben rögzíteni kell:

- a **fejlesztési programok** – ezen belül kiemelten a komplex, több szakterület anyagnem-felelős együttműködését igénylő programok – tervezésének, felügyeletének és végrehajtásának (menedzselésének) előírásait;
- a működés és fenntartás normatív tervezésének módszertani alapelveit, valamint a normatív tervezés alapjául szolgáló **normarendszer** felülvizsgálatára, korszerűsítésére és kiegészítésére vonatkozó követelményeket;
- a **katonai-gazdasági elemzések és értékelések** módszertani alapelveit, információigényét és az információ biztosításának feladatait.

A részletes rendszertervek kidolgozása során kiemelt figyelmet kell fordítani a fejezeti szintű védelmi tervezés és az állami tervezés, illetve a parlamenti munka kapcsolatainak tisztázására, az elvárások pontosítására. Ennek érdekében a védelmi tervező rendszer előírásait az állami tervező rendszerben kiemelt szerepet játszó kormányzati szervekkel – mindenekelőtt a Pénzügyminisztérium illetékes szerveivel – és az Országgyűlés Honvédelmi Bizottságával minden, a kormányzati és a parlamenti szerveket érintő kérdésben egyeztetni kell.

A VTR tervezési okmányai végleges tartalmának és formájának megfelelő kialakításával biztosítani kell, hogy azok részletessége minden szempontból megfeleljen az állami tervező rendszer előírásainak, ugyanakkor lehetővé tegye

*a NATO közös védelmi tervezési eljárás keretében felmerülő információ-
szolgáltatási kötelezettségek teljesítését is.*

*A részletes rendszertervek kidolgozása során a Honvédelmi Minisztérium és a
Honvéd Vezérkar integrációjának végrehajtása, illetve a tervezésben érintett
szervezeti elemek feladatkörének és a vezetők döntési hatáskörének változásait
tükröztetni kell.*

6. A VTR teljes körű bevezetést követő folyamatos továbbfejlesztése szükségzerű, előre látható feladat. Bár a fejlesztés formális lezárása mindenképpen célszerű, a fejlesztés formális lezárásával egyidejűleg meg kell szervezni a rendszer **folyamatos karbantartását**.

A rendszerfejlesztések története azt mutatja, hogy tervszerűség és a részterületeken folyó munka koordinálása időről-időre ugyan szükségessé teszi a **fejlesztési eredmények rögzítését és jóváhagyását**, a részletes kimunkálás során felszínre kerülő problémák megoldása azonban gyakran megköveteli a már **jóváhagyott eredmények ismételt felülvizsgálatát és esetenként módosítását**. Ezt a folyamatot a rendszerfejlesztés természetes velejárójának kell tekinteni - különösen ebben az esetben, mikor a fejlesztett rendszer egész környezete folyamatosan változik.

Mindezeken túlmenően számolni kell azzal, hogy a rendszerfejlesztés formális lezárásának határidejéig a rendszeren belül teljes egészükben nem megoldható feladatok folytatásának szüksége mellett folyamatos **továbbfejlesztési igények** fognak érkezni a rendszer külső környezetéből is. Ilyen igényekre az állami tervező rendszer területén – például az EU csatlakozás következményeként - és a szövetségi tervezés területén egyaránt számítani lehet.

7. Jelentős többletfeladat, hogy HM GTH fejlesztőgárdája által kidolgozott erőforrás tervezést és működtetési mechanizmusát – mind a normatív, mind a programtervezés terén - előzetesen ki kell próbálni, erőforrás tervezési kísérlet keretében. Ehhez a megfelelő feltételeket, az érintetteknek a HM GTH-val történő együttműködését biztosítani kell, akár hatalmi eszközökkel is.
8. Lényeges a VTR informatikai követelményeinek és igényeinek meghatározása, az informatikai rendszerspecifikáció összeállítása, a már meglévő informatikai rendszer továbbfejlesztése. Az informatikai rendszer moduljainak fejlesztését komplexen kell kezelni (nem csak a tervezők, hanem a katonai és gazdasági feladat-

végrehajtók közreműködésével). Az informatikai rendszer külső fejlesztőinek az igénytámasztói oldalról **megfelelő szakmai partnerekkel** kell rendelkezniük.

9. A rendszerkísérlet egy **átmeneti időszakot** jelent, amikor a biztonság kedvéért nem szabad megszüntetni a hagyományos tervezést, de el kell kezdeni a VTR alapokon történő tervezést is. Mindez a tervezők számára jelentős többletterheléssel jár, a VTR számára pedig pszichés kockázatot jelent. Ideális megoldás az lenne, ha a hagyományos tervezés terén csak a szükséges minimumot kellene végrehajtani, elkerülendő a tervezők túlterhelését. Átmeneti állapotról beszélhetünk olyan értelemben is, hogy a normák területén az elmúlt évtizednek köszönhetően nagymértékű leépülés történt, tehát nincs meg a haderőben az a normál állapot, amelyben a normatív tervezés hatékonyan funkcionál. A normál állapotot nem a normák irreális mértékű kialakításával (hiszen akkor már nem normák lennének), hanem programok végrehajtásával lehetne helyreállítani. Átmeneti állapotot feltételez az informatikai rendszer kialakításához előreláthatóan szükséges másfél év is, ahol a fő célkitűzés egy korrekt számviteli módszerre épülő, szakfeladatrendhez kötődő mutatószám-rendszer, statisztikai adatrendszer kialakítása.

10. A **nemzeti védelemi tervező rendszer** kialakításakor a védelmi tervezés állami szintű feladatainak egységes rendszerbe foglalása érdekében a részletes rendszertervek kidolgozása során fel kell mérni és értékelni kell az **ország-védelem** komplex feladatait és javaslatot kell kidolgozni a VTR olyan jellegű bővítésére, hogy magába foglalja a nemzet fegyveres védelmével kapcsolatban az államigazgatás más területein, illetve a nemzetgazdaságban jelentkező feladatok tervezését is. A feladat első lépéseként – a rendelkezésre álló NATO dokumentumok között a befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó előírásokat is figyelembe véve – ki kell dolgozni a VTR bővítésére vonatkozó elveket, és el kell készíteni az ezeknek megfelelő szabályozás (módosítások) szövegtervezetét.

A nemzeti védelmi tervező rendszer kialakításának módszertana:

- szinopszis, nagybani ütemterv elkészítése;
- vonatkozó jogszabályok, szakirodalom (ügyszervek, cikkek, tanulmányok) gyűjtése, tanulmányozása;

- kapcsolatfelvétel, előzetes konzultációk a védelmi tervezésben érintett szervezetekkel;
- előzetes koncepció kialakítása. (cél, szerkezet, átfogó ütemterv kidolgozása, informatikai támogatás);
- szükség szerint kidolgozói munkacsoportok alakítása;
- előzetes koncepció nyílt tudományos vitája;
- előzetes koncepció tárcaközi egyeztetése, fő feladatok meghatározása;
- koncepció kidolgozása;
- koncepció tárcaközi egyeztetése, rendszerkísérlet fő feladatainak meghatározása;
- rendszerkísérlet;
- rendszerkísérlet értékelése, szükséges korrekciók meghatározása, végrehajtása;
- a rendszer jogszabályi alapjainak véglegesítése, jóváhagyása a Kormány részéről;
- rendszer bevezetése.

4.2.2. Operatív feladatok⁴⁶

A rendszerfejlesztés során nem csak az elméleti alapoknak, hanem a végrehajtás módszertanának is kiemelkedő jelentősége van. Megfelelő elméleti kidolgozottsággal 1997. (a Rendszervázlat elfogadása) óta rendelkezünk, a VTR-t azonban mégsem tudtuk realizálni. Az alábbiakban, gyakorlati tapasztalatok alapján olyan szempontokat sorolok fel, amelyek véleményem szerint meghatározó jelentőségűek a rendszerfejlesztéskor.

- 1. A sikeres rendszerfejlesztéshez biztosítani kell a tárca vezetése részéről a megfelelő feltételeket. A rendszerfejlesztést csak akkor lehet hatékonyan végrehajtani, és valós eredményeket produkálni, ha a tárca vezetése elszánt, és szakmai alapokon kezeli a rendszerfejlesztést. A tárca szintű rendszerfejlesztőket helyzetbe kell hozni, megfelelő jogosítványokkal kell rendelkezniük. A VTR kialakításának meg kell***

⁴⁶ Tudom, hogy egy tudományos munkának megfelelő rálátással, a napi eseményektől, információktól függetlenül kell vizsgálnia az adott szakterületet. Úgy gondolom a 4.2.1. pont ezt az igényt teljesíti. Mivel értekezésem azonban a gyakorlat által erősen orientált, és értékét az is adhatja, hogy a jelenlegi kedvezőtlen védelemtervezési szituációban a döntéshozók számára konkrét javaslatokat dolgozzak ki, indokoltnak tartottam a rendszerfejlesztés során szerzett gyakorlati tapasztalatok módszertani útmutatónak megfelelő összegzését is.

adni a súlyát, a szakmai tekintélyt. Rendszert csak hatalmi pozícióból⁴⁷ lehet fejleszteni, mert egyrészt a rendelkezésre álló idő korlátos, másrészt a résztvevők sokszor ellenérdekeltek, egyes személyeknek, szervezeteknek a célja az, hogy ne történjenek változások. A rendszerfejlesztés hatalmi harcot jelent, ezért hatalommal kell koordinálni (kettő, maximum háromoldalú tárgyalásokon szakmai kompromisszumokra törekedve, de nem vég nélküli vitákba bonyolódva, hanem egy adott határnál döntést hozva), minimalizálva az időigényes és alacsony hatékonyságú bizottságok számát és bizottsági megbeszéléseket.

2. A rendszerfejlesztés koordinációja jelenleg kaotikus jellegű. Sokan sokféle elképzeléssel rendelkeznek, és ismertetik azokat különböző döntéshozók előtt, akik különböző szintű, rendszerfejlesztéssel kapcsolatos döntéseket hoznak. Hiányzik, és ezért biztosítani kell a központi koordinációt, az egységes vezetői akaratot. Ezért célszerű lenne kijelölni a rendszerfejlesztés operatív feladatainak végrehajtásáért egy **egyszemélyi felelőst**. Lényeges a vezető **szakmai alapon** történő kiválasztása is. Helyzetbe kell hozni, jogait és kötelességeit (egészen a formai kellékekig bezáróan) biztosítani szükséges.
3. Az előzőekhez hasonlóan a koordináló szervezet struktúráját, az állományát, a szervezet infrastruktúrális elhelyezését, a „téma” súlyának megfelelően kell kezelni, racionálisan kialakítani. A HM Védelmi Tervezési Koordinációs Iroda (HM VTKI) – amely helyesen a HM KÁT közvetlen alárendeltségébe tartozik - jelenlegi osztály méretű (7 fős) szervezete a minimális feladatok ellátására sem elegendő. Az állományt **szakmai** alapokon kell kiválasztani, lehetőség szerint a legnagyobb szakterületek képviselőiből. Biztosítani kell azt is, hogy az állománynak vonzó legyen, érdekében álljon a szükségszerű munkahely változtatás.

⁴⁷ A műhelyvitát követő beszélgetéseim során volt aki megkérdőjelezte ezen állítás létjogosultságát. 2002. második félévében a HM-ben 17 szakbizottság jött létre a feladatkörök felülvizsgálatára, köztük a védelmi tervezés felülvizsgálatára is. Időben a szakbizottság üléseinek javán túl általános az a szakmai megítélés, hogy a 10-15 szervezetet képviselő 20-25 személy részvételével tartott üléseknek kevés a hozadéka, az elhangzott előadások túl általánosak, kevésbé orientálódnak a konkrét problémák elemzésére, megoldására. Kevés a konszenzus, az érdeellentéteket pedig nem lehet demokratikus döntéshozatallal – szavazással – orvosolni. A szakma mindig győzködi egymást, a döntéshozók viszont – a kezdő és záró értekezleteket leszámítva - nem vesznek részt az üléseken. A bizottsági ülések időt – majdnem fél évet – és energiát, kapacitás-lekötést igényelnek. Az idő fogy, a hatékonyság alacsony szintű.

A HM ISZMSZ-ben a HM VTKI rendeltetésében néhány szavas utalás történt a rendszerfejlesztésre, a feladatok között pedig nincs megemlítve. Így a HM ISZMSZ-ben foglaltak rendkívül egyoldalúak, bizonyítják a HM VTKI védelempolitikai indíttatású eredetét. Célszerű a feladatok felsorolását a HM ISZMSZ alábbiak szerinti módosításával teljesebbé tenni:

Feladatok a **rendszerfejlesztés** területén:

- A VTR fejlesztésének, rendszerkísérletének és bevezetése feladatainak, valamint a rendszertervező és kidolgozói munkának tárca szintű koordinációja;
- a VTR fejlesztésére vonatkozó szabályozások (HM utasítások, KÁT-HVKF intézkedések) kidolgozása;
- a rendszerfejlesztés során az al- és részrendszerek elkészült anyagainak elemzése, egyeztetése, rendszer szintű egybeszerkesztése;
- a rendszer-szintű korrekciókra vonatkozó javaslatok értékelése, illetve kezdeményezése;
- a HM KÁT részére munkaanyagok készítése, a HM KÁT állásfoglalásainak és döntéseinek előkészítése, döntési javaslatok kidolgozása;
- elemző, értékelő, tájékoztató jelentések összeállítása a HM vezetői részére rendszerfejlesztési témakörökben;
- kapcsolattartás kezdeményezése a makrokörnyezettel (kormányzat, törvényhozás, NATO), igények és információk közvetítése az al- és részrendszerek felé;
- nemzetközi (elsősorban NATO) tapasztalatok gyűjtése, feldolgozása, adaptálása;
- az államháztartás védelmi tervezést (pl.: erőforrás gazdálkodást) érintő jogszabályi és egyéb tervezeteinek véleményezése;
- együttműködés a VTR-t érintő tárca szintű (pl.: gazdálkodási) szabályozások kidolgozásában;
- az alrendszerek és azok fejlesztése helyzetének ismerete, részvétel a fontosabb rendezvényeken, kapcsolattartás az al- és részrendszer koordinátorokkal;

- a VTR információs rendszerével kapcsolatos igények, követelmények kialakításának koordinálása;
- az alrendszerek rendszerfejlesztésének felügyelete, külső kapcsolatainak biztosítása;

Feladatok a **rendszer működés felügyelete** területén:

- kapcsolattartás a gazdasági elemző-értékelő rendszerrel;
- a rendszergazdák által a rendszerkísérlet előkészítésére készített ütemtervek kidolgoztatása, egyeztetése és betartatása;
- a VTR tervezési folyamatainak figyelemmel kísérése (felügyelete), szükség esetén javaslat a beavatkozásra (a rendszer működésének felügyelete);
- a hosszú-, közép és éves tervezési és beszámolási irányelvek véleményezése;
- a védelmi fejlesztési feladatok és források összhangjára vonatkozó javaslatok kidolgozásának koordinációja;

A HM VTKI szervezetével kapcsolatban az alábbi feltételeket szükséges biztosítani:

- a HM VTKI szervezetét a rendeltetéséhez és feladataihoz – rendszerfejlesztés, rendszerműködtetés, tervezési kapcsolattartás a NATO-val, a VTR informatikai támogatásának koordinációja - kell igazítani (egy a HM KÁT közvetlen alárendeltségébe tartozó főosztályi szervezeti szinten);
- A HM VTKI jelenlegi elhelyezése (Bp. Salgótarjáni úti objektum) rossz. A HM VTKI-t a HM-I objektumban kell elhelyezni (ezt indokolja a feladat prioritása), ahol a legtöbb és a tervezés szempontjából leglényegesebb szervezet helyezkedik el. Nem célszerű a „partvonalról”, az **érintettekkel történő közvetlen munkakapcsolat lehetősége nélkül** végeztetni a VTKI tevékenységének lényegét: a **koordinációt**.

A rendszerfejlesztés alapjainak lerakása, a fenti feltételek teljesítése rendkívül fontos. **Nem csak célként kell szavakban megfogalmazni az új VTR szükségességét, hanem tudatosan mindent meg kell tenni a sikerért.** A rendszerfejlesztés így is rendkívül bonyolult folyamat, amelyet csak megfelelő alapokkal, realizálási feltételekkel érdemes elkezdni.

BEFEJEZÉS

Megítélésem szerint a **Bevezetésben** magam elé tűzött célkitűzéseket teljesítettem. A haderőreform és a védelmi tervezés elméleti és gyakorlati összefüggéseit, valamint a rendszerfejlesztés eddigi szakmai tapasztalatait vizsgálva a IV. fejezetben ismertetett következtetésekre jutottam mind a haderőreform végrehajtásával, mind a nemzeti és tárca szintű védelmi tervező rendszer fejlesztésével kapcsolatban.

Új védelmi tervező rendszerünk még nincs, de a védelemtervezésről szóló kutatásoknak már van múltja. Feladatorientált erőforrás tervezéssel régóta foglalkoznak külföldön (az elmélettel és a gyakorlattal, pl. az USA-ban) és mintegy 10-12 éve idehaza is. A védelmi tervezés ilyen alapú megközelítését szolgálta az 1995. évtől a tárcánál zajló, mind a katonai, mind a gazdasági tervezés terén jelentős rendszerfejlesztői állományt magába foglaló, az eddig sajnos csak részeredményeket produkáló rendszerfejlesztés. A rendszerfejlesztés elvi alapjai az amerikai PPBS rendszer tanulmányozásához és a hazai sajátosságoknak megfelelő alkalmazásához kötődtek. Ma már az új VTR kialakítására több konkrét realizálási elképzelés is létezik (pl. az 1998. évre elkészült rendszertervek, illetve azoknak a különböző szakmai műhelyekben – pl. HM HVK J-5, HM KVF, HM GAK - módosított, továbbfejlesztett változatai). Több értékes tudományos elemzés jelent meg a nemzeti védelmi tervezés szükségességéről, sőt 1999-ben sikertelen kísérlet történt a gyakorlati realizálásra is.

Kutatásom során próbáltam hozzájárulni a fentiekben sorolt eredményekhez, bővíteni a téma megközelítésének látókörét. Úgy gondolom sikerült felhívnom a figyelmet a **haderőreform hatékonysága és a védelemtervezés átalakításának** szoros kapcsolatára (a tények azt bizonyítják, hogy ez eddig nem volt előtérben), amelyet a másik kutatási területem, a védelem feladatfinanszírozáson alapuló modelljének **közgazdasági alapú elvi megközelítésével** is sikerült alátámasztanom. A nemzeti védelmi tervezés kialakításának szükségességét igyekeztem hangsúlyozni, elsősorban a korábban megjelent tanulmányok kiegészítéseként, az **indokoltság**

gyakorlati oldalú megközelítésével, a javasolt szakterületek meghatározásával, a kialakítás módszertanával. Végezetül úgy gondolom eddig nem készült az 1995. óta zajló rendszerfejlesztést nem csak a történetiség, hanem az elért szakmai eredmények és tanulságok szerint vizsgáló olyan összefoglaló elemzés, amely most lehetőséget adott **hasznosítható tapasztalatok feltárására, a jelenlegi rendszerfejlesztésre vonatkozó módszertani javaslatok formájában.**

A kutatómunka végrehajtásával tudományos eredménynek tekintem:

1. Bizonyítottam, hogy az eredményes haderőreformhoz szükség van egy feladatfinanszírozáson alapuló integrált VTR-re, melynek megvalósításához elméleti alapokat dolgoztam ki és egy változatban javaslatot tettem az új VTR felépítésére, illetve működtetésének módjára.
2. Bizonyítottam a nemzeti védelmi tervező rendszer kialakításának szükségességét, meghatároztam a rendszer főbb tevékenységi területeit, illetve azok tartalmi követelményeit.
3. A korábbi években végzett VTR fejlesztések elemzésével feltártam azok sikertelenségeit és káros következményeit, valamint a hasznosítható tapasztalatokat.

Értekezésemet tudatosan „fűszereztem” gyakorlati példák sorozatával. Egyrészt a téma egy külső szemlélő számára meglehetősen száraz. Másrészt úgy gondolom, hogy az elmélet és a gyakorlat kölcsönösen hat egymásra, tehát a gyakorlati tapasztalatok nem elhanyagolhatóak.

Az értekezés értékelésekor felvetődhet a kérdés, vajon az általam képviseltek és leírtak valóban elősegítenék a haderőreform sikerét és helyes irányba terelnék a rendszerfejlesztést? Van garancia arra, hogy csak ez az egyedüli, megvalósítható, helyes elképzelés? Megítélésem szerint nincs. De tény, hogy új VTR sincs.⁴⁸ VTR ügyekben eddig

⁴⁸ Tény, hogy bár minden lehetőségünk megvolt az új VTR kialakítására, ma sem működik, és ennek következményei vannak (lásd a haderő állapota, szövetségi megítélés, stb.). Tény, hogy ma sincs egységes, határozott irányvonal a rendszerfejlesztés jövőjéről, mert egyrészt tanácstalanság tapasztalható, másrészt hatalmi harc zajlik, parttalan viták forrása a VTR. A viták nagy része ismétli az 1998-ban történeteket.

komplex elemzések nélküli döntések születtek. Részben az elemzések **hiányát** igyekeztem pótolni.

Értekezésemet felhasználásra ajánlom a HM döntéshozóinak⁴⁹, valamint a rendszerfejlesztést koordináló állományoknak. Amennyiben a védelmi tervezés a tanintézetekben oktatás tárgya lesz, megítélésem szerint ehhez segítséget jelenthetnek az értekezésben megfogalmazottak. A választott téma sokrétűségéből, jellegéből adódóan az értekezés alapot, ötletet adhat újabb tudományos kutatásokhoz is.

Végezetül szeretném megköszönni a kutatáshoz nyújtott segítséget a témavezetőmnek, a rendszerfejlesztői „törzsgárdának”, közvetlen főnökeimnek és munkatársaimnak.

⁴⁹ Nincsenek könnyű helyzetben, mert az ő felelősségük, hogy megtalálják a megfelelőt a meglehetősen nagy és vegyes választékból. Nehéz konkrét receptet adni egy kialakítandó VTR-re. Az nem egyszemélyes munka, hanem fejlesztői kollektívák több éves tevékenységének eredménye. Nem lett volna reális, ha ezzel a célkitűzéssel írom értekezésemet. Ma több, a VTR jövőjére vonatkozó elképzelés létezik. Úgy érzem értekezésemben a megközelítés sajátos, azokra a kérdésekre kerestem a VTR válaszokat, hogy „miért nincs?”, „miért kell?”, „milyen elméleti alapokon?”, „nagyjából mit” és „hogyan?”. Meggyőződésem, hogy a döntéshozóknak ezek a válaszok segítséget adhatnak valós eredmény felmutatásához.