

**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
KATONAI MŰSZAKI DOKTORI ISKOLA**

**A HONVÉDELMI TÁRCA BESZERZÉSI
TEVÉKENYSÉGÉNEK ELEMZÉSE, ÉRTÉKELÉSE ÉS
KORSZERŰSÍTÉSÉNEK NÉHÁNY LEHETŐSÉGE**

**Varga László nyá. mérnök ezredes
PhD értekezés**

**Prof. Dr. Turcsányi Károly CSc
tudományos témavezető**

Budapest, 2006

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	2
BEVEZETÉS	4
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA	5
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK	7
KUTATÁSI MÓDSZEREK	8
AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE	8
1. FEJEZET A védelmi beszerzések néhány meghatározó kérdése	10
1.1. A központi és csapatbeszerzés	10
1.1.1. A központi beszerzés	11
1.1.2. A csapatbeszerzés	12
1.2. A védelmi beszerzés tervezése	13
1.2.1. A beszerzés és a védelmi feladatok tervezésének kapcsolata	13
1.2.2. A csapatbeszerzés tervezése	15
1.2.3. A központi beszerzés tervezése	17
1.2.4. A programköltségvetés	19
1.3. A tervezés megváltozott módszerei, a beszerzési terv kialakulása	21
2. FEJEZET A rendszerváltást követő változások haderőre gyakorolt hatásainak elemzése	25
2.1. Külpolitikai változások	25
2.1.1. A Varsói Szerződés megszűnése	26
2.1.2. Csatlakozás a NATO-hoz és a WEAG-hoz	27
2.1.3. A NATO tagságból adódó aktuális követelmények	34
2.1.4. Csatlakozás az Európai Unióhoz	35
2.1.5. A nemzetközi feladatokban résztvevő katonai szervezetek kiemelt prioritása	38
2.2. Belpolitikai és nemzetgazdasági változások	41
2.2.1. A haderő támadó jellegének átalakulása	41
2.2.2. A folyamatos átszervezés és a haderő létszámának csökkenése	42
2.2.3. A hazai hadiipar rendelésállományának lecsökkenése	44
2.2.4. A politikai döntéshozatal rendszerének megváltozása	48
3. FEJEZET A rendszerváltást követő változásoknak a honvédelmi tárca beszerzéseire gyakorolt hatásainak elemzése	51
3.1. A tárca költségvetése által megszabott lehetőségek	52
3.1.1. Az 1998-1999. évi stratégiai felülvizsgálat hatása a beszerzésekre	52
3.1.2. A 2002-2003. évi új védelmi felülvizsgálat	57
3.2. A beszerzés (közbeszerzés, központosított közbeszerzés) szabályozásának jelenlegi helyzete	61
3.2.1. A közbeszerzési törvény hatása	61
3.2.2. A központosított közbeszerzés hatása	67
3.2.3. A védelmi beszerzési tevékenység szabályozottsága	68
3.3. A védelmi beszerzések helyzete 2004-ben	79
3.3.1. A szervezet	79
3.3.2. A szabályozottság	80
3.3.3. A védelmi beszerzési tevékenység tervezése	82
4. FEJEZET A nemzetközi tapasztalatok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata	83

4.1. A NATO beszerzési politikája és eljárásai.....	85
4.2. Új, korszerű módszerek alkalmazásának lehetőségei, az Amerikai Egyesült Államok „Jövő Hadseregének” beszerzéseinél.....	88
4.2.1. „Jövő Hadserege” (AAN).....	88
4.2.2. Az amerikai Szárazföldi Haderő jelenlegi beszerzései	92
4.2.3. Az amerikai Szárazföldi Haderő jövőbeni beszerzései	94
4.2.4. A logisztika beszerzési céljai	95
4.2.5. Horizontális Technológiai Integráció	97
4.2.6. A beszerzés szervezeti struktúrája	98
4.3. A blokkgarancia alkalmazása a német védelmi beszerzésekben	98
4.3.1. A „teljes körű ellátás és fenntartás” biztosításának igénye	98
4.3.2. Az eddig alkalmazott hagyományos eljárások	99
4.3.3. Egy alternatíva a „blokkgarancia”	101
4.4. A védelmi beszerzés, mint önálló szakterület	104
4.4.1. Az amerikai példa.....	105
4.4.2. A brit példa.....	106
5. FEJEZET A védelmi beszerzési tevékenység korszerűsítésének lehetőségei	112
5.1. A tervezéssel kapcsolatos javaslatok	112
5.1.1. Tárca szintű éves beszerzési terv, illetve éves előzetes összesített tájékoztató készítése	112
5.1.2. A programköltségvetés bevezetése.....	113
5.2. A szabályozással kapcsolatos javaslatok.....	114
A döntési szinteknek a rendelkezésre álló információhoz való telepítése	114
5.3. A nemzetközi tapasztalatokkal kapcsolatos javaslatok.....	116
5.3.1. A védelmi beszerzési állomány kialakítása	116
5.3.2. A védelmi beszerzési képzés bevezetése.....	117
ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK	118
TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK	120
AZ ÉRTEKEZÉS FELHASZNÁLHATÓSÁGA.....	121
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	122
PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK	127
MELLÉKLETEK	128
1. számú melléklet	128
A HM beszerzések 2003. június 30. előtti fő folyamata	128
2. számú melléklet	129
Az értekezésben előforduló idegen nyelvű rövidítések jegyzéke.....	129
3. számú melléklet	132
Az értekezésben előforduló magyar nyelvű rövidítések jegyzéke.....	132

BEVEZETÉS

Tizennyolc évet töltöttem el a felsőszintű gazdálkodás irányításában. Az itt szerzett tapasztalatokat célszerűnek tartom a tudományos munka területén is hasznosítani. A beszerzési tevékenységgel közvetlenül eltöltött öt, közvetve tizennyolc év alatt az ellátó központtól a Honvédelmi Minisztériumig minden vezetési szinten dolgoztam. A nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetgazdaságban és a honvédelmi tárcánál az utóbbi 10-15 évben végbement változások beszerzési tevékenységre gyakorolt hatását a folyamat egyik irányítójaként volt módom közvetlenül tapasztalni, illetve ezekre reagálva részt venni annak – a változások által megkövetelt – folyamatos átalakításában.

Értekezésem alapvető célja annak meghatározása, hogyan lehet az állami beszerzésekkel (mint a közpénzekkel történő gazdálkodás egyik sajátos részterületével) kapcsolatos általános követelményeket összhangba állítani a honvédelem sajátos szempontjaival.

A védelmi beszerzés egyes speciális kérdéseivel korábban már többen foglalkoztak: Dr. Kunos Bálint a téma szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bíró programtervezéssel; a hadiipar és a közbeszerzések kapcsolatával; a központi költségvetés, a kincstár, és a közbeszerzés kapcsolatával; a közbeszerzések végrehajtásának tapasztalataival; a közbeszerzési törvénnyel kapcsolatos jogharmonizációs feladatokkal,¹ Dr. Csontos András a beszerzések struktúraváltozásával a Magyar Honvédségben; a beszerzés mikro- és makro környezetével, a közbeszerzés bevezetésének hatásaival, a haditechnikai fejlesztés, beszerzés és a központosított közbeszerzés összefüggéseivel,² valamint Dr. Balácsi László a haditechnikai szükséglet kielégítésének lehetőségeivel, a beszerzés katonai gazdasági folyamatával.³ A szerzők publikációikban meghatározott részterületeket dolgoztak fel, nem foglalkoztak a honvédelmi tárca beszerzési tevékenységének átfogó vizsgálatával, a rendszerváltást követő változások beszerzésekre gyakorolt hatásának, a nemzetközi tapasztalatok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálatával, elemzésével, értékelésével, a korszerűsítés, továbbfejlesztés, racionalizálás lehetőségeinek vizsgálatával.

¹ Dr. Kunos Bálint: A haditechnikai fejlesztési programok finanszírozása programszerű költségvetési rendszer keretében – Új Honvédségi Szemle 1997. 4. szám és A közbeszerzésekről – Új Honvédségi Szemle 1998. 8. szám.

² Dr. Csontos András: A beszerzések struktúraváltozása a Magyar Honvédségben – Új Honvédségi Szemle 1996. 10. szám és a Haditechnikai fejlesztés, beszerzés, központosított közbeszerzés – Új Honvédségi Szemle 1998. 12. szám.

³ Dr. Balácsi László: Védelemgazdaságtan: A haditechnikai eszközök beszerzése”: ZMKA 1994, Tansegédlet (jegyzet).

Az értekezés terjedelmi korlátok miatt nem tudott kitérni számos, a témához szorosan kapcsolódó területre. Így például, nem kerülhetett sor a beszerzési alternatívák komplex összevetésére, a PPP, a leasing elemzésére, illetve a beszerzés, mint rendszer, vagy a rendszeresítés tárgyalására. Hasonlóan terjedelmi korlátok miatt nem szerepel számos, a kutatás eredményeként elkészített, az értekezés fő mondanivalóját alátámasztó táblázat, kimutatás, ábra, folyamatábra, stb.

Tekintettel arra, hogy az elemzésben vizsgált változások egyáltalán nem fejeződtek be, sőt változatlan intenzitással zajlanak, lényeges rögzíteni, hogy a kutatást 2004. március 31-én zártam le.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Az 1990-es években Közép- és Kelet-Európában, ezen belül hazánkban végbement politikai és gazdasági változások gyökeresen megváltoztatták a honvédelem működtetésének politikai, gazdasági környezetét és feltételrendszerét. Mindezek alapvetően kihatottak a honvédelmi tárca gazdálkodására, ezen belül a beszerzési tevékenységre is. Magyarország Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO⁴) és Nyugat-európai Fegyverzeti Csoport (WEAG⁵) tagsága, valamint a megváltozott politikai és gazdasági környezet hatására gyökeres változások következtek be a honvédelmi tárca beszerzési irányelveiben és gyakorlatában egyaránt. Ennek kiemelkedő állomásai voltak a Magyar Honvédség (MH) Gazdasági Hivatal létrehozása {majd átalakulása Honvédelmi Minisztérium (HM) Beszerzési Hivatallá, később HM Beszerzési és Biztonsági Beruházási Hivatallá (HM BBBH)}, a beszerzési tevékenység súlypontjának eltolódása a központi ellátó szervektől a Hivatal felé, a közbeszerzési törvény megjelenése, a közbeszerzések előzetes engedélyeztetésének központosítása, a nemzetgazdasági szinten központosított közbeszerzés megjelenése, hazánkban a NATO-hoz és a WEAG-hoz való csatlakozása, és a különböző nemzetközi szakmai szervezeti elemekhez való kapcsolódás.

A Varsói Szerződésben (VSZ-ben) alkalmazott elvekből adódóan alapvetően meghatározott volt a haderő hadfelszerelése, fegyverzete, ezek gyártása és beszerzési forrásai. Ezzel szemben ma, mint NATO tagországnak, piacgazdasági körülmények között, egy sokváltozós környezetben, tökehiányos feltételek között, bonyolultabb kül- és belpolitikai helyzetben kell döntenie a lehetőségeket meghaladó igények kielégítésének sorrendjéről, mértékéről, a beszerzési források megválasztásáról.

⁴ NATO – North Atlantic Treaty Organisation

⁵ WEAG – Western European Armaments Group

Az Európai Unió (EU), a NATO és a WEAG szervezeteihez való csatlakozásunk megköveteli, hogy ezen szervezetek által elfogadott, a beszerzési tevékenységet szabályozó vagy érintő előírásokat átvegyük, alkalmazzuk, illetve figyelembe vegyünk.

Időközben NATO és WEAG tagokként kiépítettük kapcsolatainkat a nemzetközi szakmai szervezetekkel. Tagjai és aktív résztvevői vagyunk olyan bizottságoknak, albizottságoknak, melyekben a beszerzési tevékenység egységes szabályozása, segítése, stb. feladatként jelenik meg. Így többek között tagjai vagyunk a NATO-n belül a Nemzeti Hadfelszerelési (Fegyverzeti) Igazgatók Értekezletének (CNAD⁶), ezen belül a NATO Beszerzési Módszerek Csoportjának (AC/313)⁷, a WEAG⁸-on belül a Nemzeti Hadfelszerelési (Fegyverzeti) Igazgatók (NAD⁹)-nak, ezen belül a Panel III. bizottságnak (gazdasági ügyek és eljárások), valamint albizottságainak (Európai Védelmi Hadfelszerelési Piac (EDEM¹⁰); Védelmi Műszaki és Ipari Bázis (DTIB¹¹); Európai Szintű Fegyvergyártási Együttműködés Erősítése (SIAC¹²). Mindezek jelentős befolyással vannak a honvédelmi tárca belüli beszerzési tevékenységre.

Új, a NATO tagságból adódó fejlesztési, beszerzési formák jelentek meg, mint például a NATO Biztonsági Beruházási Program (NSIP¹³), melyek az eddig ismertektől eltérő, teljesen új beszerzési eljárást követelnek meg.

A különböző nemzetközi feladatokban részt vevő és a NATO-ba besorolt katonai szervezetek, szervezeti elemek igényei és ellátásuk elsődleges prioritást nyertek, melyek jelentős tényezőként hatottak a beszerzések erőforrásainak átcsoportosítása során.

A külpolitikai, külgazdasági környezet jelentős megváltozása mellett lényeges változások következtek be a belpolitika és a nemzetgazdaság területén is. Az ország biztonságát érintő politikai döntési rendszer megváltozása, a négyévente bekövetkező kormányváltások hatása mélyen érintette a honvédelmi tárca gazdálkodását, ezen belül a beszerzési tevékenységet. A változások kihatottak a nemzetgazdaság honvédelmi feladataira, a magyar hadiipar helyzetére, a készletképzésben alkalmazott elvekre, a HM és az MH szervezeteire, ezek méreteire, a honvédelem szükségleteinek összetételére.

⁶ CNAD (AC/259) – Conference of National Armaments Directors

⁷ AC/313 – NATO Group on Acquisition Practices

⁸ A WEAG országok védelmi minisztereinek 2004. 11. 22.-i utolsó találkozásán a WEAG megszüntetéséről döntöttek. A WEAG 2005. 05. 23-án megszűnt.

⁹ NAD – National Armaments Directors

¹⁰ EDEM – European Defence Equipment Market

¹¹ DTIB – Defence Technological and Industrial Base (WEAG Panel III. alcsoport)

¹² SIAC – Strengthening (of) Armaments (manufacturers) Co-operation (WEAG Panel III munkacsoport)

¹³ NSIP – NATO Security Investment Programme

Az átszervezett, méreteiben lecsökkent honvédség igényei jelentősen átstrukturálódtak, ugyanakkor a külföldről beszerzett hadfelszerelési cikkek beszerzési árai – próbára téve ezzel a nemzetgazdaság teherbíró képességét – jelentősen megnövekedtek.

Az Országgyűlés 1995-ben elfogadta a közbeszerzési törvényt. A közbeszerzés korábbiakhoz képest bonyolultabb eljárás módja és végrehajtásának jelentősen megnövekedett időigénye gondot okozott a leszervezések miatt szakmailag is jelentősen meggyengült katonai szervezetek egy részének, s ez tovább erősítette a beszerzési tevékenység súlypontjának korábban említett eltolódását. A legfelsőbb HM vezetés igényeinek megfelelően bevezették, és miniszteri utasításban szabályozták a közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának rendjét, vagyis a közbeszerzéssel kapcsolatos döntések és az előzetes engedélyeztetés centralizálását. Hasonló módon új elemként jelent meg a központosított közbeszerzés intézménye, amely a közbeszerzések egy részének központosítását tárcaszintről kormány szintre emelte.

Az elmúlt 15 évben bekövetkezett és az előzőekben érintőlegesen felsorolt külön-külön is jelentős változásokat és ezek hatását tudományos igényességgel még nem elemezték. Mindezek együttes hatásának tudományos igényű vizsgálata, az ebből levonható következtetések és a beszerzés szabályozására, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatok nagyban hozzájárulhatnak a beszerzési tevékenység ésszerűsítéséhez, a rendszerben rejlő potenciális megtakarítási lehetőségek feltárásához, és mindezt hasznosítva a legfelsőbb vezetés ez irányú munkájának segítéséhez. A bekövetkezett szervezeti változások, a gazdálkodás, ezen belül a beszerzés folyamatainak változásai megkövetelik a tudományos elemzést. Az említett nemzetközi, nemzetgazdasági és honvédelmi változások ma is zajlanak, ezért a téma ma is rendkívül aktuális. A problémakör tudományos igényességgel való elemzése, az ebből eredő, a HM és az MH részére a jövőre nézve levonható következtetések, a tudományosan megalapozott elméleti háttér megteremtése olyan eszközrendszert adhat a döntéshozók kezébe, melynek alkalmazásával hatékonyan megelőzhetőek a kényszerűen változó beszerzési rendszerben a működési zavarok, amelyeket később már csak jelentős humán és pénzügyi-gazdasági ráfordítással lehetne kiküszöbölni.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

1. Feltárni azokat a körülményeket, amelyek a rendszerváltozást követően befolyásolták, alakították a honvédségi beszerzéseket és a beszerzések rendszerét.

2. Vizsgálni és értékelni, hogy hazánk különböző nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása milyen befolyással volt a honvédelmi tárca beszerzéseire.
3. Feltárni az új, korszerű beszerzési módszerek alkalmazásainak lehetőségét a honvédelmi tárcánál.
4. Mindezekkel olyan eszközrendszert adni a döntéshozók kezébe, melynek alkalmazásával hatékonyan megelőzhetők, illetve csökkenthetők a kényszerűen változó beszerzési rendszerben a működési zavarok.
5. Hozzájárulni a beszerzési tevékenység ésszerűsítéséhez, a rendszerben rejlő egyes potenciális megtakarítási lehetőségek feltárásához és mindezt hasznosítva, a döntés előkészítők és döntéshozók ez irányú munkájának segítéséhez.
6. Megvizsgálni a külföldi védelmi beszerzések tapasztalataiból adódó hazai lehetőségeket.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

1. A beszerzést, mint nyílt, dinamikus rendszert tételezem fel, mely környezetével szerves kapcsolatban áll. A kutatási módszerek megválasztása során az általános, a különös (részleges) és a specifikus módszerek alkalmazásával egyaránt élni kívánok.
2. Az 1990-es rendszerváltás előtti honvédségi beszerzésekkel kapcsolatos okmányok, intézkedések, beszámolók, számszaki adatok, jelentések felkutatása, tanulmányozása, elemzése, értékelése, a megfelelő következtetések levonásával, a történeti kutatás, az analízis, az indukció és dedukció, majd a szintézis módszereivel. (Lásd felhasznált irodalom.)
3. A vonatkozó HM és MH szabályok, utasítások, valamint a témakört érintő hazai és nagyszámú külföldi publikációk felkutatása, áttekintése és tanulmányozása. (Lásd felhasznált irodalom.)
4. Konzultációk lefolytatása a honvédségi beszerzések témakörében jártas szakemberekkel, az interjúk összehasonlítása a saját tapasztalatokkal, az interjú és az összehasonlítás módszereivel.
5. Összegzett következtetések levonása, javaslatok tétele, szintézis, összehasonlítás, absztrahálás, általánosítás és indukció módszereivel.

AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE

Az értekezésben külön fejezetben vizsgálom és elemzem a védelmi beszerzések néhány meghatározó kérdését, felosztását és tervezését, a rendszerváltást követő külpolitikai,

belpolitikai és gazdasági változások beszerzésekre gyakorolt hatásait, a védelmi beszerzések jelenét meghatározó tényezőket, a nemzetközi tapasztalatokat és alkalmazási lehetőségeiket, valamint a beszerzési tevékenység korszerűsítésének lehetőségeit.

Mindemellett a téma oly széleskörű, hogy az értekezés meghatározott terjedelmi korlátai miatt a téma feldolgozása során nem törekedhettem a teljességre. Nem volt mód többek között a védelmi beszerzés rendszerelemzésére, a védelmi beszerzések keresztmetszetének teljes körű bemutatására.

Az értekezés szerkezeti felépítését tekintve a klasszikus mintát követi. A fejezetek felépítése a következő: a tudományos probléma megfogalmazása; kutatási célkitűzések; kutatási módszerek; a védelmi beszerzés, mint a kutatási téma kifejtése; tudományos eredmények; az értekezés felhasználhatósága.

A kutatási téma kifejtése öt jól elkülöníthető részre tagozódik. Az első rész a védelmi beszerzések néhány meghatározó kérdéséről, felosztásáról és tervezéséről kutatja és elemzi. Szervesen illeszkedik a következő részekhez, amennyiben mintegy megalapozza azokat, illetve indokolja a további kutatások irányát. Az értekezés második, súlyponti része a rendszerváltást követő kül- és belpolitikai, valamint nemzetgazdasági változásoknak a haderőre, illetve ezen keresztül a beszerzésekre gyakorolt hatásait elemzi, és a védelmi beszerzések jelenét meghatározó tényezőket vizsgálja. A harmadik részben a rendszerváltást követő változásoknak a honvédelmi tárca beszerzéseire gyakorolt közvetlen hatásait vizsgálom, a költségvetés által megszabott lehetőségeket, a beszerzés szabályozói környezetét, illetve összegzem a jelenlegi helyzetet. A negyedik részben a nemzetközi tapasztalatok alkalmazási lehetőségeit vizsgálom. Az EU beszerzéseiről és a NATO beszerzési politikájáról és eljárásairól keresztül vizsgálom azok tapasztalatainak hazai vonatkozásait, majd egy-egy amerikai, német, illetve brit példán, vagy inkább esettanulmányon keresztül – hasznosítás céljából – a jövőre nézve vonok le hazai következtetéseket. Elemzem a védelmi beszerzést, mint önálló szakterületet, illetve amerikai és brit példán keresztül vizsgálom annak humánpolitikai összefüggéseit. Végül az ötödik részben az előző részek esszenciájaként levonom a következtetéseket és a védelmi beszerzési tevékenység korszerűsítésének lehetőségeire teszek javaslatokat.

1. FEJEZET

A védelmi beszerzések néhány meghatározó kérdése¹⁴

A védelmi beszerzések gazdálkodási folyamatokban elfoglalt helyének meghatározása során több alapvető tényezőt kell figyelembe venni. Egyrészt a védelmi beszerzések a nemzetgazdasági beszerzések rendszerének alkotó elemei. Vonatkozik rájuk az összes nemzetgazdasági, illetve a költségvetési szférát érintő szabályozó, például – mivel a védelmi beszerzések legnagyobb része meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, és közbeszerzés formájában valósul meg – a közbeszerzési törvény, a központosított közbeszerzést, a szabadkézi vételt szabályozó kormányrendeletek, stb. Másrészt szervesen illeszkednek a nemzetközi beszerzések rendszerébe, például az EU, illetve a NATO beszerzési rendszerébe.

A védelmi beszerzés, mint közbeszerzés az állami beszerzéseknek sajátos esete a modern piacgazdaságokban, ahol az állam a keresleti oldalon jelenik meg. A közbeszerzés esetében azokról a beszerzésekről van szó, amikor az állami feladatok ellátásához szükséges javak és szolgáltatások iránti igényét az állam, mint vevő a piacon koncentráltan, előre rögzített anyagi- és jogi szabályok szerint jeleníti meg és elégíti ki. A piaci mechanizmus másik oldalán, a kínálati oldalon a piacgazdaság legkülönbözőbb gazdasági szereplői állnak, elsősorban a vállalkozók (köztük akár a vállalkozó állam is). Ez a fajta beszerzés a piaci viszonyok egyik szegmense. A résztvevők között a valós piac teremt kapcsolatot, azaz viszonyukra mindazok a tényezők jellemzők, amelyek általában a piaci koordináció által összekapcsolt gazdasági szereplőkre.

Mivel a közbeszerzés során bizonyos fokig speciális szükségleteket kielégítő javak és szolgáltatások (általában nagy volumenű, vagy nagy tőkebefektetést igénylő, sokak által fogyasztott, tehát biztos piaccal rendelkező javak és szolgáltatások) speciális helyzetben levő – akár közhatalmi eszközökkel is rendelkező – vevő által történő megvásárlásáról van szó, a közbeszerzés egyértelműen egy sor sajátossággal rendelkezik a beszerzéseken belül.

1.1. A központi és csapatbeszerzés

A rendszerváltást megelőzően a HM tárca gazdálkodási rendszerének alrendszeréként egy jól átgondolt, logikusan kialakított és többé-kevésbé zökkenőmentesen működő beszerzési rendszer létezett. Mivel a Vezérkar a HM szerves részét alkotta, a gazdálkodásra, így a

¹⁴ Az 1. fejezetnél Varga László: *A honvédelmi tárca beszerzései* című munkájának kutatási eredményeire támaszkodtam. (Megjelent: a Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/4. számában.)

beszerzésre kialakított rendszer is átfogó hatállyal bírt, azaz a HM és a Magyar Néphadsereg (MN) szervezeteire kivétel nélkül vonatkozott. Így a beszerzés szabályozása is tárca szinten egységes egészet alkotott, biztosította az ágazati rendszerben működő anyagbiztosítás egységes elv szerinti, hézagmentes megvalósítását.

Az anyaggazdálkodásban máig is érvényesül *a kiemelés alapelve*. Ennek lényege az, hogy a szolgálati szinteknek megfelelően, felülről lefelé haladva minden vezetési lépcső meghatározhatja azoknak az általa kiemelt, saját hatáskörbe vont eszközöknek és anyagoknak a körét, amelyekkel kapcsolatos gazdálkodási tevékenységet – részben vagy egészben – saját hatáskörben kíván szabályozni. Ennek megfelelően a tárca védelmi beszerzéseinek legfelsőbb szintjét a kiemelt (vezérkari főnöki nomenklatúrába tartozó) fegyverzet, egyéb haditechnikai eszközök és hadfelszerelési anyagok alkották. Az ezekre vonatkozó különleges szabályok nem tértek el lényegesen az általános szabályozóktól, elsősorban a miniszter, illetve a vezérkari főnök beleszólási, döntési jogát, illetve az ehhez szükséges alapos döntés előkészítési folyamatot biztosították. Ezt a mindenkori nemzetközi politikai, gazdasági, katonai szövetségi rendszer, illetve a népgazdasági, nemzetgazdasági érdekek és az ebből következő szempontok érvényre juttatásának a szükségessége indokolta, és indokolja ma is.

A másik, szintén máig is érvényes alapszabály a gazdálkodás, ezen belül a beszerzés, központi és csapattagozat szintjén történő szabályozása és megvalósulása. Értelemszerűen a beszerzés általános érvényű szabályozói a beszerzés mindkét szintjére, tehát a csapatbeszerzésre is vonatkoznak.

A rendszerváltást megelőzően a központi-, illetve csapatgazdálkodást, ezen belül a beszerzési tevékenységet a tárcán belül legmagasabb szinten meghatározó szabályozó a HM utasítással hatályba léptetett „Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi-pénzügyi gazdálkodási szabályai I. és II. rész” kiadvány¹⁵ volt. Az I. rész a központi, a II. rész a csapatgazdálkodással foglalkozott.

1.1.1. A központi beszerzés

A csapatok (katonai szervezetek) feladatainak végrehajtásához szükséges eszközök és anyagok közül azok, amelyeket csak a fegyveres testületek használnak, (például fegyver, harckocsi, repülőgép stb.) vagy a nemzetgazdaságban is használatosak, de beszerzésük korlátozott, illetve nagy tételekben gazdaságosabb, *központi*lag, természetben kerülnek biztosításra. A nehezen beszerezhető vagy a honvédelmi tárca összes szükségleteit tekintve

¹⁵ A 3/1986. (HK 2.) HM számú utasítással hatályba léptetett „Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi-pénzügyi gazdálkodási szabályai”, valamint a 93/1982. (HK 35.) HM számú utasítással hatályba léptetett II. rész (Ma már hatályon kívül helyezve).

nagy mennyiségű, vagy fontosságát tekintve kiemelt jelentőségű eszközöket és anyagokat a felsőszintű gazdálkodók a központi beszerzés körébe vonják. A központilag biztosított eszközök és anyagok tételes felsorolását a kiadott eszköz-, illetve anyagjegyzékek tartalmazzák. *A központi beszerzés* – az előzőekben említett kiemelési jogköröknek megfelelően, szükség szerint tárca, illetve ágazati szinten külön szabályozva – a fejezeti kezelésű előirányzatok, valamint a felsőszintű gazdálkodó szerv hatáskörébe tartozó előirányzat terhére végrehajtott tárgyi eszköz, készlet, anyag, ipari javítás és szolgáltatás beszerzése, mind hazai, mind külföldi viszonylatban. A központi beszerzés alá tartozó beszerzések körét minden esetben a felsőszintű gazdálkodó szerv határozza meg. Központi beszerzések lebonyolítására jelenleg a HM BBBH és a központi ellátó szervek jogosultak.

1.1.2. A csapatbeszerzés

A központilag nem biztosított – az anyagi-technikai, logisztikai szolgálatok működéséhez szükséges –, a nemzetgazdaságból az adott csapat (katonai szervezet) környezetében beszerezhető eszközöket és anyagokat, illetve szolgáltatásokat a csapatköltségvetés előirányzatainak a terhére kell biztosítani. Tehát a *csapatbeszerzés* körébe a felsőszintű gazdálkodó szervek által meghatározott (pontosabban fogalmazva a felsőszintű gazdálkodó szervek által saját hatáskörbe ki nem emelt) azon eszközök és anyagok tartoznak, amelyek a csapatok által kereskedelmi forgalomban beszerezhetők. Ezek szabályozása a kiemelési szinteknek – elsősorban tárcaszinten és ágazati szinten – megfelelően történt és történik. Az átfogó, minden szakanyagra kiterjedő tárcaszintű szabályozón¹⁶ kívül az MN Fegyverzeti és Technikai Főcsoportfőnökség (MN FVT FCSF-ség) által 1987-ben kiadott, a fegyverzeti és technikai szakanyagokra vonatkozó „Ált/207 szakutasítás a fegyverzeti és technikai szolgálat csapatszintű anyaggazdálkodási feladataira”,¹⁷ valamint szakágazatonként külön-külön kiadott szakutasítások voltak a leglényegesebbek.

A csapatok (katonai szervezetek) beszerzési tevékenysége a csapatok anyagbiztosítási tervében a csapat-költségvetési előirányzatok terhére biztosítandó eszközök, anyagok és szolgáltatások megvételét és az MH kezelésébe vonását jelentette. A beszerzési tevékenységet, ezen belül annak tervezését a parancsnok logisztikai (fegyverzeti- és technikai, hadtáp, anyagi-technikai stb.) helyettese irányította.

¹⁶ A 10/258/MNVK Agt. számon kiadott „Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi, pénzügyi, gazdálkodási szabályai, második rész”, a csapatgazdálkodás című HM utasítás.

¹⁷ A szakutasítást a Magyar Néphadseregben a 38/1987. (HK 13/1987.) számú MN FVTFCSF intézkedés léptette hatályba.

1.2. A védelmi beszerzés tervezése

A védelmi beszerzés tervezése több szempont szerint vizsgálható. Egyik szempontból a védelmi beszerzés tervezése a védelmi feladatok tervezésének szerves része, mint tervezési rendszer, annak egyik alrendszere. Más nézőpontból szemlélve a beszerzés tervezése kétirányú, alulról felfelé, és felülről lefelé zajló folyamat. A felülről lefelé való tervezést az ország védelmének paraméterei – meghatározott nemzetközi környezet, biztonságpolitika, politikai rendszer, szövetségi rendszer, gazdasági potenciál stb. – határozzák meg, míg az alulról felfelé való tervezés a csapatok igényeiben testesül meg. A központi és csapatbeszerzés és tervezésének rendszere kielégíti az ebből a kettősségből fakadó sajátos követelményeket.

1.2.1. A beszerzés és a védelmi feladatok tervezésének kapcsolata

A beszerzés tervezése a védelmi feladatok tervezésének része. Egy haderő hatékony fejlesztésének és az ahhoz kapcsolódó beszerzéseknek alapvető feltétele a jó terv készítése. A jó terv készítésének alapvető feltételei az összehangolt hosszú-, közép- és rövid távú tervezés, valamint a stabilitás.

A jelenlegi vezető nyugati hatalmak haderői is jelentős korszerűsítéseken mennek keresztül, de mindegyik közös vonása az említett tervezési rendszer megvalósítása, és az e téren meglévő stabilitás.¹⁸ Az amerikai, a brit, a német, stb. fegyveres erők korszerűsítései egyaránt azonos koreográfia szerint történnek: alapos, megfontolt, jól előkészített és viták sorozatában kialakult hosszú távú (20-50 évre szóló) tervet készítenek, ezt lebontják, ütemezik, „aprópénzre váltják”, és ezt követően lépésről lépésre szigorúan végrehajtják. Ennek az alapja nem az angolszász, germán stb. alaposság, szervezőkészség és fegyelem, hanem természetszerűen következik a tevékenység logikájából.

Egy haderő fegyver és eszközrendszerének a váltása éveket, évtizedeket igényel. A technikai fejlesztések, a gyártás, az ellátás (rendszerbeállítás és kivonás), az infrastruktúra kialakítása, a kiképzés feltételeinek megteremtése és végrehajtása a szervezet harcértékének folyamatos fenntartása mellett sok időt igényel. Ha csak kizárólag a beszerzési folyamatot tekintjük, több éves tapasztalatok alapján tudjuk, hogy végrehajtására a beszerzendő rendszer bonyolultságától függően – még a nyugati fejlett haderővel és hadiiparral rendelkező országoknál is – többnyire fél év sem elegendő, de nem ritka egyes fegyverrendszerek esetében a több évig tartó beszerzés.

¹⁸ Horváth József: A költségvetési, kincstári gazdálkodás helye a piacgazdaságban, a honvédelmi ágazat kapcsolati rendszere, sajátosságai, a fejlődés irányai – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2002. – p. 52., 98., 100.

A hivatkozott országokban a hadiipari beszerzéseket kivonták a közbeszerzés hatálya alól, melynek a kevesebb átfutási időn kívül is több előnye van. Ilyen előny például a hazai hadiipar támogatása.

Magyarországon a védelmi beszerzések két oknál fogva is több időt igényelnek. Egyrészt a védelmi beszerzések döntési rendszerének rendkívüli centralizáltsága és következetlen végrehajtása igényel jelentős többlet időráfordítást, másrészt a védelmi beszerzések is a közbeszerzési törvény hatálya alá esnek, ami a végrehajtás során szintén nem kevés időt igényel.

A tervezés feltételeinek biztosítása az időtényező biztosításán kívül egy rendszer – adott esetben a kialakítandó katonai szervezet – egységes, stabil kialakítását és működését is biztosítja. Minél bonyolultabb egy rendszer – márpedig a korszerű haderő rendkívül bonyolult rendszer – alkotó elemei annál jobban kapcsolódnak egymáshoz. Egy-egy elem megbontása, megváltoztatása kihatással van a kapcsolódó elemekre is, befolyásolja azok működését. Ha egy haderőben az átszervezések tervszerűtlenül és sűrűn követik egymást, a rendszer működése megbomlik, káosz alakul ki. Ezt a hatást nagymértékben lehet fokozni a haderő felszerelését alkotó fegyver és haditechnikai rendszerek meggondolatlan, ötletszerű, fedezet nélküli cseréjével, illetve a szükséges cserék elmaradásával. A magyar haderő számos példáját szolgáltatta a felvázoltaknak.

A honvédelmi tárcánál most kialakítás alatt lévő struktúra másik hatása a beszerzési tevékenységre, hogy a meghatározott létszámkereteken belül a nemzetközi kötelezettségeket teljesítő, adott létszámú katonai szervezetek csak úgy hozhatók létre, hogy az egyéb vezető, kiszolgáló, logisztikai, benne a beszerzési szervezetek létszáma a feladathoz képest aránytalanul kicsi lesz. Az eddigi létszámcsökkentéseket is mindvégig aránytalanul, a beszerző, logisztikai, gazdálkodó szervek kárára hajtották végre.

A beszerzési tevékenység nem más, mint a feladatok végrehajtásához szükséges eszközök és anyagok, szolgáltatások, valamint építés beruházások biztosítása a feladatot végrehajtó katonai szervezetek részére. Tervezése szorosan kapcsolódik a feladatok, illetve a végrehajtásukhoz szükséges költségvetési előirányzatok tervezéséhez. Ezért célszerű röviden áttekinteni a védelmi feladatok tervezési rendszerét, valamint megfigyelni benne a beszerzés tervezésének a helyét és szerepét. A felvázolt tervezési rendszer egyesíti a fenntartási tevékenység tervezését megtestesítő intézményi (csapat) és a fejlesztést megtestesítő tárca szintű (program) tervezést.

A védelmi feladatok tervezése¹⁹ két fő részből tevődik össze, a stratégiai és a hadműveleti tervezésből. Ezeket követi a védelmi feladatok erőforrás-, költség- és költségvetési igényeinek tervezése. A stratégiai tervezés során a biztonsági környezet, a potenciális katonai fenyegetések, valamint a védelmi alapokmányok alapján kidolgozzák a nemzetvédelmi célokat. A nemzetvédelmi célok, valamint a szövetségi kötelezettségek és lehetőségek alapján határozzák meg a stratégiai célokat és követelményeket, amelyek a hadműveleti tervezés alapját képezik. A hadműveleti tervezés keretén belül első lépésként a stratégiai célok és követelmények alapján meghatározzák a szükséges katonai képességeket, melyeket összevetik a meglévő katonai képességekkel. Az ennek eredményeként megállapított képesség hiányokat összemérik a gazdasági lehetőségekkel, hogy meghatározzák a védelmi feladatokat. A védelmi feladatok négy fő területe a hadsereg vezetés-igazgatás, a haderő fejlesztés, a haderő működés és fenntartás, valamint a haderő alkalmazás. Ezekre a fő feladat területekre dolgozzák ki a hadműveleti tervezés végső lépéseként katonai feladat-struktúrában a hiányzó képességek és a gazdasági lehetőségek figyelembevételével az elfogadható kockázatú védelem katonai (hadműveleti) igényeit.

A hadműveleti tervezést a védelmi feladatok *erőforrás-, költség- és költségvetési igényeinek tervezési* lépései követik. Ez konkrétan a védelmi feladatok normatív- és program-finanszírozású szakfeladatokra, valamint ágazatokra és intézményekre bontását jelenti. A védelmi feladatok erőforrás-, költség- és költségvetési igényeinek tervezése két jól elkülöníthető részből áll, az erőforrás- és költségtervezésből, valamint a költségvetés tervezésből. Az erőforrás- és költségtervezés első lépéseként a védelmi feladatokat be kell illeszteni az állami szakfeladat rendbe. Ezután az adott feladatokra, illetve az adott programokra meghatározzák az erőforrás- és költségigényeket, majd ezek költségeit a HM számlarendjének megfelelő számviteli számlaszámokhoz rendelik. Ez egyben a költségvetés tervezésének kiinduló pontja. A költségvetés tervezés következő lépése a normatív- és a programköltségeknek az állami költségvetés struktúrájának megfelelő költségvetésbe állítása. Így alakul ki a parlamenti prezentáció. A költségvetés tervezés utolsó, befejező mozzanata a tárca és az intézményi (elemi) költségvetések jóváhagyása.

1.2.2. A csapatbeszerzés tervezése

A csapatoknál az anyaggazdálkodás és a beszerzés tervezése a rendszerváltást megelőző években vezetési szinteknek megfelelő szabályozó rendszer alapján több-kevesebb

¹⁹ Csontos András: A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása (Alcím: A Védelmi Tervező Rendszer) – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2002. – 47 p.

pontossággal, de rendszeresen megtörtént. Az éves beszerzési tervek szolgálati áganként készültek, melyeket alakulat szinten összesítettek. Ezeket a terveket rendszeresen jóváhagyták, szolgálati és szakmai előljárói ellenőrzések során ellenőrizték, végrehajtásukról beszámoltak. A beszerzések megvalósulása hosszú időn át a terveknek megfelelően, illetve azt lényegesen megközelítve zajlott.

A rendszerváltást követően a csapatbeszerzés terv és tényszámai rohamosan távolodtak egymástól. Néhány év elteltével egyes – elsősorban haditechnikai – ágazatoknál a szükségletek és a kielégítésükre biztosított fedezet aránya 20 %, de csapat összességében is 50 % alá süllyedt.²⁰ „A fenntartási anyagi készletek – a hatalmas mennyiségek ellenére – szakterületenként változóan 25-75 %-ban tették lehetővé a csapatigények kielégítését.”²¹ A beszerzési előtervek, tervek, az éves jóváhagyott költségvetés visszaigazolások, illetve az év közbeni megvonások után több kihúzott, mint megvalósítható beszerzést tartalmaztak. Az elmúlt tizenöt évben a gazdálkodás, ezen belül a beszerzés szabályozása sem tudott lépést tartani az egymást követő szervezeti változásokkal, gyakorlatilag a beszerzés szabályozása és ezzel annak szabályozott tervezése megszűnt. A korábbi szabályozók elavultak, idővel hatálytalanították azokat, egy részüket anélkül, hogy helyükbe új szabályozó lépett volna. Mindezek következményeként a jóváhagyott költségvetést visszaigazoló előjáró szervek részéről a beszerzési terv megkövetelése és ellenőrzése, majd a tervek készítése is lassan megszűnt.²² A beszerzés tervezése azonban elveiben a mai napig a korábban meghatározott, ésszerű elvek alapján zajlik, ezért célszerű azokat áttekinteni.

A katonai szervezetek a csapatbeszerzés tervezése keretén belül elkészítették a beszerzés alapokmányát, az éves beszerzési tervet, amely gyakorlatilag a különböző szolgálati ágak beszerzési terveinek összesítése volt. Az éves beszerzési tervet külön intézkedésben meghatározott időpontig – általában a tervét megelőző év december 15-ig – kellett elkészíteni az anyaggazdálkodási terv és az előző évi beszerzési terv alapján. Az integráció mindenkor helyzetének megfelelően változó, ma logisztikainak nevezett szervezeti elem, így például a hadtáp, a fegyverzeti és technikai, majd anyagi technikai, logisztikai szolgálat beszerzési terve a csapat összevont beszerzési tervének részét képezte, és a parancsnok azzal együtt hagyta jóvá.

²⁰ Orosz László: Készletek szerepe a gazdaságban, jellemzői a Magyar Honvédségnél, megjelenésük a számvitelben – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2001. – 101 p.

²¹ Bugner Sándor: Gondolatok az MH logisztikai gazdálkodásának tapasztalatairól – Katonai Logisztika, 2000. 1. szám

²² 89/2004. (HK 25.) HM utasítás az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről újból elrendelte a beszerzési terv készítését.

Az adott szakágazat beszerzési tervét annak készítése során egyeztették a csapat többi szolgálatával. A szolgálatok igényének megfelelően a beszerzési tervet kiegészítették azon tételekkel, amelyek *összevont beszerzésére* a tervet készítő szolgálati ág volt kijelölve. A terv azon tételeinél, amelyek összevont beszerzésére más szolgálatot jelöltek ki, feltüntették, hogy a beszerzést melyik szolgálat biztosítja. A beszerzések átcsoportosításának megfelelően a szükséges költségvetési keret átcsoportosításokat is megtervezték, és a beszerzési terv jóváhagyása után átírták azokat. Az átadott pénzügyi keretek felhasználásának elszámolását az érintett szolgálat és a pénzügyi szolgálat bevonásával negyedévenként hajtották végre. Amennyiben az átadott keret nem bizonyult elegendőnek, közösen döntöttek a további keretátadásról, illetve a beszerzések sztorinírozásáról.²³

1.2.3. A központi beszerzés tervezése

A csapatok központi beszerzéseinek a tervezése az ezerkilencszáznyolcvanas évtizedben nagy fejlődésen ment keresztül. Az évtized második felére kialakult a fegyverzeti és technikai integráció, de még nem teremtődtek meg az anyagtervezés számítógépes feltételei. Az ellátó központok, központi raktárak, intézetek stb. szintjén a központi biztosítású eszközök és anyagok tervezésénél és beszerzésénél az ágazati sajátosságok domináltak. A fegyverzeti és technikai ágazatok ellátó központjai, bázisai, központi raktárai szakterületük jellegénél, eltérő fejlettségi szintjüknel fogva rendkívül különbözők voltak, és a felsőszintű gazdálkodás, beszerzés tekintetében – a már akkor is szűkös pénzügyi lehetőségek, a szükségletek kielégítési szintje és a felhalmozott szellemi potenciál függvényében – a fejlődés különböző fázisain mentek át, és különböző fejlődési szintet értek el.

Az egységes anyagi-technikai anyag-nyilvántartási és igénylési rendszer feltételeinek kialakítása során az egyik legfontosabb befolyásoló tényező a kettős könyvvitel honvédelmi tárcánál való bevezetése volt.

A rendszer működésének szervezeti feltételeként 1991-ben az MH-ban egységesen létrehozták az összevont pénzügyi és számviteli szervezeti elemeket. A végrehajtás két változat szerint történt. Egyrészt összevonták a nagyobb katonai szervezeteknél korábban már meglévő 60 számviteli részleget a pénzügyi szervezetekkel (itt az anyagi-technikai és pénzügyi szolgálatok között átadás-átvételt hajtottak végre), másrészt az összes többi katonai szervezetnél új pénzügyi számviteli szervezeti elemeket hoztak létre. A teljes körű számviteli

²³ A csapatbeszerzések tervezését a 10/258/MNVK Agt. számon kiadott Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi, pénzügyi, gazdálkodási szabályai, második rész, a csapatgazdálkodás című HM utasítás és a 38/1987. (HK 13/1987.) számú MN FVTFCSF intézkedéssel hatályba léptetett Ált/207 szakutasítás a fegyverzeti és technikai szolgálat csapatszintű anyaggazdálkodási feladataira szabályozták.

rendszer felügyeletet az MH Közgazdasági és Pénzügyi Főnökség látta el, ezen belül az anyagi-technikai analitikus számítógépes nyilvántartás felügyelete az MH Anyagi-Technikai Főcsoportfőnökség (MH ATFCSF-ség) feladata lett. Ugyanezt a feladatot a katonai szervezeteknél az anyagi-technikai szolgálat és a pénzügyi-számviteli szolgálat végezte.

Hosszú évekig tartott, míg az 1992. január 1-én bevezetett új rendszer elérte a működőképesség viszonylag elfogadható szintjét. A kettős könyvvitel MH-nál történő bevezetésének kettős célja volt. A **közelebbi cél**: adatokat kellett biztosítani a felsőbb vezetés, valamint az államháztartás részére az MH költségvetési igényeinek indoklásához.

A HM feladata, hogy a Kormány és az Országgyűlés előtt indokolja és védje a honvédelmi tárca költségvetési igényeit. Ennek jelentősége a kilencvenes évek elejére kialakult gazdasági helyzetben nem szorul különösebb bizonyításra. A tárca költségvetési támogatása évről évre folyamatosan csökkent. A rendelkezésre álló előirányzatok nem csak a fejlesztésre, hanem az alapvető fenntartási feladatok biztosítására sem voltak elegendők. „Annak ellenére, hogy a fenntartás aránya a költségvetésben meghaladta a 90 %-ot, csak a legszükségesebb készletek beszerzését (alkatrészek, anyagok) beszerzését tették lehetővé.”²⁴ Ebben a kialakult helyzetben kiemelt fontossággal bírt minden olyan információ, amely a jogos költségvetési igények hiteles alátámasztását szolgálta.

A bevezetett rendszer lehetőséget biztosított arra, hogy kimutassák, a védelmi költségvetésből mennyit használnak fel a kiképzés, képzés, oktatás területén, ebből mennyit az akadémia, a főiskolák (később nemzetvédelmi egyetem), a katonai kollégiumok, mennyit használnak fel az egészségügyi terület finanszírozására, ebből mennyit a kórházak, szanatóriumok működtetésére, mennyibe kerül a szociális és üdültetési szakterület fenntartása, ezen belül az üdülők, stb. Az új rendszer lehetőséget nyújtott ezen költségek pontos kimutatására, szakterületenként, ágazatonként, stb. pontosan elkülönítve.

A kettős könyvvitel honvédelmi tárcánál való bevezetésének **távolabbi célja** azonban az volt, amiért a polgári életben már hosszú évtizedek óta működtették a rendszert, amiért tulajdonképpen létrehozták, kifejlesztették és tökéletesítették. Ez a cél a gazdálkodási rendszer segítése, fejlesztése, közgazdaságilag megalapozott adatok szolgáltatása a készletek és tárgyi eszközök pótlásának, beszerzésének, fejlesztésének tervezéséhez, illetve az ehhez szükséges pénzeszközökről. A klasszikus és leegyszerűsített séma alapján az elfogyasztott, beépített, felhasznált készletek értékét a rendszer költségként elszámolja, értelemszerűen ezek pótlásához hasonló összeg szükséges. Ugyanígy leegyszerűsítve, átlagban a tárgyi eszközök azonos

²⁴ Orosz László: Készletek szerepe a gazdaságban, jellemzői a Magyar Honvédségnél, megjelenésük a számvitelben – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2001. – 101 p.

színvonalon való (fejlesztés nélküli) pótlásához szükséges összeg nagyságára azok éves értékcsökkenésének összegéből lehet következtetéseket levonni. (A fejlesztéshez szükséges előirányzatok ezeken felül szerepelnek.)

A megfelelő számlaosztályok megnyitásával a rendszer lehetőséget biztosított volna a katonai szervezeteken belül elkülöníthető költséghelyek kialakítására (étkezdé, gyengélkedő, stb. költségei), illetve az ágazatok szakfeladat rendjének kialakítása után, az egyes ágazatok jellemző feladatai költségeinek kimutatására is (technikai kiszolgálások, javítások, stb. költségei). Az ágazati szakfeladat rend kialakítása a felsőszintű gazdálkodó szervek feladata, a katonai szervezeten belüli költséghelyek kialakítása a katonai szervezet feladata lenne, vagy lett volna.

Ez a célrendszer nem véletlenül kapta a „távolabbi cél” megnevezést. Először is hosszú éveknél (évtizedeknek?) kell még elteltetni ahhoz, hogy a nemzetgazdaság a honvédség fenntartására a szükségesnek megfelelő költségvetési előirányzatot tudjon biztosítani. Addig viszont, amíg a költségvetési előirányzat szükségletek lényegesen nagyobbak a biztosított előirányzatoknál, azok meghatározása értelemszerűen nem a felhasznált készletek és az elszámolt amortizáció értékében fog megvalósulni. Másodszor, a rendszer továbbfejlesztése, tehát a szakfeladat rend kidolgozása, a költségviselő helyek kidolgozása máig sem kezdődött el.

1.2.4. A programköltségvetés

Az államháztartási törvény²⁵ lehetőséget nyújt egyfajta programtervezésre, programköltségvetés készítésére. A törvény értelmében a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor teljes körűen be kell mutatni a költségvetési évet követő két év várható előirányzatait is, amelyet a költségvetési év folyamatai, illetve annak áthúzódó hatásai, a tervezett feladatok szerkezetében bekövetkező változások, valamint a gazdasági előrejelzések alapján állapítanak meg. A prognóziskészítés lehetőséget ad a fejezetgazdáknak, hogy – együttműködve a Pénzügyminisztériummal (PM) – felmérjék és jelezzék fejlesztési feladataik forrásigényét a következő évekre. Hangsúlyozni kell, hogy a hároméves előirányzatok megjelenése nem döntés, nem ad garanciát hosszú távú igények kielégítésére, de azt lehetővé teszi, hogy az adott fejlesztési folyamat előrehaladtával újra és újra jelezzék a középtávú finanszírozási igényeket.

A programtervezés szükséges rendszere nem egyezik meg az 1998-ban bevezetett programfinanszírozás rendszerével. A programfinanszírozás körébe vont fejezeti kezelésű

²⁵ 1992. évi XXXVIII. törvény Az államháztartásról – MK 63/1992 (VI. 18.)

előirányzatok megtervezéséről, az ezek felhasználásával megvalósuló kiadások finanszírozásának rendjéről a 217/1998. számú kormányrendelet²⁶ intézkedik. Ennek lényege, hogy a programokat és részprogramokat a Kincstár elkülönítetten tartja nyilván, ezek forrásait kötelezettségvállalással lekötött előirányzatként kezeli. Lehetővé válik, hogy a program végrehajtása során forrásokat engedjenek át más, a programban együttműködő (kötségvetési) szervezeteknek. Megköveteli viszont a program céljának, végrehajtási módjának, ütemezésének, ellenőrzési pontjainak alapos kidolgozását. A módszer korlátja, hogy a program forrásai is csak éves költségvetési előirányzatokban garantáltak, a megtakarítások az évek között automatikusan nem vihetők át, illetve a Pénzügyminisztérium csak az év közepén dönt az előző évi megtakarítások felhasználhatóságáról.

Mind az államháztartás prognózisa, mind a programfinanszírozás szabályozása viszonylag új keletű módszer. Inkább keretet adnak, megoldási irányt jeleznek, és kevésbé tekinthetők hatékony gazdaságszervező eszköznek. A finanszírozási programokat kitöltő tartalomtól függ, hogy egyszerű pénzügyi technikai vagy nagy hatású gazdaságfejlesztési eszköz válik belőlük. Az utóbbi eredményhez egyrészt szakmailag jól megalapozott, gazdaságstratégiai szemléletű programok kidolgozása, másrészt a fejezetgazda, a pénzügyi szakapparátus, valamint a politikai szféra oldaláról is szilárd gazdaságpolitikai elkötelezettség szükségeltetik a programban foglalt szerkezeti változások végrehajtására. Éppen ezek a tartalmi változások teszik lehetővé az államháztartási törvény fenti követelményének a teljesítését. Sajnos az utóbbi évek fejleményei azt bizonyítják, hogy az eredményekhez szükséges feltételek egyike sem teljesül maradéktalanul, így a honvédelmi tárca keretén belül kezdeményezett különböző programok megvalósulása nem nevezhető sikertörténetnek.

Jó példa erre a Magyar Honvédség gépjármű beszerzési programja. A legjelentősebb – hazai ipart érintő – honvédelmi fejlesztési program a honvédség teljes gépjármű állományának, mintegy 10-15 évre tervezett váltását célzó gépjármű fejlesztési program. A program prognosztizált költségigénye eredeti terv szerint 2001-2005 években évi 5,5 Mrd Ft, 2006-ban 15 Mrd Ft volt. A beszerzés teljes kifutási időtartama 12 évre volt tervezve és mintegy 12 ezer darab gépjárművet foglalt magában, teljes tervezett költség-kihatása, mintegy 230 milliárd Ft volt.

A tervezett gépjármű fejlesztési program meghiúsult, így 2001, 2002 években gépjármű beszerzésre nem került sor. A honvédelmi miniszter által 2002. október 11-én jóváhagyott új gépjármű – már nem fejlesztési, hanem – beszerzési program a beszerzés teljes futamideje alatt

²⁶ 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet Az államháztartás működési rendjéről – MK 121/1996

már csak mintegy 10 000 db gépjármű beszerzését tartalmazta, 15 év időtartamban. A terv szerint a teljesítés első időszakában, 2003-ban 189 db, 2004-ben 343 db különböző teherbírású gépjármű, a további években a mindenkori igényeknek megfelelő darabszámú eszköz beszerzésére kerül sor. A jövő kérdése ezeknek a beszerzési darabszámoknak a terv szerinti megvalósulása. Ha a korábbi évek tapasztalatai igazolódnak, akkor ismételten halasztódnak, illetve csökkennek a tervezett mennyiségek.²⁷

1.3. A tervezés megváltozott módszerei, a beszerzési terv kialakulása

A korábbiakban már esett szó arról, hogy a gyökeresen megváltozott körülmények hatására a magyar védelmi beszerzések tervezése milyen változásokon ment át. A korábbi klasszikus tervezési minta, amely alulról felfelé, a katonai szervezeteknél felmerült igényekből indult ki, és az igényeket a lehetőségek függvénye szerint módosította, összeomlott. Addig ugyanis, míg az igények és a lehetőségek között csupán 5-10 %-os eltérés mutatkozott, a rendszer – prioritások kialakításával – többé-kevésbé kielégítően működött. A rendszerváltást követően ez a különbség szakágazonként eltérő mértékben 50-80 %-ra növekedett. A létszámában lecsökkent, a megnövekedett feladatok által túlterhelt logisztikai, anyaggazdálkodási személyi állomány már nem volt képes tolerálni az így kialakult helyzetet, mely szerint egy precíz és pontos beszerzési terv elkészítését követően, a költségvetés jóváhagyása után teljes mértékben újra kellett tervezni a beszerzést.

A praktikum azt diktálta, és a gyakorlat is abba az irányba tolódott el, hogy a beszerzés tervezést a tervezés időszakában a költségvetési szervek által meghatározott költségvetési irányszámok szabta keretek között hajtsák végre. Kisebb-nagyobb pontossággal becsülhető volt a jóváhagyásra kerülő előirányzatok nagysága, az is kialakult, hogy év közben milyen nagyságú megvonások és csökkentések következnek be, illetve az is, hogy az év utolsó hónapjában a meghíúsult feladatok és beszerzések következtében mekkora előirányzat fog rendelkezésre állni, melyet azonnal el kell költeni, különben a következő évben elvész. Mindezek következtében a valóságos beszerzés tervezés az idők folyamán teljes mértékben elszakadt a tényleges igényektől.

A beszerzés tervezés alulról felfelé történő folyamata megfordult. Az úgynevezett maradvány elv érvényesül. Ennek a lényege az, hogy a rendelkezésre álló éves költségvetésből

²⁷ A kutatás lezárását követően váltak ismertté a vonatkozó adatok, miszerint 2003-ban összesen 75, 2004-ben 159 gépjármű beszerzése történt meg.

először a személyi jellegű kiadásokat (bér, sorkatonák ellátása²⁸, stb.) biztosítják. Jellemző, hogy a bérköltségek idővel a teljes kiadások több mint 50 %-át is meghaladták.

Ezt követően elsőbbséget élveznek a nemzetközi kötelezettségekhez kapcsolódó beszerzések és kiadások, a tárcaszinten elhatározott nagyobb volumenű fejlesztések illetve beszerzések költségei.

Így például a NATO tagság lehetőséget nyújtott arra, hogy az MH NATO által elvárt követelményszintre történő fejlesztése jelentős NATO hozzájárulással valósuljon meg. A NATO által támogatott programok költség-kihatásának többsége ugyan NATO pénzügyi forrásokból kerül biztosításra, de a magyar honvédelmi költségvetésből (nemzeti hozzájárulás címen) kell fedezni elsősorban az infrastrukturális jellegű beruházásokat, illetve a kapcsolódó létesítmények kivitelezését. Ezek önmagukban is jelentős nagyságrendet képviselnek.²⁹

A prioritásban a kiemelt tárcaszintű beszerzések következnek, mint például a MISTRAL típusú közeli hatótávolságú légvédelmi rakétarendszer beszerzése³⁰, a frekvencia migráció,³¹ Gripen vadászrepülőök beszerzése, stb.,

Ezt követően kerül leosztásra a felsőszintű gazdálkodó szervezetek (anyagnemfelelősök, szakágazatok) és a katonai szervezetek részére a maradék összeg, mely már nem elegendő a rendszerben lévő eszközök és anyagok cseréjére, felújítására, fenntartására, a szükséges szolgáltatások beszerzésére. A tervezés ennél fogva nem más, mint a maradék összeg leosztása a legszükségesebb beszerzések realizálására. Ma már nem létezik olyan átfogó beszerzés-tervezés, amely a honvédelmi tárca összes igényeinek kielégítését célozza meg.

A beszerzés tervezésének egy új körülmény szabott új irányt. A honvédelmi tárca beszerzéseinek többsége 1996 óta közbeszerzés formájában valósul meg. A közbeszerzési

²⁸ Magyarország 2004. november 3-án végleg szakított egy 136 éves tradícióval, békeidőben megszüntette a sorozás intézményét, áttért a hivatásos és szerződéses katonákból álló haderőre.

²⁹ Ebben a finanszírozási körben például az alábbi nagy jelentőségű programok végrehajtása kezdődött meg: nagy hatótávolságú háromdimenziós radarok beszerzése (CP5A0044); a repülőtér fejlesztési program (CP3A0053); a NATO integrált légvédelmi rendszeréhez (NATINADS) történő csatlakozást biztosító program (CP5A0035); a kezdeti híradó és információs rendszer (CIS) megvalósítása (CP5A0039), mely a három új tagország NATO kommunikációs és informatikai rendszerbe történő bekapcsolását oldja meg.

³⁰ A légvédelem kismagasságú oltalmazási képessége megőrzési feladatairól szóló 95/1995. (IX. 28.) OGY határozatban foglaltak végrehajtása értelmében – az eredményes közbeszerzési eljárás alapján – lezárult a MISTRAL típusú közeli hatótávolságú légvédelmi rakétarendszer beszerzésének első üteme. Ennek keretében a megkötött szerződés alapján 15 légvédelmi szakasz felszereléséhez szükséges eszköz került leszállításra.

³¹ Frekvencia migráció: A 204/1997. (XI. 19.) Korm. rendelet előírta, hogy az MH 2GHz-es sávban üzemelő rádiórelé berendezéseit másik sávba kell áthelyezni. A 2071/1998. (III. 31.) Korm. határozat biztosította a frekvencia migrációhoz szükséges 4 Mrd. Ft-ot. Az új és korszerű berendezések beszerzésére nyílt közbeszerzési eljárás keretében került sor. A HM Kollégium által 2000. április 26-án jóváhagyott hosszú távú híradó fejlesztési program részeként a 2 GHz-es migráció első fázisaként a stacioner rádiórelé hálózat kiváltása kezdődött el. A HM EI Rt, mint fővállalkozó, öt résztendert írt ki.

eljárások átfutási ideje rendkívül hosszú. Ez a közbeszerzés kezdeményezőjét gyakran kényszerhelyzetbe hozza. Tekintsük át, konkrétan mit jelentenek a szabályozórendszerben meghatározott előírások. Példának vizsgáljuk meg egy tipikusnak tekinthető nyílt közbeszerzési eljárás időszükségletét.

Egy nyílt eljárás lefolytatásának minimális időszükséglete a hirdetmény közzétételétől a szerződés megkötéséig a gyakorlatban soha elő nem forduló 78 nap. A gyakorlatban ez az időszükséglet a törvény által megengedett különböző hosszabbítási lehetőségekkel megnövekszik. Ilyenek például az ajánlattételi határidő meghosszabbítás; ajánlati felhívás; dokumentációmódosítás; hiánypótlás; és eredményhirdetés halasztás, melyek előfordulása esetén az időszükséglet további 102 nappal is megnövekedhet. A haditechnikai eszközök beszerzésekor a 152/1999. Kormányrendelet előírásai miatt az átfutási idő további 60 nappal növekedhet.

Mindez a honvédelmi tárca esetében további időszükséglettel egészül ki. Egy szabályosan lefolytatott nyílt közbeszerzési eljárás időszükséglete minimum 94, maximum 239 nap, amely a döntési szinteken egy-egy kiegészítés kérelem, illetve döntési javaslat módosítási kérelem esetén újabb 29-124 napot jelent, ami ismétlődés esetében a végtelenségig növelhető. Ugyanez haditechnikai eszközök beszerzése esetében minimum 94, maximum 299 nap, amely a döntési szinteken egy-egy kiegészítés kérelem, illetve döntési javaslat módosítási kérelem esetén újabb 29-124 napot jelent, és ez ismétlődés esetében itt is a végtelenségig növelhető. A gyakorlatban a honvédelmi tárcánál nem ritka az egy évnél tovább húzódó közbeszerzési eljárás.

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény az ajánlatkérő részére lehetővé tette, hogy a gazdasági folyamatban részt vevő szervezetek és személyek tájékoztatása céljából a törvényben meghatározott értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű, az adott évre tervezett közbeszerzéseiről – minden év március hó 31-ig – előzetes összesített tájékoztatót készítsen. Az előzetes összesített tájékoztató közzététele nem vonta maga után az abban meghatározott közbeszerzési eljárások lefolytatásának kötelezettségét, továbbá az ajánlatkérő jogosult volt az előzetes összesített tájékoztatóban közzé nem tett közbeszerzési eljárások lefolytatására is. Ha az ajánlatkérő az ajánlati felhívás, illetve a részvételi felhívás közzétételétől számított legalább negyven napnál korábban, de legfeljebb egy éven belül előzetes összesített tájékoztatót tett közzé, és az tartalmazta legalább a közbeszerzésre vonatkozó, a törvényben előírt adatokat, jelentős időkedvezményeket lehetett elérni. A minimum 40 napos ajánlattételi határidő, a 25 napos kétszakaszos eljárás részvételi felhívás jelentkezési határidő, és a 40 napos kétszakaszos

eljárás ajánlattételi határidő csökkentésére 40 nap helyett 25, a részvételi jelentkezés 25 napos határideje helyett pedig 15 napot lehetett előírni.

A közbeszerzésekről szóló új 2003. évi CXXIX. törvény már kötelezően előírja, hogy az ajánlatkérők, valamint a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezetek a költségvetési év elején, lehetőség szerint április 15. napjáig éves összesített beszerzési tervet kötelesek készíteni az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési terv nem vonja maga után az abban megadott közbeszerzésre vonatkozó eljárás lefolytatásának kötelezettségét. Az ajánlatkérő továbbá a beszerzési tervben nem szereplő közbeszerzésre vagy a tervben foglaltakhoz képest módosított közbeszerzésre vonatkozó eljárást is lefolytathatja, ha az általa előre nem látható okból előállt beszerzési igény vagy egyéb változás merült fel. Ezekben az esetekben a beszerzési tervet módosítani kell az ilyen igény vagy egyéb változás felmerülésekor, megadva a módosítás indokát is.

A honvédelmi tárca már régóta tervezte egy éves összesített beszerzési terv készítésének bevezetését, amelyre azonban eddig nem került sor. Most a törvényi előírás ezt kötelezővé teszi. Tekintettel arra, hogy a honvédelmi tárca beszerzéseinek érték szerinti számított többsége közbeszerzés formájában valósul meg, a törvényi előírás eleve meghatározza a jövődöbeli beszerzési tervet.

Összegzés

Az első fejezetben a védelmi beszerzések néhány alapvető tényezőjének vizsgálatát végeztem el. Elemeztem a központi és csapatbeszerzés rendszerének a rendszerváltást megelőző, illetve az azt követő időszak befolyásoló tényezőinek hatása alatti alakulását. Megállapítottam, hogy a védelmi beszerzések a beszerzéseken belül egyértelműen egy sor olyan sajátossággal rendelkeznek, melyek a változások ellenére is érvényesülnek. Ilyenek például a kiemelés elve, valamint a védelmi beszerzés központi és csapattagozat szintjén történő szabályozásának és megvalósulásának elve.

Több szempont szerint vizsgáltam a védelmi beszerzés tervezését. Egyrészt vizsgáltam rendszerszemlélet alapján, mint a védelmi feladatok tervezésének szerves részét, mint annak egyik alrendszerét. Másfelől vizsgáltam a beszerzés-tervezést kétirányú, alulról felfelé és felülről lefelé zajló folyamat szempontjából. Megállapítottam, hogy a felülről lefelé való tervezést, annak minden nehézsége ellenére, az ország védelmének paraméterei határozzák meg, míg az alulról felfelé való tervezés a csapatok igényeiben testesül meg. A központi és csapatbeszerzés és tervezésének rendszere kielégíti az ebből a kettősségből fakadó sajátos követelményeket.

Elemeztem az államháztartási törvény által programtervezésre, programkölségvetés készítésére nyújtott lehetőséget. Az utóbbi évek fejleményeinek és példáinak elemzése alapján megállapítottam, hogy az eredményekhez szükséges feltételek nem teljesültek maradéktalanul, a honvédelmi tárca keretén belül kezdeményezett különböző programok megvalósulása kevésbé nevezhető eredményesnek.

Elemeztem a tervezés megváltozott módszereit, a beszerzési terv kialakulását. Azt a következtetést vontam le, hogy a meglévő feltételrendszer keretei között egy éves összesített beszerzési terv készítésének bevezetése nem oldja meg, de segíti a védelmi beszerzés rendszere meglévő gondjainak enyhítését. Lehetséges megoldásként rámutattam a jelenlegi a törvényi előírás által ezen a területen nyújtott lehetőségre.

2. FEJEZET

A rendszerváltást követő változások haderőre gyakorolt hatásainak elemzése

A fejezetben azokat a rendszerváltást követő változásokat vizsgálom és elemzem, amelyek jelentős hatást gyakoroltak a védelmi beszerzésekre. Néhány kérdésben azonban – a változások hatásainak levezetése és jobb megértése érdekében – elkerülhetetlen, hogy röviden az ezt megelőző időszakra is kitérjek.

2.1. Külpolitikai változások

Magyarországnak a NATO-hoz, az EU-hoz és más nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozása nagymértékben befolyásolja az ország politikai gazdasági életét. A közbeszerzések és a védelmi beszerzések hazai szabályozását már most meghatározzák a nemzetközi szervezetek előírásai, kevés lehetőséget hagyva az önálló nemzeti szabályozásnak. Ez a tendencia a jövőben erősödni fog.

Az EU-hoz történő csatlakozás megteremtette az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető magyar szabályozást. A magyar közbeszerzés szabályozása egyben eleget tesz a Világkereskedelmi Szervezet (WTO³²) Kormánybeszerzési Megállapodásában (GPA³³) foglaltaknak is. E nemzetközi szerződéshez való csatlakozás az EU-hoz való csatlakozás követelménye volt. A GPA követelményei ugyanakkor a közösségi

³² WTO – World Trade Organisation

³³ GPA – Government Procurement Agreement

közbeszerzési irányelvekbe is beépítésre kerültek, így az irányelvek szerinti jogharmonizáció egyben a GPA-hoz való csatlakozás feltételeinek megteremtését is jelentette.

Hasonló módon Magyarország, mint NATO tag, kötelezettséget vállalt a szervezet szabályozóinak, közöttük a védelmi beszerzéseket érintő szabályozók elfogadására. Itt semmilyen lehetőség nem nyílik az önálló szabályozásra, és amennyiben részt kívánunk venni a NATO munkájában, annak reálfolyamataiban, többek között a közös beruházási és fejlesztési programokban, kizárólag a NATO által elfogadott szabályozó rendszer keretein belül járhatunk el.

2.1.1. A Varsói Szerződés megszűnése

Az 1990-es fordulat következményeként megszűnt a Varsói Szerződés (VSZ), ami a védelmi beszerzések vonatkozásában is jelentős változásokat eredményezett. A VSZ keretén belül a fegyverek és hadfelszerelések egységesítésére való törekvés a korábbiakban ismertetett hazai beszerzési tervezési rendszert eredményezte, amely a VSZ megszűnésekor szintén megszűnt. Ugyanakkor a magyar fegyveres erők meglévő hadfelszerelései, azok beszerzési forrásai adottak voltak, kielégítően működtek, és viszonylag olcsón biztosították a meglévő hadfelszerelések fenntartását. Az ország 1990 utáni gazdasági helyzete már nem tette lehetővé a haderő szükségleteinek megfelelő finanszírozást, viszont az MH leépítésével nagymennyiségű felesleges eszköz és készlet képződött. A honvédelmi tárca pénzügyi forrásait a személyi állomány életkörülményei és ellátása színvonalának szinten tartására összpontosították. Az így kialakult helyzetben a technikai eszközök és fenntartási anyagaik beszerzése szinte teljesen megszűnt. A hadrendben maradt eszközöket a nagyszámú, többnyire öreg és elavult, feleslegessé vált haditechnikai eszközök közül a válogatták ki, a fenntartáshoz szükséges tartalék alkatrészek biztosítása a meglévő készletek felélésével történt.

A haderő haditechnikai eszközparkjának időszerűvé váló felújításai elmaradtak. Ennek több oka volt, elsősorban az anyagi források hiánya említhető, másodsorban politikai okai voltak, illetve a szükséges koncepció hiánya akadályozta azt meg. A politikai elvárások a korábbi szövetséges tömbtől való teljes elszakadást ösztönözték. A váltást szorgalmazók szemében ez a meglévő, túlnyomórészt VSZ forrásból származó fegyverek, haditechnikai eszközök „nyugati” forrásból való leváltásában testesült meg. A meglévő, elavult haditechnikai eszközök korszerű, „nyugati” beszerzésből való leváltása azonban csak részben volt indokolt, amennyiben a NATO szövetségi rendszerébe belépve célszerűnek tűnt az ott honos – egyébként egyáltalán nem egységes – fegyverrendszerekhez illeszkedő eszközöket rendszeresíteni. Másrészt viszont, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a korábbi VSZ

tagországoknál is politikai rendszerváltás zajlott le, így a meglévő fegyverrendszerekkel szembeni politikai fenntartások nagyrészt okafogyottá váltak. Sőt, a NATO tagjai közé több korábbi VSZ tagországot is felvettek, melyeknél hozzánk hasonlóan „keleti” fegyverrendszerek voltak rendszeresítve, így az új szövetségi rendszeren belül egyáltalán nem volt rendhagyó a meglévő fegyverrendszer.

A korszerű „nyugati” haditechnika beszerzésének a koncepció hiányán kívül is több akadálya volt, melyek önmagukban is lehetetlenné tették a szükséges, vagy óhajtott eszközváltásokat. Egyik korábban már említett ok az anyagi források teljes hiánya volt, amit súlyosbított az a tény, hogy a világpiacon a viszonylag korszerű – nem a csúcstechnológiát képviselő – haditechnikai eszközök beszerzési ára a korábbi, jelenleg is hadrendben lévő eszközök beszerzési árának 2-5-szöröse volt.

A kilencvenes évek elején a haditechnikai eszközöknek és alkatrészeknek korábbi külföldi forrásokból való beszerzése szinte teljesen megszűnt. Ennek következtében lazultak, vagy teljesen megszűntek a kereskedelmi kapcsolatok, és újraélesztésük később is több nehézségbe ütközött. A közép- és kelet-európai országokban lezajló politikai változások súlyos gazdasági válsággal jártak együtt. A tulajdonviszonyok megváltozása, a politikai változással együtt járó vezetési, irányítási bizonytalanságok, a több helyütt kialakult zűrzavar és a korábbi politikai, katonai tömbökből adódó biztos hadiipari megrendelések elmaradása az ipar, közöttük a hadiipar részbeni leépüléséhez, illetve egyes helyeken annak teljes megszűnéséhez vezetett. A fenti körülmények az MH ellátásában nem kevés import-beszerzési problémát okoztak. A nehézségeket tovább növelte az új politikai helyzetből adódóan a hazai vezetésben kialakult bizonytalanság, amely további működési problémákhoz vezetett.

2.1.2. Csatlakozás a NATO-hoz és a WEAG-hoz

Magyarország csatlakozása a különböző nemzetközi szervezetekhez, különösen az EU-hoz, illetve a védelem területén a NATO-hoz és a Nyugat-európai Unióhoz (WEU³⁴-hoz) a beszerzési tevékenység, ezen belül a védelmi beszerzések területén is számos változást vont maga után és kötelezettséget rótt Magyarországra.

A beszerzési tevékenységet érintően a honvédelmi tárca többek között részt vett a NATO CNAD AC/313 - NATO Beszerzési Módszerek Csoportjában folyó munkában,³⁵ a WEAG NAD Panel III. tevékenységében, illetőleg ezen belül a beszerzéssel közvetlenül foglalkozó, a piaci és a termelői oldalakat reprezentáló EDEM és DTIB albizottságok

³⁴ WEU – Western European Union

³⁵ A NATO különböző bizottságai, albizottságai és munkacsoportjai jelenleg átszervezés alatt állnak.

munkájában. Ezekben a nemzetközi bizottságokban, albizottságokban való részvétel fontos követelménye a résztvevő országok azonos szintű képviselése, valamint – az angol nyelv megfelelő ismeretén kívül – az adott ország beszerzési rendszerének, szabályozási rendszerének kellő ismerete, élő kapcsolattartás a hazai, a témában illetékes miniszteriális szervekkel. Ez a szint a fenti bizottságokban a minisztériumi szint, ennek megfelelően ezt a feladatot a miniszter képviselőjében a HM Haditechnikai Fejlesztési és Beszerzési Főosztály (HM HFBF), illetve a főosztály keretén belül túlnyomórészt a HM HFBF Közbeszerzési Osztály (KBO) látta el.

a) A védelmi beszerzéssel kapcsolatban a NATO-val összefüggésben jelentkező feladatok

Az NSIP keretében megvalósuló beruházások végrehajtására külön jogszabályok vonatkoznak. Az NSIP beszerzési feladatok szabályozása, megszervezése és lebonyolítása nem egyszerű feladat. Bonyolultságára példaként – a teljesség igénye nélkül – néhány feladatot érdemes felsorolni. A NATO Védelmi Tervező Bizottság által elfogadott és az Észak-atlanti Tanács által jóváhagyott – a védelmi, katonai képességek fejlesztésére kidolgozott – képességcsomag, önálló feladat, vagy kis munkában szereplő programok tervezésével, megvalósításuk megszervezésével, végrehajtásával, elszámolásával és fejezeti szintű ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységeket szabályozni, felügyelni, illetve koordinálni és menedzselni kellett. Az NSIP-t érintő, ezen hazai feladatokat a HM védelemgazdasági helyettes államtitkár, illetve a HM BBBH végzi. A programok költségvetésének menedzselését, tervezését, finanszírozását, időszakos és végleges elszámolását, valamint a megvalósult programnak a NATO Infrastrukturális Bizottság (NIB) és a NATO Nemzetközi Számvevő Testülete (NSZT) részére történő átadását a HM BBBH – külön az NSIP keretében megvalósuló szövetségi biztonsági beruházások végrehajtására kijelölt szervezetek közötti együttműködés rendjéről szóló belső rendelkezés szerint – a programfelelőssel, a HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatallal (HM KPSZH), valamint a kijelölt szakági felelősökkel együttműködési megállapodás alapján végzi. A képességcsomagok kidolgozásának megfelelő fázisában a HM BBBH és (az azóta megszűnt) HM HFBF együttes javaslata alapján – a HM védelemgazdasági helyettes államtitkár egyetértésével – a honvédelmi miniszter a program megvalósításáért felelős programfelelőt jelöl ki. A programfelelős feladatainak ellátására HM szervezet, HM hivatal, HM háttérintézmény vagy MH szervezet jelölhető ki, vagy – a program jelentőségének, fontosságának függvényében – egyedi döntés alapján Nemzeti Programiroda hozható létre (a továbbiakban: programfelelős). Több országot érintő fejlesztési program

esetén, az érintett országok egyetértésével, a kijelölt programfelelős irányításával Nemzetközi Programiroda hozható létre. A programmal kapcsolatos tevékenységek szakmai vezetését, a szakági felelősök tevékenységének koordinálását, összefogását és a program végrehajtása során a magyar álláspont képviselőjét – a szakági felelősök állásfoglalásának figyelembevételével – a programfelelős végzi.

A profiljánál fogva hagyományosan az egykori HM Közbeszerzési Osztálynál jelentkező NATO feladatok [NATO AC/313 – NATO Beszerzési Módszerek Csoportja, NATO Repülőgép-fedélzeti Korai Riasztási és Vezetési Program Irányító Szervezete (NAPMO³⁶), NATO Repülőgép Korai Riasztási és Vezetési Program Kezelő Ügynökség (NAPMA³⁷)] ellátása mellett a 2000. évtől kezdődően új feladatként jelentkezett a NATO Fegyverzeti Információs Rendszerbe (NATO AIMS³⁸) való bekapcsolódás. E feladat végzése során elsősorban a NATO védelmi tervezési és értékelési rendszerének részeként, a védelmi tervezési kérdőív (DPQ³⁹) mellett bevezetésre került hadfelszerelés tervezési kérdőív (APQ)⁴⁰ kitöltését kellett végrehajtani.

A feladat előzménye, hogy a NATO AIMS keretén belül, a NATO védelmi tervezési és értékelési rendszerének részeként – a DPQ mellett – 2000. évtől kezdődően bevezetésre került az APQ. Már az első, APQ 2000 kérdőív kitöltését is a HM HFBF végezte, együttműködve a HVK Védelmi Tervezési Főcsoportfőnökséggel, a HVK Vezetési Főcsoportfőnökséggel, a HM Védelempolitikai Főosztállyal, a HM KPSZH-val, az akkori MH Logisztikai Főigazgatósággal (HM LFI) (ma MH Összefegyvernemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság – MH ÖLTTP), valamint az akkori HM Haditechnikai Intézettel (ma HM Technológiai Hivatal – HM TH). A HM HFBF koordinálásával és az előzőekben felsorolt többi szerv bevonásával először 2000-ben, majd a további években is elkészítették a kérdőívre adott magyar választ, amely a 2001-2013 közötti időszakban megvalósításra tervezett fontosabb haditechnikai fejlesztési programokat tartalmazta. A tagállamok által adott válaszok összesítésével kialakított adatbázist a NATO-n kívül a WEAG-ban is hasznosítják.

A kitöltött kérdőíveket a NATO részéről a Nemzetközi Törzs Védelmi Támogatási Osztálya dolgozza fel. A kérdőív kitöltése során választ vártak a DPQ-ban felajánlott képességek megvalósítását szolgáló, valamint a nemzeti érdekű haditechnikai fejlesztési programokról. A kérdőív célja a haditechnikai fejlesztésre vonatkozó adatok NATO szinten

³⁶ NAPMO – NATO Airborne Early Warning and Control Programme Organisation

³⁷ NAPMA – NATO Airborne Early Warning and Control (AEW&C) Programme Management Agency

³⁸ AIMS – Armament Information Management System

³⁹ DPQ – Defence Planning Questionnaire

⁴⁰ APQ – Armaments Planning Questionnaire

történő összesítése, a NATO fejlesztési tervek megalapozása, a haditechnikai fejlesztés terén a párhuzamosságok kiküszöbölése, a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználásának elősegítése.

A kérdőív tartalmazta a 2001-2006 közötti időszakban megvalósításra tervezett fontosabb haditechnikai fejlesztési programokat, összhangban a DPQ-ban foglaltakkal. Minden egyes programról – haderőnemi csoportosításban – külön fájl készült, amely tartalmazza az adott program adminisztratív adatait (azonosító szám, érintett haderőnem, a tervezés időpontja), a haditechnikai eszközre vonatkozó adatokat (a program jellege, hadfelszerelés kód, megnevezés, a feladat célja, a leváltandó eszköz), a NATO tervezési adatokat, a nemzeti tervezési adatokat (időintervallum, az erőforrás biztosítottsága, a rendszerbe állítás ideje, jelenlegi helyzet, együttműködés, szabványosítás), valamint a felelős nevét. Az egyes kérdések megválaszolása belátásunkra volt bízva.

b) A Nyugat Európai Fegyverzeti Csoporttal összefüggésben jelentkező védelmi beszerzési feladatok

A WEAG szorosan kötődik a WEU-hoz (magyar rövidítése NYEU), mint nemzetközi jogi szervezethez, de annak nem alárendelt szervezete. A NYEU az 1954-es Párizsi Egyezmény⁴¹ eredményeképpen jött létre a módosított Brüsszeli Szerződés⁴² alapján, azzal a kettős céllal, hogy: az Európai Unió támasza legyen a védelmi tárgyú kérdésekben, valamint erősítse a NATO európai pillérét.

A magyar honvédelmi miniszter a kormány jóváhagyásával 2000 júniusában jelentette be a WEAG soros elnökének Magyarország csatlakozási szándékát. Ezután meghívást kaptunk a WEAG bizottságok (Panelek) őszi értekezleteire, ahol a WEAG Nemzeti Fegyverzeti Igazgató (NAD) által kijelölt személyek vesznek részt. A WEAG miniszterek 2000. november 13-i értekezletén kinyilvánították Magyarország teljes jogú tagságát, ettől kezdve, mint tagok veszünk részt az egyes bizottságok munkájában. Azóta kijelölték a munkacsoportokban dolgozó nemzeti képviselőket, és aktívan részt veszünk a bizottságok munkájában, a munkacsoportok tevékenységében. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a WEAG bizottságokban való aktív részvétel kedvező hatást gyakorol hazánk integrációs folyamataira.

A WEAG-on belül a III Bizottság (Panel III) Eljárásmódok és Gazdasági Ügyek (Procedures and Economic Matters) a közös európai védelemgazdasági politika és a fegyverzeti együttműködési folyamatok szakmai vonatkozásaival foglalkozik. Speciális,

⁴¹ Paris Agreement (1954. október 23.)

⁴² Brussels Treaty (1948)

többek között termelői és felhasználói oldalt megtestesítő albizottságai és csoportjai vannak. Évente általában három alkalommal tartanak plenáris üléseket, hogy áttekintsék a folyamatban lévő munkákat és döntsenek a jövőbeni tevékenységekről. A III. Bizottság a NAD-nak számol be, javaslatokat és ajánlatokat készít NAD-nak.

A WEAG fegyverzeti tevékenységeinek az alapja az 1988-as és azóta rendszeresen aktualizált Működési Tervben és az Összefüggő Politikai Dokumentumban (CPD⁴³) lefektetett elvek. Ezt a dokumentumot 1990-ben fogadták el a honvédelmi miniszterek és jelenleg átvizsgálás alatt áll abból a célból, hogy az európai fegyverzeti szektorban végbement változásoknak megfelelően aktualizálják.

A Panel III. általában olyan ügyekkel foglalkozik, mint a nemzetközi verseny és a technológiák átadása, melyek az EDEM alapelvei. A bizottság fontos tevékenysége az európai DTIB erősítése. A CPD megállapítja, hogy egy átmeneti időszakra két fontos szempont, az igazságos visszaadás (*juste retour*) és egyes országok védelmi ipara fejlesztésének támogatása (fejlődő védelmi ipar fejlesztése – DDI⁴⁴). Ezen kívül a Panel III. segít más WEAG csoportoknak és bizottságoknak a közös eljárásmodok meghatározásában.

A közös elvek végrehajtása céljából minden WEAG országban úgynevezett „fókusz pontokat” alakítottak ki a beszerzési ügyek számára. Belföldön ezek a „fókuszpontok” a WEAG irányelvek használatára ösztönzik a nemzeti szerződéskötési hatóságokat, külföldre információkat, valamint szerződéskötési eljárásokat biztosítanak az illetékes nemzeti beszerzési szervezetek lehetséges ajánlattevői részére. Továbbá nemzeti hivatalos közleményben (Bulletins) publikálják saját nemzeti védelmi beszerzési igényeiket, melyek WEAG-szerte elérhetők, hogy a WEAG államok ipari és beszerzési hatóságai számára biztosítsák az információkat a védelmi termékek jövőbeni nemzeti követelményeiről, megteremtve a nemzetközi verseny és az ipari együttműködés lehetőségeit.

Mivel a Panel III. okmányai – annak ellenére, hogy azokat a NAD, némelyiket pedig a védelmi miniszterek jóváhagyták – jogi értelemben nem kötelezőek, azok használata a WEAG tagállamok politikai akaratától függ. A Panel III. minden tevékenységet támogat, amely az EDEM működését javítja, és erősíti DTIB-et az európai fegyverzeti közösség létrehozásában.

A WEAG-ban hazánk képviselőjét a Honvédelmi Minisztérium látja el. Ezen belül a HM HFBF képviseli Magyarországot a WEAG beszerzéssel foglalkozó szervezeteiben, a Panel I. és Panel III. bizottságaiban, albizottságaiban és munkabizottságaiban. Az ott folyó munkákba egyre növekvő intenzitással folyunk bele, így például a HM KBO tevékenyen részt vett a Panel

⁴³ CPD – Coherent Policy Document

⁴⁴ DDI – developing defence industry

I-ben és annak MISTRAL munkacsoportjában, valamint a Panel III-ban és annak EDEM, valamint DTIB albizottságaiban. Ez a tevékenység a gyakorlatban többek között azt jelentette, hogy átlagban bizottságonként, albizottságonként, illetve munkacsoportonként évi 3-3 ülésen kellett részt venni, az itt meghatározott feladatokat feldolgozni, és itthon a kidolgozási, együttműködési, felterjesztési stb. feladatokat elvégezni, időközönként Magyarországon 19 WEAG országot érintő üléseket kellett megszervezni. E munka nagyságát jól érzékelteti, hogy csak a Panel III.-tól és albizottságaitól a HM HFBF KBO-hoz egy év alatt összesen 300 e-mail és fax érkezett, valamint több tárcaközi együttműködést igénylő jelentést készítettek el és terjesztettek fel.

Az EU Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa (GAERC⁴⁵) 2004. 07. 22-én döntött az Európai Védelmi Ügynökség (EDA⁴⁶) létrehozásáról. A 19 WEAG ország védelmi minisztere a 2004. 11. 22-én tartotta utolsó ülését. Az ülésen a miniszterek – tekintettel az EDA létrehozására és az ügynökség feladatára, mely tartalmazza a WEAG legfontosabb elveit és gyakorlatait – elfogadták, hogy az európai fegyverzeti együttműködés a jövőben az EU-ba tevődik át, ezért szükségtelemmé válik a WEAG keretén belül végzett tevékenység. Ezért a miniszterek úgy döntöttek, hogy befejezik a WEAG tevékenységét és megszüntetik a szervezetet. A miniszterek meghatározták a NAD részére, hogy a döntést az EDA-val együttműködve hajtsák végre, figyelembe véve a politikai, adminisztratív, eljárási és törvényi szempontokat, és legkésőbb 2005. 06. 30-ig zárják be a WEAG-ot.⁴⁷ A döntésnek megfelelően a WEAG 2005. 05. 23-án megszűnt.

c) Hazai működési zavarok a „nyugati” beszállításoknál

Az európai szövetségi rendszerekhez való kapcsolódás azonban nem hozott áttörést a védelmi beszerzések területén. Korábban már történt rá utalás, hogy az anyagi források hiánya, valamint a világpiacon a viszonylag korszerű haditechnikai eszközök magas beszerzési ára miatt a honvédelmi tárca költségvetése csak igen korlátozott mértékben teszi lehetővé a fejlesztéseket. Sajnos a legfelső politikai és katonai vezetés ennek mértékével nem minden esetben volt teljesen tisztában. Több, valós igényeket kielégítő nagy volumenű haditechnikai fejlesztés indult meg a rendszerváltás óta, mint például a légvédelmi rendszer, a gépjárműállomány, a vadászrepülő stb. fejlesztési programok. Ezek a programok az anyagi lehetőségek szűkössége miatt már az indulásuk pillanatában is csak részben elégítették ki a Magyar Honvédség igényeit, végrehajtásuk során azonban, szembesülve azok aktuális éves

⁴⁵ GAERC – General Affairs and External Relations Council

⁴⁶ EDA – European Defence Agency

⁴⁷ <http://www.weu.int/weag/>

költségkihatásaival, további csorbát szenvedtek. A JAS-39 Gripen vadászpilóta harminc éves bérlésére és vásárlására vonatkozó megállapodás alapján a Magyar Honvédség tizenkét darab együléses és két darab kétüléses vadászgéppel fog rendelkezni. Ha figyelembe vesszük, hogy a Magyar Légierő legnagyobb teljesítményű és legkorszerűbb elfogó vadászpilótái, a 22 db együléses MIG-29B és a 6db kétkormányos oktató MIG-29UB 1993-ban kerültek rendszeresítésre és fokozatosan kivonásra kerülnek, láthatjuk, hogy a beszerzendő Gripen vadászpilóta számát nem a valós igények, hanem a rendkívül szűkös, az igényeket messze ki nem elégítő lehetőségek határozták meg. Az ország légtérének védelme azonban rendkívül komplex feladat, a repülőgépek biztosítása ennek csak egy része. Többek között hozzá tartozik a különböző hatótávolságú légvédelmi rakétakomplexumok és ennek egyik elemeként a közeli hatótávolságú légvédelmi rakétakomplexumok biztosítása. Az Országgyűlés 1995-ben határozatot hozott a légvédelem földközeli és kismagasságú oltalmazási képességének megőrzéséről, melynek értelmében megkezdték a rendszerben lévő közeli hatótávolságú légvédelmi rakétakomplexumok kivonását azzal, hogy a kivonással összhangban, a légvédelem oltalmazási képességének megőrzése és korszerűsítése érdekében a Honvédelmi Minisztérium fejlesztési programot indítson. Ennek a programnak a keretében kerültek beszerzésre a MISTRAL típusú rakéták.

A politikai rendszerváltást követő évek haditechnikai beszerzései terén kialakult állapotokra jellemző példa a MISTRAL rakéták beszerzésének az esete. Az eredeti terv szerint a program keretében nemzetközi pályázat útján, az ország pénzügyi lehetőségeinek megfelelően 1996-tól kezdődően két ütemben:

- I. ütemben 1996-1999 között 15 légvédelmi szakasz;
- II. ütemben 2000-2005 között további legfeljebb 30 légvédelmi szakasz felszereléséhez szükséges korszerű közeli hatótávolságú légvédelmi rakétakomplexum került volna beszerzésre.

A NATO-hoz történt csatlakozást követően és a Magyar Honvédségnél folyó stratégiai felülvizsgálat eredményeként jelentősen lecsökkent a katonai szervezetek – többek között a légvédelmi rakéta szervezetek – száma, valamint a honvédség létszáma. A végrehajtott tárcaszintű felülvizsgálat keretén belül a prioritásokat is újra értékelték, melyek között a közeli hatótávolságú légvédelmi rakétakomplexum fejlesztése hátrább került besorolásra. A fenti okok, a pénzügyi feltételek és a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevételével az új haderő struktúra kialakítása során és a 2006-ig szóló részletes fejlesztési tervben ezt a fejlesztést már nem is szerepeltették.

A MISTRAL-hoz hasonló problémákról lehet beszélni az összes többi nagyobb volumenű fejlesztésnél is, mint például a Magyar Honvédség gépjármű fejlesztési programja, a tábori híradó rendszer fejlesztési programjának részeként (a harcászati rádió híradás fejlesztésének keretében) a harcászati URH rádió berendezések beszerzése, a KUB /SA-6/ típusú légvédelmi rakéta komplexumok gyári felújítása, modernizálása, stb.

Látható, hogy a NATO-hoz és a WEAG-hoz történő csatlakozásunk, illetve a nyugati piac felé való orientálásunk nem könnyítette meg a honvédelmi tárca védelmi beszerzéseinek a helyzetét, hanem aláhúzta két, már korábban is jelenlévő tényező jelentőségét. Ezek a politika szerepének jelentős mérvű növekedése és a nemzetgazdaság által a honvédelemre fordítható források rendkívüli korlátozottsága.

2.1.3. A NATO tagságból adódó aktuális követelmények

Az 1999-ben befejeződött stratégiai felülvizsgálat célja egy kisebb, de hatékonyabb, a kor követelményeinek megfelelő és egyben finanszírozható haderő kialakítása volt. A kor követelményeinek való megfelelésen elsősorban a NATO által összeállított igények és követelmények teljesítésére való alkalmasságot kell érteni. Magyarországot bevonták a washingtoni csúcsertekezleten elfogadott dokumentumok kidolgozásába, részt vett az ott született „védelmi képességek kezdeményezés” megfogalmazásában. Tehát amikor NATO-követelményekről beszélünk, akkor tudnunk kell, hogy olyan követelményekről van szó, amelyeknek egyik támasztója a Magyar Köztársaság, mint a NATO tagja.

Az MH számára a Washingtonban elfogadott Védelmi Képességek Kezdeményezés (DCI⁴⁸) még fokozottabb kihívást jelent, mint a régebbi NATO- tagországoknak, hiszen nekünk első lépcsőben el kell érniünk a tagországok most meglévő képességeinek átlagos szintjét. Csak a felzárkózást követően gondolhatunk a képességek olyan arányú fejlesztésére, amelyet a DCI céloz meg a Szövetség és tagjai számára. Intenzíven kell keresnünk a NATO-n belüli együttműködés lehetőségeit, és vizsgálnunk a rendelkezésünkre álló költségvetési keret fejlesztésre fordítható hányadának hatékony felhasználását biztosító módszereket.

Az elfogadott NATO-követelmények tömören úgy fogalmazhatók meg, hogy a korábbi feladatorientált haderőből egy képességorientált haderőt kell kialakítani, vagyis olyat, amely alkalmazkodni képes, mobil, fenntartható és rugalmas. E célok elérése érdekében meg kellett változtatni a honvédség struktúráját, szerkezetét, feladatait és alapvető haditechnikai felszereltségét. Mindezek alapvetően kihatottak a tárca beszerzésekkel kapcsolatos tevékenységére.

⁴⁸ DCI – Defense Capabilities Initiative

2.1.4. Csatlakozás az Európai Unióhoz

Az EU évek óta szorgalmazza a védelmi beszerzések liberalizációját. A 2004/18 EKG irányelv⁴⁹ kimondja, hogy az irányelvet a védelem területén működő ajánlatkérő szervek beszerzéseire is alkalmazni kell. Mindezt a Római Szerződés 296. szakaszára figyelemmel kell megtenni, mely szerint egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közzétételét ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel; valamint a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket. Ezek az intézkedések azonban nem befolyásolhatják hátrányosan a közös piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében. Az Európai Bíróság értelmezése szerint a kivétel alkalmazása nem lehet automatikus, és a derogáció (átmeneti időszak) a védelmi szervezetek nem katonai célú beszerzéseinél nem alkalmazható.

Az Európai Bizottság 2004. október 7-én kiadta a védelmi beszerzésekről a Zöld Könyvet.⁵⁰ A Bizottság a Zöld Könyvben az európai védelmi ipar versenyképességének növelése, valamint a nemzeti piacok nyitottabbá tétele érdekében új irányelv kidolgozását javasolja a védelem terén működő ajánlatkérő szervek közbeszerzési szerződéseire.

A Zöld Könyv egyike az Európai Bizottság által az „Útban az Európai Unió honvédelmi felszerelésekkel kapcsolatos politikája felé” címmel 2003. március 11-én elfogadott közleményben⁵¹ bejelentett akcióknak. Ezek az akciók keresztül az Európai Bizottság a honvédelmi felszerelések európai piacának fokozatos kiépítéséhez kíván hozzájárulni, egy átláthatóbb és a tagállamok közötti viszonylatban nyitottabb piac megteremtéséhez, ami – az ágazat sajátosságainak tiszteletben tartásával – gazdasági hatékonyságát fokozná.

Az európai méretű piac irányába történő fejlődés kulcsfontosságú szerepet tölt be az európai gazdasági ágazatok versenyképességének növelése, a honvédelemmel kapcsolatos források jobb elosztásának biztosítása és az EU katonai kapacitásfejlesztésének támogatása érdekében a közös biztonsági és védelmi politika keretében.

A honvédelemért, a kutatásért, a beszerzésekért és a fegyverkezési kapacitásokért felelős EDA létrehozása még fontosabbá teszi ennek a piacnak a kialakítását. Az európai

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

⁵⁰ Zöld könyv – A honvédelem közbeszerzése Green Paper on defence procurement COM (2004) 608

⁵¹ Zöld könyv – A honvédelem közbeszerzése Green Paper on defence procurement COM (2004) 113

védelmi piac megvalósítása egy sor kiegészítő kezdeményezés megvalósítását feltételezi, amelyek között szerepel a honvédelmi felszerelések beszerzésével kapcsolatos megfelelő szabályozás kialakítása. A jelenleg nemzeti szinten elszigetelt honvédelmi piacok nagyobb nyitottsága lehetővé tenné, hogy valóban bővüljenek az üzleti lehetőségek az ágazat európai vállalatai számára, ami majd hozzájárul növekedésükhöz, és fokozza versenyképességüket.

A Zöld Könyv azt a célt tűzte ki, hogy – a szubszidiaritás⁵² elvének tiszteletben tartásával – segítse az ezen a területen már kibontakozott vitát.⁵³ Ennek érdekében az Európai Bizottság két, a tagállamok és az európai gazdasági ágazatok képviselőiből álló munkacsoportot hozott létre a Zöld Könyv előkészítő szakaszaira.

Az első részben a Zöld Könyv a piac helyzetének, sokrétű sajátosságainak és a meglévő szabályozásnak a felmérésén keresztül meghatározta azokat az okokat, amelyek speciális akciót indokolnak. Ezeknek a megállapításoknak az alapján aztán, a második részben, a lehetséges eszközökkel kapcsolatos magfontolásokat veszi sorra.

2004. július 12-én az EU Miniszterek Tanácsa létrehozta az EDA-t abból a célból, hogy az támogassa a tagállamok törekvéseit az európai válságmenedzselésre irányuló védelmi képességeik javítása területén, valamint azért, hogy támogassa a Közös Európai Biztonsági és Védelmi Politika fenntartását és a jövőbeni fejlesztését.

A szervezet felállításának gondolata először az Európai Konvent Védelmi Munkacsoportjában merült fel. A WEAG-ban már évekkel ezelőtt megpróbálkoztak az Európai Fegyverzeti Ügynökség (EAA⁵⁴) létrehozásával, de a csaknem három évig tartó munka végül – mindenekelőtt a „nagyok” tényleges támogatásának hiányában – zátonyra futott.

Az EAA-kísérlethez képest az a különbség, hogy az ügynökség – elsősorban brit-francia indíttatásra – nem csak fegyverzeti ügyekkel foglalkozik, hanem négy fő területet fog át, melyek a következők:

- képességfejlesztés,
- kutatás,
- beszerzés,
- fegyverzeti együttműködés.

⁵² A szubszidiaritás elve szerint minden döntést azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol az optimális informáltság, a döntési felelősség és a döntések hatásainak következményei a legjobban láthatók és érvényesíthetők.

⁵³ A fegyverzetpolitikai munkacsoport (POLARM), a nyugat-európai fegyverkezési munkacsoport (GAEO), az Agency Establishment Team munkái, amelyeket azzal bíztak meg, hogy az Európai Védelmi Ügynökséget létrehozzák.

⁵⁴ EAA – European Armaments Agency

Az eddigi tapasztalatok azt sugallják, hogy a 2004/18 EGK irányelvben, az Európai Bíróság állásfoglalásában, valamint a Zöld Könyvben megfogalmazott elvek feltartóztathatatlanul a nyitott európai védelmi piac megvalósulásához vezetnek, azonban ez még évekig fog várni magára.

Magyarország 2004. május 1-én csatlakozott az EU-hoz, és ezzel kötelezte magát az uniós jogszabályok, közöttük a közbeszerzésekkel foglalkozó irányelvek átvételére. Ennek megfelelően a jogharmonizáció keretén belül új közbeszerzési törvény⁵⁵ lépett életbe Magyarországon is. A törvény teljes mértékben átvette a közbeszerzéssel kapcsolatos hatályos uniós szabályozást, amely maga is gyökeres változás előtt áll. Ezekkel az uniós jogi normákkal – bár alapvetően kihatnak a közbeszerzési tevékenységre, mind nemzetgazdasági, mind a védelmi közbeszerzések szintjén – nem célszerű részletesen foglalkozni, mivel a nemzetgazdasági közbeszerzési tevékenység gyakorlati végzése során kellően ismertekké váltak, és komoly mennyiségű hazai szakirodalom foglalkozik vele.

A védelmi beszerzések vonatkozásában egy fontos részterületet azonban szeretnék kiemelni. Már a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény hatálya sem terjedt ki azokra az államtitkot vagy szolgálati titkot érintő, illetőleg nemzetbiztonsági vagy honvédelmi érdekekkel összefüggő beszerzésekre, amelyek vonatkozásában az Országgyűlés illetékes bizottsága a törvény alkalmazását kizáró előzetes döntést hozott,⁵⁶ illetve felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza a haditechnikai eszközök beszerzésére, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális gazdálkodása keretében végrehajtott beszerzésekre irányadó eljárási szabályokat.⁵⁷ Az eredmény ismert, a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról szóló Kormányrendelet⁵⁸ egyes részterületeken könnyítést jelentett a törvény szigorú előírásaihoz képest, de alapvetően a közbeszerzési törvény szabályait alkalmazta.

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. új törvény ismét lehetőséget biztosított a védelmi beszerzések sajátosságainak érvényesítésére. A kivételek között⁵⁹ előírja, hogy a törvény szerinti eljárást nem kell alkalmazni a védelem terén az ország alapvető biztonsági érdekeit érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk (fegyverek, lőszer, hadianyagok) beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére. Ugyanakkor a törvény ismét felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben szabályozza a védelem terén

⁵⁵ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.)

⁵⁶ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről – MK 41/1995 (V. 26.) 6. § a)

⁵⁷ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről – MK 41/1995 (V. 26.) 96. § (1) f)

⁵⁸ 152/1999. (X. 22.) Korm. rendelet a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról – MK 92/1999

⁵⁹ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.) 29. § (1) b)

alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokat.⁶⁰

Mindez összhangban van az Európai Közösséget létrehozó Párizsi Szerződés 296. cikkével, mellyel az uniós országok többsége él is. Ennek eredményeként látható, hogy az uniós országok hadseregei többnyire hazai gyártású haditechnikai eszközökkel vannak felszerelve.

A közbeszerzési törvény adta lehetőséget azonban ismét nem használták ki kellően. A megszületett Kormány rendelet⁶¹ lényegében azonos az elődjével, és alapvetően a közbeszerzési törvény előírásait teszi kötelezővé a védelmi beszerzések területére is.

2.1.5. A nemzetközi feladatokban részvevő katonai szervezetek kiemelt prioritása

A korábbiakban megvizsgált környezeti adottságok – különösen az előzőekben megállapított, a politika szerepének jelentős mérvű növekedése, a nemzeti jövedelemből a honvédelemre fordítható források rendkívüli korlátozottsága és a vállalt nemzetközi kötelezettségek – arra kényszerítik a honvédelmi tárcát, hogy prioritásokat határozzon meg a feladatok között, minek következtében a prioritásban nem elől szereplő feladatok esetében a finanszírozás tekintetében a maradék elv érvényesül.

Prioritást élveznek elsősorban a nemzetközi kötelezettségek teljesítésében érintett katonai szervezetek, mint például a NATO kötelékébe kijelölt alakulatok, a nemzetközi béketeremtő, békefenntartó feladatokban részvevő egységek (délszláv térség, Ciprus, Sínai-félsziget, majd újabb helyszíneként Afganisztán, Irak), stb. A Megszilárdító Erő (Közös Őrzés) (SFOR⁶²), a Megvalósító Erő (Közös Törekvés) (IFOR⁶³) és a Koszovói Haderő (KFOR⁶⁴) kontingensben való részvétel komoly feladatot jelentett az MH-nak. Olyan alakulatokat kellett kiállítani, amelyek megfelelő szinten, megfelelő képességekkel, megfelelő felszereléssel képesek részt venni egy nemzetközi műveletben. A kihelyezett erők jól vizsgáztak, tevékenységüket elismerték és jelenleg is elismerik, de figyelembe kell venni, hogy milyen erőfeszítéseket igényel ezeknek az erőknek az összeállítása, felszerelése, folyamatos utánpótlása és technikai biztosítása.

⁶⁰ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.) 404. § (1) i)

⁶¹ 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról – MK 108/2004

⁶² SFOR – Stabilization Force (Boszniában)

⁶³ IFOR – Implementation Force (Boszniában)

⁶⁴ KFOR – Kosovo Force

A nemzetközi akciókban részt vevő katonai szervezetek nemzetközi elvárásoknak megfelelő felszerelése, kiképzése és fenntartása esetében nem lehet alkalmazni az MH-n belül az arányos finanszírozás elvét. Tehát a nemzetközi feladatokat ellátó kiemelt szervezeteket csak a többi rovására lehet megfelelően finanszírozni. Az Irakba utazó katonáknak csak a személyi felszerelése személyenként több mint egymillió forintba került. Szenes Zoltán, a Magyar Honvédség vezérkari főnöke szerint amennyiben 2004 januártól egy magyar felderítőszázad is bekerül a NATO reagáló erőinek (NRF⁶⁵) rendelkezésére álló alakulatok közé, a mint egy százfős különlegesen jól kiképzett alakulat részére mintegy 250 millió forint értékben lesz még szükség beszerzésekre: éjjellátó készülékekre, éjszakai harcászati eszközökre, híradó berendezésekre. Emellett fejleszteni kell a századot itthon kiszolgáló logisztikát is.⁶⁶

Miközben a rendszerváltás óta a nemzetközi vállalások és az azokban érintett szervezetek száma folyamatosan nőtt, az MH létszáma folyamatosan csökkent. Így az MH-n belül növekszik a nemzetközi feladatokat ellátó, azaz a kiemelt finanszírozásban részesülő erők aránya. Ennek következtében a fennmaradó, a nemzetközi feladatokban közvetlenül nem érintett katonai szervezetekre jutó költségvetési támogatások elégtelensége miatt ezek a szervezetek a működőképesség határa alá kerülhetnek.

Annak ellenére, hogy a NATO csatlakozás néhány éves adaptációs folyamaton át – Partnerség a Békéért (PfP⁶⁷) együttműködés és szerepvállalás a különböző béketeremtő missziókban – zajlott le, az előzőekben felsorolt okok is hozzájárultak ahhoz, hogy a magyar haderő modernizációja elmaradt. Jelentős tényező volt az is, hogy a Magyar Köztársaságnak ebben az időben kellett átalakítania teljes társadalmi struktúráját, leküzdeni a gazdasági nehézségeket, így a nagy állami intézményrendszerek átalakítására korlátozott anyagi erő jutott. A feladatokhoz viszonyítva és nemzetközi összehasonlításban is szerény védelmi költségvetést még tovább terhelte az állami szerepvállalás áthárítása a HM-re és az MH-ra. Például a délszláv válságban vállalt (IFOR-, SFOR-kontingens) szerepünk a tárcát komoly megszorításokra kényszerítette.

⁶⁵ NRF – NATO Reaction Force Az Észak-atlanti Szövetség új típusú alakulata, a NATO Reagáló Erőnek (NRF) északi parancsnokság főhadiszállásán, a hollandiai Brunssumban: a gyors reagálású, azaz a világ bármely pontján 5-30 napon belül telepíthető egység prototípusát, első 9000 fős egységet 2003. október 15-től hivatalosan bevezethető állapotúnak nyilvánították. Az NRF létrehozását a NATO 2002. évi prágai csúcserkeztetén döntötték el a tagállamok azzal, hogy a teljes alakulatot 2006. őszére kell majd harcképesé tenni. Az NRF teljes létszámában mintegy 20 ezer katonából fog állni, megfelelő légi támogatással és haditengerészeti erőkkel. Magyarország a NATO Reagáló Erőben egy felderítő századdal vesz részt.

⁶⁶ A fentieket a Magyar Honvédség vezérkari főnöke, Szenes Zoltán a Népszabadság kérdéseire válaszolva mondta el a NATO vezérkari főnökeinek találkozója után. (Füzes Oszkár, brüsszeli tudósító Népszabadság • 2003. november 14.)

⁶⁷ PfP – Partnership for Peace

Az EU 1999-es helsinki csúcsértekezletén a tagállamok elhatározták egy 60 napon belül telepíthető, és legalább egy éven át fenntartható, 50-60 ezer fős gyorsreagálású erő (RRC)⁶⁸ létrehozását. Magyarországnak ide is csapatokat kellett felajánlania.

A 2002 novemberében a NATO prágai csúcsértekezletén tett felajánlásaink jelentős része is éppen azt a célt szolgálta, hogy a jövőben a magyar haderő még nagyobb szerepet játsszon a nemzetközi porondon. A NATO Prágai Képességek Egyezmény (PCC⁶⁹) keretén belül tett felajánlásokban hazánk vállalta speciális képességek létrehozását, ezen belül műszaki (hídépítő és vízellátó), valamint katonai rendész specializáció megteremtését irányozták elő.

Emellett jelentősen növekszik a bárhol bevethető, telepíthető harcoló hadrendi elemek száma: a két kialakítandó szárazföldi dandár valamennyi harcoló eleme, illetve a légi harcászati repülőgépeinek és helikoptereinek egy része, valamint a számukra szükséges támogató elemek – politikai döntés után – részt vehetnek az ilyen jellegű nemzetközi missziókban.

A védelmi felülvizsgálat során meghatározták a rutin békefeladatok ellátásán túl szükséges erőkre vonatkozó tervezési alapvetéseket:

- egy bárhol bevethető (telepíthető) harcoló dandárt valamennyi szükséges harctámogató és kiszolgáló elemével együtt;
- két zászlóalj méretű képességet béketámogató műveletre abban az esetben, ha nincs szükség erre a képességre Magyarország határai biztonságának megerősítéséhez;
- a dandárral együtt vagy anélkül telepíthető, egy-két zászlóalj méretű specializált képességet.

A fentieket és az új haderőre való áttérés koncepcióját figyelembe véve félő, hogy az új honvédelmi szervezet kizárólag a nemzetközi kötelezettségeket lesz képes ellátni, illetve biztosítani.

Mindezeknek a védelmi beszerzésekre gyakorolt hatása nem az előzőekben elemzett szervezeti változások milyenségében rejlik. A védelmi beszerzések szempontjából majdnem közömbös, hogy milyen szervezetek, szervezeti elemek, milyen feladatokkal maradnak fenn vagy alakulnak ki. A világpiacon bármilyen harc feladathoz szükséges haditechnikai felszerelés bármilyen mennyiségben viszonylag könnyen beszerezhető. A kialakult struktúra más vonatkozásban érinti a védelmi beszerzéseket.

⁶⁸ RRC – Rapid Reaction Corps

⁶⁹ PCC – Prague Capability Commitment

A rendszerváltás óta fennálló alapvető probléma a megfelelő *tervezhetőség* kérdése, melyet a korábbiakban részletesen tárgyaltam.⁷⁰

2.2. Belpolitikai és nemzetgazdasági változások

2.2.1. A haderő támadó jellegének átalakulása

A rendszerváltást megelőzően a szövetségi rendszer doktrínájával összhangban az MN alapvető harcmodja a támadás volt. Ennek megfelelően alakították ki szervezeti felépítését és haditechnikai eszközparkját. Nagy számban álltak rendelkezésre a mozgékonytámaszot biztosító szállító eszközök, készletek, és olyan támadó harceszközök, mint a ballisztikus rakéták, harckocsik, harci helikopterek, stb. Ezek rendszerbe állítása, meghatározott rend szerinti rendszerben tartása és kivonása biztosította a védelmi beszerzés számára a szükséges tervszerűséget, mind az eszközök, eszközrendszerek, mind a tartalék alkatrészek, fenntartási anyagok vonatkozásában.

A hidegháborús fenyegetettség megszűnésével bekövetkezett változásokkal felszínre került új veszélyformák (etnikai, nacionalista, vallási alapú konfliktusok) és globális veszélyforrások (környezetszennyezés, terrorizmus, migráció, szervezett bűnözés, kábítószer-csempészet stb.) elterjedésével új kihívások jelentek meg a fegyveres erőkkel szemben. A fegyveres erőknek ezekkel az új veszélyekkel szemben történő alkalmazása a korábbi nagy méretű, szervezett fegyveres küzdelemhez képest új szervezetet, eszközöket, eljárásokat és módszereket követel.

Napjainkban előtérbe került a fegyveres erők nem háborús műveletekre – köztük a válságok megelőzésére és kezelésére, a különböző béke- és humanitárius műveletekre – való alkalmazása. Ugyanakkor egyre gyakrabban vonják be őket az olyan globális jellegű, a rendvédelmi szervek képességeit meghaladó veszélyek elhárítására szolgáló műveletekbe, mint a nemzetközi terrorizmus, kábítószer- és fegyvercsempészet, szervezett bűnözés és a tömeges méretű migráció megfékezése.

A legújabb elképzelések szerint kiemelt szerepet kap a nemzetközi elkötelezettségeknek való megfelelés. A védelmi felülvizsgálat is megemlíti, illetve a NATO prágai csúcstalálkozóján Magyarország vállalta, hogy tábori víztisztító, hajóhíd-építő, és katonai rendészeti képességekre specializálódik. Ennek eredményeképpen a védelmi felülvizsgálat célkitűzése szerint, miközben vidéki – szükség esetén harcoló – csapataink radikálisan megszűnnek, és fegyvernemek tűnnek el a magyar haderőből, felfejlesztjük a

⁷⁰ 1.2.1. fejezet

műszaki és vegyvédelmi csapatainkat. Az EU is önálló haderő felállítását tervezi, amelyben Magyarországnak ki kell vennie a részét. Mindezen feladatok részleteit még nem dolgozták ki, az azonban nyilvánvaló, hogy sem a régi támadó jelleg nem tartható fenn, sem a meglévő fegyverzet nem alkalmas az új feladatok ellátására.

Az MH-nál ma alkalmazott technika a VSZ időszakából „örökölt” évtizedes technika. A haderőreform szerint minden olyan eszközt – a légvédelemtől a nehéz tüzérségig mindent – ami ma korszerűtlen, sokba kerül a fenntartása és nem üzemképes, el kell vetnünk, és egy kis létszámú, de hatékony, gyorsreagálású és minden elemében modern haderőt kell kialakítani. Ezek szerint sok jelenleg még rendszerben lévő eszköz kerül kivonásra.

A meglévő régi, támadó jellegű fegyverrendszerek cseréje mindenképpen indokolt. Magyarországon – más, új fegyverrendszerek hiányában – még hadrendben tarthatók, de nemzetközi szinten már nemcsak követelmények vannak, hanem ellenőrzik is az azoknak való megfelelést. (Az utolsó nagyobb volumenű, jelentősebb haditechnikai beszerzés a nyolcvanas években történt, amikor légvédelmi rakétákat és más rakétaeszközöket szereztünk be.) Mint már korábban is említésre került, beszerzés-technikai szempontból közömbös, hogy milyen típusú fegyverrendszer kerül beszerzésre.

2.2.2. A folyamatos átszervezés és a haderő létszámának csökkenése

Az elmúlt tizenhárom év „látványos eredménye” az lett, hogy a Varsói Szerződés és a '70-es, '80-as évek doktrínáinak megfelelő tömeghadseregből egy más képességű „miniatűr” tömeghadsereg lett. Kezelhetetlenül megváltoztak a hadseregben az irányítás és végrehajtás, a rendfokozatok arányai. Ezekben az években a létszámcsökkentést nem követte sem a struktúra racionális és követelményszintű átalakítása, sem a különböző beosztási és rendfokozati arányok, előmeneteli rend átalakítása. Ugyanakkor a haderő elvesztette szellemi kapacitásainak jelentős részét. A '90-es évek első felének létszámleépítései során sok olyan középkorú tiszt, tiszthelyettes hagyta el a pályát, akik pótlása azóta sem megoldott. Az állományban a harmincas-negyvenes korosztályból egy teljes korosztálynyi hiány keletkezett, egy olyan korosztályból, akik normál viszonyok között már rendelkeznek kellő tapasztalatokkal és megfelelő felkészültséggel. De a gyakori átszervezések és létszámcsökkentések hatására a többi korosztályoknál is nagymértékű a szakemberek kiáramlása. A kialakult helyzet a beszerzést végrehajtó személyi állományt fokozottan érintette, ez a szakma ugyanis a polgári életben keresett és megbecsült, amely ösztönzően hatott a képzett és tapasztalt tisztek haderőből való kiválására.

A csökkenő létszámú beszerző szakemberekre aránytalanul nagy terheket ró a közel sem olyan mértékben csökkenő beszerzési feladatok elvégzése. Akkor, amikor a rendszeres létszámcsökkentések és átszervezések oda vezettek, hogy a vezető állomány már alig ismeri a meglévő katonai szervezeteket, és fordítva, a csapatoknál már alig tudják követni az irányító szervezetek változásait, különösen nagy szükség lenne a jól felkészült, gyakorlott szakemberekre.

A kilencvenes évek második felétől egyre kevésbé volt lehetőség és szellemi kapacitás a különböző átszervezések megfelelő előkészítésére és végrehajtására. Egymást követték a különböző átszervezések, szervezeti elemeket szüntettek meg, újakat hoztak létre, néha az újakat pár év múlva megszüntették, illetve a megszüntetett szervezetet más formában újjászervezték.

Az átszervezések már a nyolcvanas években elkezdődtek. A teljesség igénye nélkül elég, ha csak a haditechnikai ellátó központok (1983), és az MN FVT FCSF-ség (1984) létrehozását említem meg. A rendszerváltást követően ez a folyamat felgyorsult. A részletesebb elemzéstől eltekintve az átszervezési folyamat főbb állomásaiként az MH Parancsnokság és az MH ATFCSF-ség (1990), az MH Logisztikai Főcsoportfőnökség (MH LFCSF-ség) MH Gazdálkodási Hivatal (MH GH) létrehozását (1992) emelem ki.

Hogy az MH LFCSF-ség és az MH GH 1992. évi létrehozása mennyire volt átgondolt és sikeres, azt a következő évek eseményei jól érzékeltetik. 1997-ben megszűnt az MH LFCSF-ség, feladatai elvégzésére létrehozták az MH Logisztikai Főigazgatóságot (MH LFI) és a HVK Logisztikai Csoportfőnökséget. 2001-ben megszüntették az MH LFI-t, és létrehozták az MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokságot (MH ÖLTP). 2003-ban megszüntették a HVK Logisztikai Csoportfőnökséget, funkcióit részben az MH ÖLTP vette át. Hasonló módon az MH GH-t 1995-ben HM Beszerzési Hivatal elnevezéssel HM háttérintézménnyé szervezték át. Létrehozták a HM Biztonsági Beruházási Főosztályt azzal a céllal, hogy koordinálja és menedzselje NATO NSIP hazai feladatait. Röviddel azután megszüntették a HM Biztonsági Beruházási Főosztályt, feladatai nagy részét a HM Beszerzési Hivatal vette át, melyet HM Biztonsági Beruházási és Beszerzési Hivatallá szervezték át. Hasonló felsorolást lehetne készíteni a beszerzés HM szintű irányítását végző főosztály és osztály átszervezésekről és feladataik állandó változásairól.

Mindezek igazolják a jelenlegi honvédelmi miniszter megállapításait, miszerint „A lassan húsz éve húzódó folyamatos reformok, átszervezések az MH-nál olyan kudarcorozatot idéztek elő, amelynek spiráljából nagyon nehéz, nemzeti közmegegyezés híján pedig lehetetlen kivezetni az államiság egyik kulcsintézményét, a hadsereget. A rendszerváltozás óta nem vagy

csak nehezen tudtuk meghatározni az MH helyét, szerepét a társadalomban, szövetségi rendszereinkben, kevés értelmes feladatot adunk katonáinknak, és nem tudjuk hasznosan felhasználni a költségvetésből kapott adófizetői forint százmilliárdokat.”⁷¹ A fentiek az MH beszerzéssel foglalkozó szervezeteire és tevékenységére hatványozottan igazak.

2.2.3. A hazai hadiipar rendelésállományának lecsökkenése

Magyarországon nem létezett önálló hadiipar, de voltak és vannak ipari vállalatok, melyek a polgári célú termékek mellett hadiipari termékeket is gyártanak. Ezek a vállalatok 1990-ig állami tulajdonban voltak, azóta folyamatosan megtörtént privatizációjuk, vagy megszűnésük. „A VSZ megszűnése, ezzel az import visszaesése, csődök, felszámolások miatt szinte megszűnt a hadiipar.”⁷²

1990 előtt a magyar hadiipar – nem utolsó sorban az export eredményei révén – a nemzetgazdaság meghatározó része volt. A politikai változásokat megelőző utolsó évben, 1988-ban a hadiiparban több mint 18 ezren dolgoztak, és az árbevétel 20,6 milliárd forint volt, ami mai értékben több mint 230 milliárd forintnak felel meg. Ekkor a termelés 80 %-a exportra került. A Varsói Szerződés és a harmadik világ egyes országai két- és többoldalú szerződések alapján széleskörű hadiipari munkamegosztást, specializációt valósítottak meg, ezzel biztosították a termékek gyártása során a szükséges magas darabszámot. A fejlesztést és a gyártást államilag finanszírozták. Mindezek következményeként a hazai gyártású hadiipari termékeink megfelelő színvonalat értek el, illetve a termékek 67 %-át képviselő hadielektronika világszínvonalú volt.⁷³ A magyar haderő egyrészt hazai gyártású, másrészt a hadiipari munkamegosztásban résztvevő országok által gyártott hadfelszereléssel és fegyverrel volt felszerelve. Ez kedvezően hatott a beszerzett termékek árszínvonalára, ezáltal a beszerezhető termékek mennyiségére.

év	ezer fő	milliárd Ft
1988	18	20,6
1995	2,5	3,7
1998	1,9	8,2
2001	2,0	14,4
2002	2,1	12,8
2003	1,75	17,6
2004	1,6	20,0

⁷¹ Juhász Ferenc - Úton a XXI. század hadserege felé, Internet, 2003. 07. 31. www.honvedelem.hu/cikk.php?cikk=13776

⁷² Orosz László: Készletek szerepe a gazdaságban, jellemzői a Magyar Honvédségnél, megjelenésük a számvitelben – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2001. – 109 p.

⁷³ Az elektronikai termékek részesedése a magyar hadiipari termelésből 2001-ben 7 %-ra csökkent.

A hazai hadiipari termelés alakulása

A nyolcvanas évek közepén elkezdődött enyhülési folyamat, a Varsói Szerződés megszűnése, a belpolitikai fordulat a hidegháborús korszak lezárását eredményezte. A korábbi biztos külpiacok 80 %-a elveszett, és jelentősen csökkent a hazai felhasználók igénye. A változások a katonai potenciálok csökkentését tették szükségessé. (Az MH létszáma 1989-ben 155.700 fő, 1996-ban 74.463 fő, 2004-ben 45.000 fő⁷⁴ volt. Ugyanilyen arányban történt meg a haditechnikai eszközök kivonása is.) 1995-ben a hadiiparban már csak 2.500-an dolgoztak, és az árbevétel 3,7 milliárd forintra esett vissza. 2004-ben ezek az adatok: 1.600 fő és 20 milliárd forint.⁷⁵

A nagyobb százalékban hadiipari termékeket gyártó vállalatok helyzetére jelentős hatást gyakorolt a megrendelések elmaradása. A nemzetgazdaság helyzete miatt az állam nem tudott és ma sem tud jelentős támogatást nyújtani ezen vállalatoknak, így megoldásként a polgári termelésre való átállás, termelési szerkezetváltás, illetve a kapacitások leépítése mutatkozott. Néhány vállalatnál a polgári és katonai termelés technológiai háttere azonos, így a konverzió viszonylag egyszerűbb módon megoldható volt.

A konverzió divatos szóvá vált a politikai és gazdasági szókincsben, melyet gyakran a leszerelés szinonimájaként használnak, szinte mindig a katonai források polgári célokra történő átalakítását értve alatta. Azonban különbséget kell tennünk a fegyveres erők és az ipar konverziója között. A fegyveres erők konverziója alatt a fegyveres erők csökkentését, struktúrájának megváltoztatását, az ipar konverziója alatt a hadiipari termelés polgári célokra történő átállítását értjük.

A konverzió (leszerelés) objektív célja a hadikapacitások korlátozása, a katonai felszerelés megsemmisítése, szubjektív célként viszont a munkahelyek megtartása szerepel.

A hadiipar kapacitások átállítása Magyarországon elsősorban nem politikai, hanem gazdasági háttérű volt.

A legtöbb vállalat a piactudományra való átállást hadiipari üzemszékeinek régi terheivel kezdte meg. A vállalat adottságaitól függően több lehetőség is adódott a konverzióra, ilyenek:

- diverzifikáció;
- a termelés szűkebb szinten való fenntartása;
- vállalati struktúra leépítése, bizonyos vállalatrészek leválasztása;
- rekonverzió (korábbi termelési struktúra visszaállítás);

⁷⁴ 15/2004. (III. 24.) OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról – MK 34/2004 (III. 24.)

⁷⁵ Az adatok forrása: Györfi Ferenc A védelmi ipar helyzetének megítélése a GKM részéről – Magyar Minőség, 2005/8-9. szám

- vállalat eladása, privatizáció.

Magyarországon a hadiipari termelést is folytató vállalatok konverziója és privatizációs folyamata ellentmondásos. A magyar ipar hadiipar szektort 1990. óta a többszöri struktúraváltás, a drasztikus piacvesztés és a privatizáció önmagában is ellentmondásos folyamata jellemzi.⁷⁶

Ma Magyarországon a hadiipari termékeket is gyártók egy része a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása alá sorolt részvénytársaság. Ez öt részvénytársaságot jelent, melyek alapvetően szolgáltató szervezetek, más részük az ipari miniszter hatáskörében tevékenykedő gazdálkodó szervezet.

Magyarországon csupán néhány vállalat van, ahol a hadiipari tevékenység részaránya megközelíti az 50%-ot. Összesen 17 vállalat értékesíti a magyar hadiipari termékek 93%-át.

Dr. Turák János „Védelmi ipar–védelemgazdaság” című cikkében⁷⁷ a következőképpen jellemzi a védelmi ipar helyzetét:

„A ...fejlesztés ellenére is a magyar hadiipar gazdasági súlya jelentősen alulmúlta a más – akkor szövetséges – államokét. A 80-as években tapasztalt hadiipari csúcsteljesítmény sem haladta túl az összipari termelés 1,5%-át és a foglalkoztatottak létszáma mindössze a 30–35 000 fő körül alakult. A haditechnikai külkereskedelem ennél jelentősebb eredményeket ért el, különösen a „fejlődő országoknak” teljesített szállítások devizabevételei váltak értékessé a fizetési gondokkal küszködő kormányzat számára.”

„A mai hadiipari teljesítmény a rendszerváltás előttinek mintegy 7-8%-ára becsülhető. Haditechnikai külkereskedelmünk többségében a honvédségi készletek kiárusítását, illetve kisebb mértékben sport- és vadászfegyverek, lőszer exportját fogja át. A haditechnikai kutatás-fejlesztés töredékére esett vissza, új komplex védelmi és hadiipari koncepciók hiányában gyökeres változás a védelemgazdaság további területein (védelmi tartalékolás, a gazdaság háborús felkészítése) sem várható el.”

Mint már említettem Magyarországon nem volt tiszta hadiipar, csak olyan cégek amelyek több-kevesebb mértékben állítottak elő hadiipari terméket, vagy végeztek ilyen jellegű szolgáltatást. Ebből következik, hogy nálunk a fő hangsúlyt nem a konverzióra, hanem elsősorban a "több lábbon állásra" fektetik. A vállalataink profiljának átalakítása a fizetőképes piaci igények felkutatásától és a megfelelő polgári termékek gyártásától függ, illetve kiegészítő

⁷⁶ Csontos András: A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása (Alcím: A Védelmi Tervező Rendszer) – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2002. – 15 p.

⁷⁷ Dr. Turák János: Védelmi ipar–védelemgazdaság – Védelemgazdaság 2001/2/11

tőkebefektetést kíván. A profilváltás a cégek marketing tevékenységének fokozását is megköveteli.

Mivel kis ország vagyunk, a hazai haditechnikai felvevőpiac nem biztosítja a gazdaságosan gyárthatóság mértékét, ezért a nemzetközi kooperációk jelenthetnek megoldást. Ezért keressük a regionális együttműködés keretén belül a védelmi ipari kapcsolatok kiépítésének lehetőségeit. A HM Elektronikai Logisztikai és Vagyonkezelő Rt. (HM EI Rt) például a 2003. november 4-én aláírt szerződéssel csatlakozott a Transzatlanti Ipari Megoldási Javaslat (TIPS⁷⁸) elnevezésű nemzetközi konzorciumhoz.

Fontos, hogy a nagy értékű külföldi megrendelésekhez, mint például a Gripen program, URH rádiók beszerzése, stb. kapcsolt offset szerződések beszállításokat biztosítsanak a hazai hadiipari cégeknek. A GKM 2004. évi új ellentételezési politikájának eredményeként a külföldi szállítók által Magyarországra hozott csúcstechnológiát, a hosszú távú, tartós beszállítói kapcsolat létrehozását vagy a beszállítói típusú védelmi ipar fejlesztését az ellentételezésnél magasabb szorzóval veszik figyelembe.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a maga szerény eszközeivel támogatja a hadiipari technológia-korszerűsítő beruházásokat. Minden évben pályázatot írnak ki, melynek célja olyan jelentős, stratégiai érdekű hadiipari technológia-korszerűsítő beruházások támogatása, melyek eredményei hozzájárulnak az ország védelmi képességének növeléséhez, a NATO tagságból eredő kötelezettségek és jogosultságok teljesítéséhez, illetve kiaknázásához és érvényesítéséhez, a szakterületi export, továbbá a foglalkoztatási képesség, valamint a hozzáadott érték jelentős bővülését szolgálják. A pályázaton részt vehet mindazon magyarországi székhelyű jogi személyiséggel rendelkező, vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, valamint egyéni vállalkozó, aki, illetőleg amely Magyarországon hadiipari technológia-korszerűsítő beruházást végez, valamint működtet.

A kis darabszámban történő hazai hadiipari termékgyártás gazdaságtalan – különösen igaz ez hazai fejlesztés esetén –, a fejlett technológia hazai elterjesztése szempontjából sem képvisel jelentősebb húzóerőt. Törekednünk kell a külföldről beszerzett hadiipari termékekhez fűződő szolgáltatások megszerzésére, például a fenntartási feladatok elvégzésére.

⁷⁸ TIPS – Transatlantic Industrial Proposed Solution. Multinacionális vállalat. A HM Elektronikai Logisztikai és Vagyonkezelő Rt. (HM EI Rt) például a 2003. november 4.-én aláírt szerződéssel csatlakozott a TIPS elnevezésű nemzetközi konzorciumhoz.

„A nyugat-európai védelmi iparok átalakításának talán legnagyobb tanulsága az, hogy az államnak, a kormánynak nem lehet magára hagyni az ezen a területen működő vállalatokat.”⁷⁹

2.2.4. A politikai döntéshozatal rendszerének megváltozása

A politikai döntéshozatal rendszerének megváltozásáról korábban részben már esett szó. Komoly kihatása volt a rendszerváltozásnak a hadfelszerelések fejlesztési, beszerzési rendszerének megváltozására. A külföldi fejlesztésű, Egyesített Fegyveres Erők (EFE) Főparancsnoksága által a Varsói Szerződés Tagállamai haderői rendszerébe ajánlott eszközök rendszeresítése megszűnt, helyette teljesen más, politikai szempontoktól sem mentes beszerzési gyakorlat lépett életbe. A politikai változások következtében ma más szövetségi rendszer más típusú eszközeit, eszközrendszereit, a korábbinál lényegesen magasabb beszerzési áron, lényegesen kisebb költségvetési lehetőségek mellett kellene biztosítani a katonai szervezetek részére.

A korábban taglalt tényezők mellett a politikai váltógazdaságnak is jelentős hatása volt a honvédelmi tárca beszerzési tevékenységére, rendszerének irányítására. A különböző politikai pártok által kinevezett, négyévenként, arányaiban az indokoltnál nagyobb mértékben változó tárcaszintű legfelsőbb vezetés az elmúlt tizenhárom évben az azonos feltételrendszer miatt több pontban azonos jellemzőkkel rendelkezett. Minden kurzusnál meghatározó volt a politikai feladat, miszerint adott, elégtelen pénzügyi feltételek mellett, politikai botrányok nélkül kellett fenntartani a honvédelem adott szervezeteinek működését. Ez nem kis feladat volt az elmúlt tíz év során, és ma sem az.

A rendszerváltás óta az Országgyűlés által biztosított költségvetési források a meglévő honvédelmi szervezetek fenntartási igényeit csak részben elégítették ki. A fejlesztésre, technikai eszközök hadrafoghatóságának biztosítására szükséges összeget több mint egy évtizede már megközelítő pontossággal sem számolják ki. Nyitott kérdés, hogy a tárca mindenkor legfelső vezetése alulinformáltsága következtében valóban azt hiszi, hogy az évente biztosított költségvetési előirányzatokból csak 10-30 % hiányzik a szükséges fejlesztés és fenntartás biztosításához, mint ahogyan azt rendszeresen kommunikálják, vagy tisztában van azzal, hogy ennél nagyságrendekkel nagyobb összegre volna szükség, és csak politikai okokból nem tárják a nyilvánosság elé a tényeket.

⁷⁹ Szenes Zoltán: A nyugat-európai védelemgazdaság és az integráció – Egyetemi doktori értekezés, ZMKA, 1994 – 104 p.

Ennek egyik következménye az, hogy politikai vezetőink lépést akarnak tartani a többi NATO tagállammal, ami nem szerencsés megoldás. Egy ország honvédelmi célra fordítható költségvetési értékének nagysága egyenlő az ország bruttó hazai nemzeti terméke (GDP⁸⁰) értékének és az ebből honvédelmi célra fordítható arányának a szorzatával. A számok azt mutatják, hogy ez érték nagyobb mértékben függ az országok GDP-jétől, mint annak a honvédelmi célra fordítható arányától. A különböző országok többnyire hasonló mértékben, GDP-jük 2-6 %-át fordítják védelmi célokra, míg a fejlettebb országok bruttó hazai összterméke többszöröse a közép-kelet európai országok bruttó hazai össztermékének. Belátható, hogy a fejlett gazdasággal rendelkező, és az új, fejlődő közép-kelet európai országokat egyaránt magába foglaló NATO országok GDP-jének szórása lényegesen nagyobb, mint az egyes országoknak a GDP-jükből honvédelmi célra fordítható arányainak a szórása. A NATO-ban a fejlett gazdasággal rendelkező tagországok nemzeti jövedelme többszöröse a magyar nemzeti jövedelemnek. Így például a Magyarországgal hozzávetőlegesen hasonló nagyságrendű Hollandia nemzeti jövedelme körülbelül hétszerese a magyar nemzeti jövedelemnek. Belátható, hogy ennek megfelelően a Hollandia által védelemre fordítható összeg is többszöröse a Magyarországgal védelemre fordítható összegnek, holott védelmi feladataink – legalábbis kategóriák szintjén – megközelítőleg azonosak. Ez az egyik oka annak, hogy Magyarország a védelmi célokra fordítható összeg aránytalanul nagy részét fordítja a nemzetközi kötelezettségek teljesítésére.

Visszatérve a kiinduló gondolatra – miszerint a vezetés elsődleges politikai feladata, hogy elégtelen pénzügyi feltételek mellett politikai botrányok nélkül irányítsa négy évig a honvédelmi tárca –, létszámában a szükségeshez viszonyítva aránytalanul és indokolatlanul nagymértékben lecserélt vezetés az első hónapokban csak ismerkedik a helyi viszonyokkal. Jellemzően nem a szakmából jöttek, többnyire nem rendelkeznek részletes ismeretekkel, nem ismerik a tárca vezető szervezeteit, az alárendelt intézeteket és katonai szervezeteket, azok működését, kialakult belső rendjét, nem értik mi miért működik úgy, ahogy működik, mit miért kell tenni.

Mindezek következményeként két ellentétes, de egyaránt károsan ható szélsőséges vezetői magatartásforma figyelhető meg. Ezek merőben ellentétes voltak ellenére egymással párhuzamosan, egyidőben, együttesen léteznek. Az egyik esetben a vezetés a szükséges ismeretek hiányában nem teszi meg a változások által megkövetelt szükséges intézkedéseket,

⁸⁰ GDP – Gross Domestic Product Egy év alatt az országban létrehozott hozzáadott érték összege.

nem hozza meg a szükséges döntéseket, vagy késlekedik azokkal. Ebből a különösen a kormányváltást megelőző évben megfigyelhető halogatásból felmérhetetlen károk keletkeznek.

A másik károsan ható szélsőséges magatartásforma az, amikor az új vezetés kellő ismeretek hiányában vág bele az új elképzelések végrehajtásába, ennek következményeként azt gondolja, hogy az előző politikai vezető garnitúra, illetve a regnáló katonai vezetés nem értenek a feladatukhoz, esetleg szándékosan akadályozzák az új koncepciók végrehajtását.

A beszerzési tevékenység tárcaszintű irányítását tovább nehezítette, hogy a gyakran változó államtitkár, helyettes államtitkár szintű vezetés nem tudott kellő ismereteket kialakítani az általa vezetett intézményrendszer tekintetében. Ennek következtében a különböző szervezetek, szervezeti elemek és személyek között fennálló érdekellentétek kezelését sem tudták minden esetben kellő körültekintéssel és következetességgel kezelni. Példaként lehet említeni a HM HFBF és a HM BBBH között feszülő ellentét kezelését. A HM HFBF közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos fő feladata volt a közbeszerzési eljárások megindítására és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalára vonatkozó kérelmek nyilvántartása, illetve az ezekkel kapcsolatos döntések előkészítése. Ennek során többek között vizsgálták, hogy az okmányok a beszerzésekkel kapcsolatos jogszabályi előírásoknak megfelelnek-e, és nyilvántartásukban rögzítették azokat. Ezért rendkívül fontos, hogy a fenti okmányok a HM HFBF útján kerüljenek felterjesztésre, illetve a döntéshozatal után visszaküldésre. A HM BBBH által végzett szabálytalan közbeszerzési eljárások és ügykezelésük nemcsak a hatályos HM utasításokban foglaltakat sértette, hanem egyúttal kiiktatta a HM HFBF-et is, mint beszerzés szakmai jogi szűrőt, illetve akadályozta a beszerzések teljes körű nyilvántartásának kialakítására irányuló vezetői törekvéseket. Továbbá olyan veszélyeket hordozott magában, hogy a lefolytatott közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban bizonyos részinformációk nem jutottak el a döntéshozóhoz, gátolva őt abban, hogy az összes ismert tény birtokában hozza meg felelősségteljes, az eljárás végeredményére vonatkozó döntését.

Nehezítette a helyzetet, hogy a HM BBBH több esetben megkerülte az érvényben lévő előírásokat, és szabálytalanul járt el, melynek következtében a HM HFBF főosztályvezetőjének javaslatára a gazdasági ügyeket felügyelő helyettes államtitkártól, illetve a közigazgatási államtitkártól a HM BBBH írásos elmarasztalásban részesült.

A közbeszerzések vezetői ellenőrzésének elmaradása miatt, ha nem is teljes értékűen, a HM HFBF KBO-nak ilyen irányú tevékenysége **bizonyos szintű beszerzés szakmai ellenőrzési funkciót biztosított.**

Összegzés

A második fejezetben azokat a rendszerváltást követő kül- és belpolitikai változásokat vizsgáltam és elemeztem – az ezt megelőző időszakból levezetve –, melyek jelentős hatást gyakoroltak a védelmi beszerzésekre. A külpolitikai változások keretén belül vizsgáltam és elemeztem a VSZ megszűnésének, Magyarországnak az EU-hoz, a NATO-hoz és a WEAG-hoz történő csatlakozásának hatásait, az ezekből adódó aktuális követelményeket. Ezek közül kiemelten foglalkoztam a nemzetközi feladatokban résztvevő magyar katonai szervezetek kiemelt prioritásával, annak következményeivel.

A belpolitikai változások keretén belül vizsgáltam és elemeztem a haderő támadó jellegének átalakulása, a honvédség folyamatos átszervezése, a haderő létszámának csökkenése, a hazai hadiipar rendelésállománya lecsökkenése, valamint a politikai döntéshozatal rendszere megváltozásának hatásait, az ezekből adódó aktuális követelményeket.

3. FEJEZET

A rendszerváltást követő változásoknak a honvédelmi tárca beszerzéseire gyakorolt hatásainak elemzése

A világgazdasághoz hasonlóan az egyes nemzetgazdaságokban is az egyik legfontosabb érdekérvényesítő erő a piaci kereslet. A hosszabb időre programozott és koncentrált állami beszerzések egy kis ország esetében is számottevő, a potenciális partnerek által méltányolt keresletet képviselnek (lásd repülőgép beszerzés), így lehetőséget nyújtanak arra, hogy az adott ország, például Magyarország, a saját gazdasága piac- és forrásbővítési érdekeinek szolgálatába állítsa azokat.

A különböző költségvetési – elsősorban haditechnikai eszközök beszerzésénél kialakított – ellentételezési együttműködések keretében a magyar nemzetgazdaság 1-1,5 milliárd dollár nagyságú többlet ipari termék piachoz juthat, illetve az ehhez kapcsolódó együttműködési programok célirányos, tudatos alakításával a magyar gazdaság számára új növekedési energiák szabadíthatók fel.

A magyar gazdaság struktúráját, külső és az ezáltal meghatározott belső kapcsolatrendszerét is nagymértékben a globális világgazdasági erők formálják. A gazdaságpolitika mozgástere korlátozottabbá vált, de felelőssége nem szűnt meg a gazdaság szerkezetének és nemzetközi kapcsolatainak alakulásáért.

A kormányzati gazdaságfejlesztési stratégiának mindig nemzetgazdasági összefüggésekben kell megítélni a várt vagy szándékolt változások társadalmi költségeit és eredményeit. Ennek a stratégiai megközelítésnek az értelme az, hogy ahol lehet, a különböző

területeken folyó fejlesztések összekapcsolásával használjuk ki a költségek csökkentésére, az eredmények növelésére adódó lehetőségeket. Az a szegmens, amelyre a gazdaságpolitikának a legnagyobb befolyása van, a közbeszerzések piaca. A hazai közbeszerzési rendszernek a fejlesztés szempontjából kedvezőtlen vonása, hogy a korábbi törvény és a gyakorlat egyaránt csak rövidtávú, éves döntéseket engedett meg, mert nem tette lehetővé a közbeszerzési igényekre való felkészülést. Egy perspektivikus szemléletű gazdaságpolitika esetén éppen a közbeszerzések jelentős része lenne alkalmas a szükségletek előrejelzésére és a vállalkozások fejlesztési tevékenységének orientálására a valóságos szükségletek alapján. A továbblépés alapjául egyrészt az államháztartás hároméves prognózisai, másrészt a programköltségvetés bevezetett, de gyakorlatban még nem igazán hosszú távú szemléletben működő módszere szolgálhatnak.

3.1. A tárca költségvetése által megszabott lehetőségek

3.1.1. Az 1998-1999. évi stratégiai felülvizsgálat hatása a beszerzésekre

A védelmi költségvetés nagymértékű reálérték vesztese mellett az utóbbi másfél évtized költségvetéseiben belül a fejlesztés minimálisra csökkent, új haditechnikai eszközök beszerzésére alig volt lehetőség. A kormány 1999. júliusi határozata alapján a honvédségnél végrehajtott stratégiai felülvizsgálat nyomán hozott – többek között a költségvetésre vonatkozó – intézkedések hatására az akkori kormány szerint megnyílt a lehetőség a honvédség technikai helyzetében régóta tartó romlás megállítására és olyan fejlesztési program beindítására, amely biztosítja a célul kitűzött hatékonyabb, a kor követelményeinek megfelelő, egyben finanszírozható haderő létrehozásának haditechnikai feltételeit.

A tervezett haderőfejlesztés, ezen belül a haditechnikai fejlesztés fontos tényezője volt a pénzügyi erőforrások alakulása. A védelmi költségvetésre – a 80-as évek közepétől – kismértékű nominálnövekedés, de nagymértékű reálértékvesztés volt a jellemző. A 90-es években ez a reálértékvesztés meghaladta az 50 %-os mértéket. A reálértékvesztés mellett folyamatosan csökkent a védelem részesedése a GDP-ből, amely az 1980-as években elért 3,5 %-ról 1,41 %-ra esett vissza, miközben a 150 ezer fős haderő létszáma 60 ezer főre csökkent. Mindebből az következett, hogy a védelmi feladatok és a tárca gazdasági lehetőségei között megbomlott az összhang.

A tervezett haderőfejlesztés, ezen belül a haditechnikai fejlesztés végrehajthatóságának megalapozására, a kialakult tarthatatlan helyzet javítására a kormány 1999. július 23-án

határozatot hozott⁸¹, melyben többek között rögzítette a honvédelmi tárca 2000-2004 közötti időszakra szóló költségvetési támogatását. Ennek értelmében a honvédelmi tárca költségvetési támogatási előirányzatának GDP részesedése 2000-ben 1,51 %, 2001-2004-ben évente 1,61%. Ez az említett évekre 192,3 Mrd Ft, 223,6 Mrd Ft, 243,2 Mrd Ft, 265,2 Mrd Ft és 287,9 Mrd Ft előirányzatot jelentett. Ez a támogatás nem tette lehetővé az elmaradt és tervezett fejlesztések egy lépésben történő megvalósulását, de az elképzelések szerint középtávú előrelátást biztosított volna, és ezáltal lehetővé tette volna a prioritások meghatározását, és a helyzet folyamatos javítását. A kormányhatározatban rögzített finanszírozási lehetőségekből egyértelműen következett, hogy a fejlesztési program csak több évre elhúzódva és a stratégiai felülvizsgálat eredményéhez igazítottan valósítható meg.

Az erőforrás-gazdálkodás szempontjából fontos tényezőnek tűnt, hogy a katonai tervezés valamennyi területén kezdetét vette a védelmi tervezési rendszer elveinek és módszereinek a bevezetése.⁸² Ennek során megkezdődött az állami tervezési rendszerhez történő illeszkedés, valamint a NATO tervezési rendjéhez való kapcsolódás.

A célul kitűzött fejlesztés során elérendő haderő főbb technikai jellemzője volt, hogy fegyverzete és felszerelése a meglévő eszközparkra épült, az interoperabilitás elsősorban modernizációs fejlesztésekkel került volna megvalósításra. Az akkori megállapítás szerint a célul kitűzött fejlesztés fejlődési tendenciáit tekintve összhangban lett volna a NATO általános haderő-fejlesztési céljaival, és a terv szerint a felső és középszintű vezető szervek és a kijelölt reagáló erők elérik az interoperabilitás legszükségesebb szintjét.

A fent említett, 1999. évi kormányhatározat elrendelte, hogy hazánk NATO tagságával gyökeresen megváltozott stratégiai környezet és a koszovói válság kezeléséből levonható tanulságok figyelembevételével a honvédelmi tárca dolgozza ki és terjessze a kormány elé a honvédelem egészét érintő stratégiai felülvizsgálat koncepcióját és lehetséges alternatíváit. Ennek keretében tegyen javaslatot egy lényegesen kisebb, tartósan finanszírozható, feladatainak végrehajtására alkalmas haderőstruktúrára.

A kidolgozott javaslat szerint az MH előtt álló feladatok megvalósítását biztosító haderőképességek elérése érdekében a főbb haditechnikai fejlesztési programok, melyek a NATO-együttműködéshez szükséges képességek kialakítását célozták meg és amelyek

⁸¹ 2183/1999. (VII. 23.) Korm. határozat a NATO 1999. évi védelmi tervezési kérdőívére adandó magyar válaszról, a 2001-2006. közötti időszakra szóló NATO haderő-fejlesztési javaslatokkal kapcsolatos magyar álláspontról, valamint a honvédelmet érintő egyes kérdésekről.

⁸² Csontos András: A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása (Alcím: A Védelmi Tervező Rendszer) – PhD értekezés, ZMNE Bp. 2002.

elengedhetetlenek a NATO tagságból eredő követelmények maradéktalan teljesítéséhez, az alábbiak voltak:

- híradó-, informatikai és elektronikai harcvezetési rendszerek fejlesztése;
- a légvédelem földközeli és kis magasságú oltalmazási képességeinek korszerűsítése;
- a rádiólokációs, információs és vezetési rendszer fejlesztése;
- a gépjárműpark korszerűsítése;
- a kiképzési szimulációs eszközök fejlesztése;
- a MiG-29-es vadászpilóták korszerűsítése;
- a BTR-80-as szállító harcjárművek korszerűsítése;
- a T-72-es harckocsik korszerűsítése.

A fenti fejlesztéseken kívül, távlatokban, igényként felmerült az elektronikai harceszközök fejlesztése, valamint a Mi-24 helikopterek NATO-kompatibilissá tételének az igénye is.

A főbb fejlesztési programokon túlmenően, főként saját erőforrásokra támaszkodva, jelentős fejlesztések folytak az alábbi területeken is:

- az egységes egyéni összefegyvernemi vegyvédelmi felszerelés;
- a P9RC-típusú pisztoly család;
- a KGP9 géppisztoly;
- a GEPÁRD típusú mesterlövő puska, a 92 M támadó, illetve védő kézigránát.

A vezetés azonban már akkor úgy látta, hogy a finanszírozási lehetőségek ezen utóbbi, hazai fejlesztésű eszközök nagyobb mértékű hadrendbe állítását csak a hosszú távú tervekben teszik lehetővé.

Az is nyilvánvaló volt, hogy a haderő technikai állapota mindenképpen jelentős javításra szorul, de – bár a gondok nagysága miatt ugrásszerű, egyszerre minden területre kiterjedő javulásra nem nyílt lehetőség – hosszú évek negatív tendenciája után felcsillant a remény, hogy megnyílik a lehetőség a romlás megállítására. Néhány területen történt is szerény előrelépés.

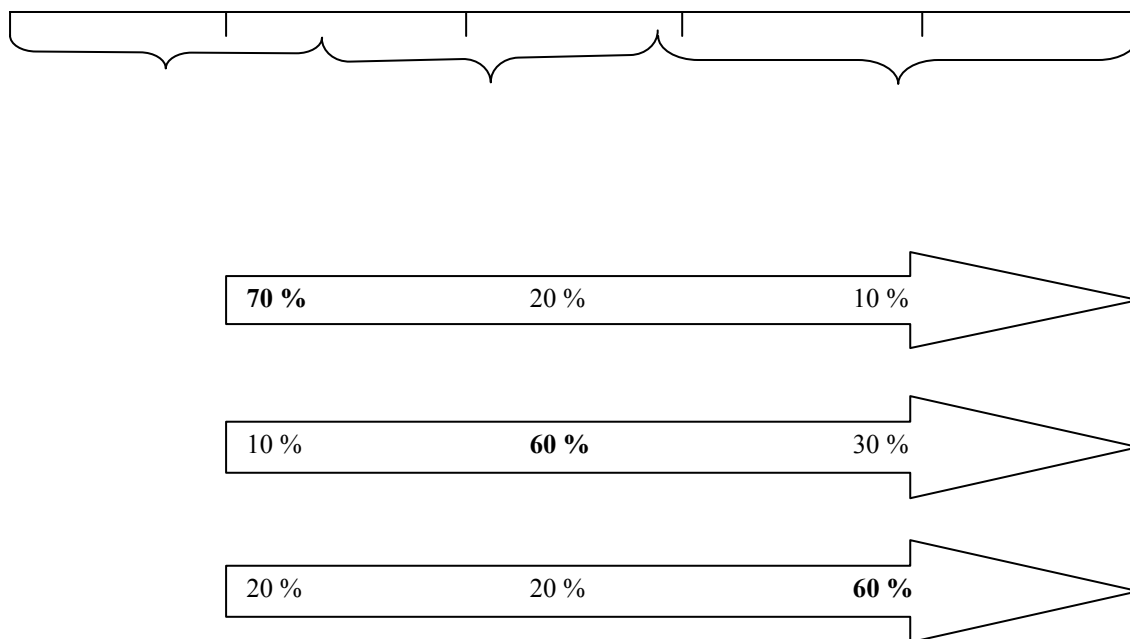
A stratégiai felülvizsgálat megállapította, hogy az ország gazdasági helyzetét figyelembe véve az MH, illetve a HM feladatrendszere és struktúrája nem finanszírozható. Nem csak azért, mert a tárcs létszáma nagy, hanem azért is, mert több olyan örökölt feladatot hordoz magában, amely nem tartozik szorosan az ország fegyveres védelmének a feladatkörébe. A döntés értelmében ezeket meg kellett változtatni, egy részét le kellett építeni, át kellett adni más kormányzati szerveknek, vagy meg kellett szüntetni.

A stratégiai felülvizsgálat megállapítása szerint a nehézségek ellenére a honvédség az elmúlt években, alapvetően a korábbi, VSZ-eredetű fegyverzet és felszerelés bázisán, az alapvető feladatai ellátásához csak minimálisan elégséges, a legfontosabb területeken NATO-együttműködésre képes haderővé vált. A működés sok területén azonban még nem felel meg a szövetségi rendszerhez csatlakozásból, illetve az új évezred elejét jellemző korszerű haderővel szemben támasztott elvárásokból adódó kihívásoknak. Példa erre a határokon kívül telepíthető vezetés-irányítási (C2) képesség hiánya, a logisztikai rendszer korlátozottsága, a légi erő alkalmazhatóságának korlátai.

A haditechnika korszerűsítése, az eszközpark és a harcanyagok frissítése már a '80-as évek végén szinte teljesen leállt, melynek következményeképpen a problémák szinte minden területen egyszerre jelentkeztek. Az MH haditechnikai eszközeinek meghatározó hányada a hetvenes évek közepe és a nyolcvanas évek vége között került beszerzésre, így zömében a hatvanas évek alapvető kutatási eredményeire épülő technikai színvonalat képviseli. Az eszközök zömének hadihasználhatósága rendkívül alacsony.⁸³ A finanszírozási lehetőségek beszűkülése miatt a javító-karbantartó tevékenység folyamatosan háttérbe szorult, melynek következményeként a korábbi évek szervezett állagfenntartó rendszere teljesen összeomlott. A költségvetés kilencvenes években történt kényszerű csökkenése miatt a fejlesztések, a szükséges javítások, felújítások és folyamatos karbantartások elmaradásának hatása nem csak a haditechnikai eszközök, de az ingatlanok, a laktanyák, az intézmények állapotában is megmutatkozott. A honvédség megkezdte a tartalékok felélését, a gazdaságtalanul üzemelő technika üzemeltetésének szűkítését, vagy teljes leállítását.⁸⁴ „A tárintézetek tele lettek a kivont, elöregedett, felesleges eszközökkel.”⁸⁵

Az új követelmények szerint a honvédségnek a korábbi feladatorientált haderőből egy képességorientált haderőt kell kialakítani. Ennek érdekében meg kell változtatni a honvédség struktúráját, szerkezetét, feladatait és alapvető haditechnikai felszereltségét. A haderő átalakítására egy, tíz évet átfogó tervet dolgoztak ki, amely három azonos időintervallumot átfogó szakaszból áll. Ezekben a szakaszokban a prioritások fokozatosan változnak (lásd a következő ábrát).





1. ábra A haderóreform

(Dr. Kunos Bálint: A haderóreform haditechnikai aspektusai, Hadtudomány X. évfolyam 2000/3. szám.)

Az első szakaszban a prioritást a haderő átalakítási költségeinek biztosítása, valamint az élet- és munkakörülmények javítása kapta. Emellett kevés költségvetési forrás maradt a technika korszerűsítésére, elsősorban a NATO-interoperabilitás alapvető technikai feltételeinek megvalósítására, valamint a rendszerben lévő haditechnikai eszközök üzemeltetésére. A második szakaszban a legnagyobb hangsúly a hadrafoghatóság javítására és a képzés korszerűsítésére tevődött át. A tervidőszak utolsó harmadában a prioritást a haditechnikai eszközök fejlesztése és modernizációja kapta. A haderő átalakítás ütemezése megfelelt annak a nyolcvanas években kialakult, máig tartó gyakorlatnak, miszerint az egyes hosszú- és középtávú kormányelképzeléseken belül a nagyobb kiadásokat igénylő feladatok a következő ötéves terv, vagy kormányzati ciklus idejére esnek. Ez a koncepció minden időben azon a feltételezésen alapult, hogy az ország adott kedvezőtlen gazdasági helyzete középtávon pozitívan megváltozik, és képes lesz finanszírozni az adott elképzelés – jelen esetben a haderő haditechnikai fejlesztése és modernizációja – költségigényesebb részét is. A helyzet azonban

soha nem változott meg kedvezően, és a nagyszerű elképzelések minden esetben a feledés homályába merültek.

A haderőreform keretén belül annak első ütemét, a haderőszervezést és átalakítást javarészt már végrehajtották. Megtörtént a tervezett létszámleépítés, és a HM többnyire megszabadult azokatól a feladatoktól, amelyek az akkori elképzelés szerint nem tartoztak szorosan az ország fegyveres védelmének a feladatkörébe. A reform legköltségigényesebb, zömmel a haditechnikai fejlesztést és modernizációt tartalmazó harmadik szakasza még el sem kezdődött, de a stratégiai felülvizsgálat során megállapított helyzet – miszerint az ország gazdasági helyzetét figyelembe véve az MH, illetve a HM feladatrendszere és struktúrája nem finanszírozható –, alapvetően nem változott.

3.1.2. A 2002-2003. évi új védelmi felülvizsgálat

A HM 2002-es választások után hivatalba lépett új vezetése a másfél évtizede tartó folyamatos átszervezés sorozat (létszámcsökkentés) következő lépéseként egy újabb átfogó, közel egy évig tartó védelmi felülvizsgálatot hajtott végre, melynek eredménye kísértetiesen hasonlít a korábbi stratégiai felülvizsgálat eredményéhez. Az új felülvizsgálat megállapította, hogy „a jelenlegi haderőszerkezet fennmaradásával a Magyar Honvédség még növekvő finanszírozással sem lenne fenntartható, és ennek értelme sem lenne. A költségek akkora része menne el ugyanis a szervezet fenntartására, hogy az nagyon kevés hozzáadott értéket, azaz valós harci képességet tudna felmutatni. Átalakítás nélkül vagy radikálisan emelni kellene a költségvetést vagy le kellene mondani arról, hogy a befektetésért cserébe használható ellenértéket kapunk.”⁸⁶

Az új felülvizsgálat első szakasza lezárult, döntöttek arról, hogy milyen lesz-lehet a haderő jövőbeni felszereltsége, elhelyezkedése. Szigorú menetrend szerint újból elkezdődik a döntések végrehajtása. A jelenlegi kormány reményei szerint az átalakítások következtében már két éven belül jelentkeznek az első eredmények: feltöltött, felszerelt, harcképes és harckész alakulatok jönnek létre, amelyek alkalmasak arra, hogy érvényesítsék Magyarország biztonságpolitikai érdekeit.

A másfél évtizede tartó folyamatos felülvizsgálat és átszervezés (létszámcsökkentés) sorozat felveti a kérdést, hogy a mindenkori politikai vezetés és bizonyos mértékig a legfelső katonai vezetés birtokában van-e azoknak a képességeknek és ismereteknek, amelyek birtokában reálisan meg tudnák határozni egy adott haderő fenntartásának a költségeit. Egészen

⁸⁶ Juhász Ferenc - Úton a XXI. század hadserege felé, Internet, 2003. 07. 31. www.honvedelem.hu/cikk.php?cikk=13776

egyszerűen fogalmazva mindez azt sugallja, hogy nincsenek teljes mértékben tisztában azzal, hogy egy működő haderőnek milyen nélkülözhetetlen szervezeti elemei vannak, ezek működtetése milyen költségekkel jár, és a különböző hadfelszerelések, eszközök, anyagok mennyibe kerülnek. A különböző hangzatos elnevezésekkel álcázott (haderőreform, korszerűsítés stb.) létszámcsökkentések gyakran szüntetnek meg olyan beosztásokat, vagy szervezeti elemeket, amelyek működése nélkülözhetetlen egy haderő „üzeme” során. Az így elvesztett funkciókat eleinte nem hiányolják, majd később, amikor annak hiányából valamilyen „skandalum” keletkezik, a leszerelt beosztást, szervezeti elemet újraszervezik, vagy többnyire, amennyiben lehetséges, többszörös áron a polgári életből megrendelik.

Feltételezhető, hogy a döntéshozók nem tudják, hogy a hadiipari világpiacon milyen árak uralkodnak, nem tudják, hogy nem lehet azokat összemérni a korábbi szövetségi rendszerben kialakult árakkal, és nem tudják, hogy ezek az eltérések nem 10-20 %-osak, hanem nagyságrendbeli különbségek vannak közöttük. Példaként álljon itt egy egyszerű eset. 2000. januárjában a német parlament védelmi bizottsága jóváhagyta 56 darab Krauss-Maffei Wegmann páncélozott szállító jármű (APCV⁸⁷) két éven belüli beszerzését a német haderő válságreagáló erői részére. Megjegyzendő, hogy nem egy extra, különleges fegyverzettel ellátott speciális harci eszközről van szó, hanem egy egyszerű, kombinált, kerekes személy és anyagszállító járműről, melyet a hadműveleti terület igényeinek megfelelően bizonyos páncélzattal – többek között aknák elleni védelem céljából alulról is – megerősítettek. A költségeket a rendes éves védelmi költségvetésen kívüli külön forrásból biztosították, melyet a német parlament a NATO vezette boszniai és koszovói békefenntartó műveletekre biztosított. A járművek beszerzési költsége 42 millió DM (23,3 millió \$) volt, ami 2000. évi árfolyamon számolva 5,460 milliárd forintnak felelt meg. Ez a magyar honvédelmi tárca 2000. évi teljes éves költségvetésének megközelítőleg a 3 %-ával egyenértékű.

A védelmi feladatok tervezésénél az egyik fontos mozzanat az, amikor a hadműveleti tervezés keretén belül első lépésként a stratégiai célok és követelmények alapján meghatározzák a szükséges katonai képességeket, melyeket összevetik a meglévő katonai képességekkel. Az ennek eredményeként megállapított *képesség hiányokat összemérik a gazdasági lehetőségekkel*, hogy meghatározzák a védelmi feladatokat. Amennyiben a tervezés ezen lépését már 1990-ben politika mentesen, szűk szakmai szempontok alapján hajtották volna végre, a szükséges katonai képességeknek a meglévő katonai képességekkel történő összevetése során azonnal kiderült volna az, amit az utolsó, jelenlegi felülvizsgálat

⁸⁷ APVC – All-Protected Carrier Vehicles (szó szerinti fordításban: Minden ellen védett szállító jármű).

megállapított: „a jelenlegi haderőszerkezet fennmaradásával az MH még növekvő finanszírozással sem lenne fenntartható,..... A költségek akkora része menne el a szervezet fenntartására, hogy az nagyon kevés hozzáadott értéket, azaz valós harci képességet tudna felmutatni.”⁸⁸

A hivatásos állomány – elsősorban a csapatoknál szolgáló – örlődik a végrehajtandó feladatok felelőssége és az arra biztosított elégtelen feltételek malomkövei között. A mindenkori költségvetés tervezése a mai napig felülről lefelé meghatározott tervezési irányszámok, nem pedig a valós szükségletek és igények alapján történik. Ennek eredményeként a katonai szervezeteket a leosztható költségvetési keretből kell fenntartani, függetlenül attól, hogy az 90, avagy 10 %-ban biztosítja a szervezet működését, illetve a szükséges fejlesztéseket. Közben az aktuális politikai elvárásoknak megfelelően úgy tesznek, mintha a haderő működőképes lenne, és árvíz esetén komoly erőfeszítéseket kell tenni, hogy legalább 2-3 üzemképes szállító helikopter álljon rendelkezésre.

Már 1990-ben vagy 1991-ben az egyébként közismert tervezési mechanizmussal a biztonságpolitikai követelmények, a szükséges képességek, az ország gazdasági teherbíró képessége stb. alapján kellett volna meghatározni a haderő szervezetét, képességeit, felszerelését, és az áttérés tervszerű végrehajtására hosszú távú, tíz, tizenöt éves időt biztosítani.

A 2003. évi koncepció – az elődjeihez hasonlóan – reménykedésre adott okot. A vezérkari főnök azt nyilatkozta, hogy „nem lenne jó úgy járni, mint elődeink, hiszen reformprogramjuk bukásában az is benne volt, hogy hagyták elmenni a legképzettebb hivatásos katonákat.”⁸⁹ Ennek ellent mond, hogy a 2003-2004-ben a minisztériumban és a HM, MH intézményeiben végrehajtott létszámcsökkentés során az eddig még megmaradt kevés jól képzett szakember közül is számosan megváltak a honvédelmi tárcától.

A 2003-ban meghirdetett védelempolitikai cél a képességalapú haderő létrehozása, egyensúly teremtése az expedíciós feladatokra és a hagyományos területvédelemre specializálódott alakulatok között. Amikor konkretizálni akarták az elveket, kiderült, hogy nem megfelelő a minisztérium gazdasági adatbázisrendszere. Egzakt módon ki akarták számítani, hogy milyen funkció mibe kerül, de nem volt olyan adat, ami ezt lehetővé tette volna. Végül az amerikaiak segítségével készítettek egy új adatbázist, amiből kiderült, mibe kerül egy katona, egy zászlóalj, egy laktanya és így tovább. Ennek alapján megállapították, hogy idei árfolyamon

⁸⁸ Juhász Ferenc - Úton a XXI. század hadserege felé, Internet, 2003. 07. 31. www.honvedelem.hu/cikk.php?cikk=13776

⁸⁹ www.honvedelem.hu/2003.07.31.

számolva tíz év alatt 4.150 milliárd forinthez jut a költségvetésből a honvédség, ám a működéshez és a tervezett átalakításokhoz 500 milliárddal több kellene. A haderőstruktúra kialakítása kapcsán a dandárok száma és elhelyezése erős indulatokat váltott ki. Többek között Győrbe integrálták a légvédelmi rakéta-kultúrát, ami azt jelenti, hogy a francia MISTRAL rakéták is oda kerülnek. Magyarországé lesz a NATO legkisebb légierője, hiszen a MiG-29-es vadászgépeket 2009-ig kivonják a hadrendből, és a MI-24-es harci helikopterekből is csupán 12-t, a MI-8-as, MI-17-es szállítógépekből pedig összesen 15-öt tartanak meg. A technikai eszközök korábban többször beharangozott modernizációja is elmarad. A szervezeti átalakítás vitái során sok elfogadható kompromisszummal az 500 milliárdos mínuszt sikerült 50 milliárdra levinni.

A vezérkari főnök szerint „ez a koncepció nem álmodozik, hanem realista. A változtatások kizárólag a modernizációval párhuzamosan kezelhetők. Ha sikerül elérnünk, hogy a fejlesztés 2006-ig visszafordíthatatlan legyen, akkor 2010-re elérjük a NATO átlagot. ...2006-ra a Magyar Honvédség 30 ezer, 2010-re pedig 28 ezer fős lesz. Egyébként az, amit mi most vállaltunk, megfelel az általános nemzetközi trendeknek. A Bundeswehr is tabukat döntöget, de a svédek, a hollandok és mint hallani, az osztrákok is létszámot csökkentenek, struktúrát váltanak.”⁹⁰

Gyarmati István nagykövet, az Euroatlanti Integráció és Demokrácia Központ kuratóriumának elnöke szavaival élve: „az igazi probléma a védelmi felülvizsgálat hiányzó elemeivel van. Hiányzik többek között a felismerés, hogy a honvédség egész vezetési, parancsnoki rendszerét át kell alakítani a modern, rendszerközpontú hadviselés (Networkcentric Warfare) követelményeinek megfelelően”.⁹¹ Véleménye szerint nincs megfelelő koncepció a szükséges emberi és anyagi erőforrások menedzselési rendszerének kialakítására, ami pedig elengedhetetlen, különösen az önkéntes haderőre való áttérés idején, szűkös anyagi erőforrások mellett. A rendszer többek között nem elég átlátható, még a honvédelmi tárca számára sem, a kormányzat többi részéről, az Országgyűlésről és a közvéleményről nem is beszélve. A beszerzéseket még mindig nem kizárólag a tényleges szükségletek determinálják, a szakmai szempontokat sokszor egyéb érdekek írják felül. Nincs meg a szükséges pénz, a civil és a katonai szaktudás ahhoz, hogy a honvédség alkalmazkodni tudjon a gazdasági életben, illetve katonai területen végbemenő forradalmi változásokhoz, s

⁹⁰ Szabó Iréne: Hét év alatt elérhető a NATO átlagszínvonala (Szenes Zoltán vezérkari főnök továbbra is úgy látja, hogy vállalható a haderőreform koncepciója) Népszava 2003. augusztus 29.

⁹¹ Gyarmati István: In memoriam haderőreform Népszabadság 2004. március 24.

hasznosítsa azokat. A létező védelmi-tervezési rendszer 2004-ig nem volt képes a tőle elvárt eredmények teljesítésére, új rendszer kialakítására lenne szükség.

A halálos ítéletet a mostani haderőreform fölött a legutóbbi költségvetési megszorítások fogják kimondani. A nagy állami újraelosztó rendszerek közül a honvédelem kapja az egyik legjelentősebb költségvetési támogatást, és – például az egészségügytől eltérően – nem áll igazán a közvélemény figyelmének középpontjában. Teljesen érthető, még ha komoly gondokat okoz is, hogy az elvonások jobban érintik, és nem is célszerű túl hevesen küzdeni ez ellen, főleg ha nem is lehetséges kimutatni, hogy az elvonásoknak az általános negatív következményeken túl milyen következményei lesznek az ország védelmére. A korábban elmondottak következtében nem tudni, hogy a csökkentések miként érintik az egyébként is alacsony szintű katonai képességeket.

A védelmi felülvizsgálat eredményeként az ebben az időszakban megszületett döntések újra és újra napirendre kerültek, folyton újravitatták, felülvizsgálták őket, amikor nem pótlólagos erőforrások elköltése, hanem komoly megszorítások voltak napirenden.

A hosszú távú terveket a magyar haderőben sosem vették komolyan. Ez rendkívül sajnálatos, és az az oka, hogy azok még sosem kerültek végrehajtásra, mindig csak az adott év „túlélése” számított. De azt is tudni kell, hogy a hosszú távú tervek feltételeit nem a haderő, hanem a politika nem biztosította. A haderő szomorú tapasztalatai alapján csak prognosztizálta, nem pedig előidézte az eddigi kudarokat.

Az egyetlen lehetséges megoldás egy olyan, reális költségalapon számított koncepció kidolgozása lenne, amely figyelembe venné a haditechnikai eszközök, hadfelszerelések világpiaci árait, az olcsóbb hazai és közép-kelet európai védelmi ipari bázis nyújtotta lehetőségeket, a védelmi felülvizsgálat eredményein kívül született racionális elgondolásokat, és megteremtené a fent említett problémák kezelésének kereteit.

A helyzet továbbra is rendkívül komoly. Az elégtelen költségvetés és a vezetés tizenöt év alatt folyamatosan elmélyülő válsága a közeli megoldást is reménytelenné teszi.

3.2. A beszerzés (közbeszerzés, központosított közbeszerzés) szabályozásának jelenlegi helyzete

3.2.1. A közbeszerzési törvény hatása

1995-ben az Országgyűlés az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi áru-előállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontjára is tekintettel – nemzetközi

szerződéseinkkel összhangban – megalkotta a **közbeszerzésekről szóló XL. törvényt**. A törvény személyi hatálya kiterjedt a honvédelmi tárcára is, és mint ilyen szervezet árubeszerzése, építési beruházása, illetve a szolgáltatás megrendelése során, ha annak a nettó értéke a beszerzés megkezdésekor külön meghatározott összeget eléri vagy meghaladja, köteles a törvény szabályai szerint eljárni.

A törvényt 1995. évben való megjelenése óta jelentős mértékben módosították, végül Magyarország EU-hoz való csatlakozásának előkészítése és a jogharmonizáció jegyében, valamint a gazdasági környezet változása miatt 2003-ban új közbeszerzési törvényt adtak ki.⁹²

Az 1995-ben megjelent közbeszerzési törvény jelentős változásokat idézett elő a katonai szervezetek beszerzési tevékenységében. Megjelenését megelőzően a beszerző szervek beszerzéseik végrehajtása tekintetében nagy szabadságfokkal rendelkeztek. A honvédelmi tárca kiemelt fejlesztéseit, beruházásait a Kormánnyal együttműködve, saját hatáskörben önállóan hajtotta végre, illetve a katonai szervezetek beszerzési tevékenységüket tulajdonképpen jelentősebb korlátozások nélkül, többé-kevésbé önállóan végezték.

A törvény megjelenésének több jelentős következménye volt. Egyrészt végrehajtása bizonyos beszerzési szakmai ismereteket követelt meg a végrehajtóktól, másrészt jelentősen megnövelte a beszerzés végrehajtásának átfutási idejét. A törvény mellékleteivel együtt 75 oldalon részletesen tárgyalta a témát, sorai közt a hivatásosan ezzel foglalkozó szakembereknek sem volt könnyű feladat eligazodni. A gyakorlat azóta többszörösen bebizonyította, hogy végzetes következményei lehetnek annak, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési pályázat kiírása, vagy a benyújtott pályázatok értékelése során a törvény egyes előírásait rosszul értelmezi. A törvény hatálybalépése által támasztott új szakmai követelmények megjelenése egybeesett azzal a folyamattal, melynek részeként a tárcán belül végbemenő létszámleépítések során a kilencvenes években a szakszolgálatoknál – elsősorban csapat szinten, majd felső szinten az ellátó központoknál is – megszűntek az anyagi jellegű beosztások. A közbeszerzések végrehajtásához sem a szükséges szakembergárda, sem a szükséges munkaidő nem állt rendelkezésre. A katonai szervezetek közbeszerzéseik egy részénél fel voltak hatalmazva az eljárások saját hatáskörben való lefolytatására,⁹³ az előzőekben említett okok miatt azonban egyre nagyobb mértékben éltek a lehetőséggel, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatásával a HM BBBH-t bízzák meg. Ez a megállapítás a csapat- és a felső szintre egyaránt érvényes. Az ily módon lebonyolított közbeszerzések

⁹² 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.)

⁹³ Például csak nettó 50 millió forint érték alatti beszerzéseket végezhettek, de nem hajthattak végre importbeszerzést, nem szerezhettek be haditechnikai eszközöket, azok ipari javítását, hajtóanyagokat, stb., mert ezek kizárólagosan a központi beszerző szerv hatáskörébe tartoztak.

kétségtelen előnyei ellenére negatív hatásokkal is rendelkeztek. Egyrészt a beszerzés végrehajtása során a közbeszerzés kezdeményezőjének és az ajánlatkérőnek (HM BBBH) az érdekei nem mindig estek egybe, ami esetenként konfliktusok kialakulásához vezetett. Másrészt a HM BBBH kapacitása is véges, egy bizonyos határ fölött túlterheltség lépett fel, ez kapkodást, felületességet generál, ami a korábban már említett, veszélyes következményekkel járó hibák forrása lehet.

A törvény megjelenésének másik negatív hatása az volt, hogy jelentősen megnövelte a beszerzés végrehajtásának átfutási idejét.⁹⁴ Egy közbeszerzési eljárás végrehajtásának átfutási ideje összességében és átlagosan 100 nap és egy év között váltakozik, nem kizárva az ettől eltérő, többnyire ennél is nagyobb időszükségletet.

Az államháztartási törvény és a honvédelmi tárcánál érvényes szabályozások szerint egy szervezet anyagi-pénzügyi kötelezettséget a költségvetési terve jóváhagyását megelőzően csak a terv bizonyos meghatározott hányadáig vállalhat. Ez a hányad az elmúlt időszakokban a mindenkor érvényben lévő szabályozók változása szerint 40 és 60 % között mozgott. Ez a tervezett közbeszerzések egy jelentős részét kizárta abból a lehetőségből, hogy a beszerzési eljárást már a naptári év elején indítsák. Ha figyelembe vesszük, hogy a szervezetek a jóváhagyott éves költségvetésüket a gyakorlatban általában márciustól májusig terjedő időintervallumban kapják meg, az ezt követően indított közbeszerzések tárgyévben való befejezése igencsak kétséges.

Tárca szinten először három **miniszteri utasítás** foglalkozott a közbeszerzéssel. Ezek közül az első "a közbeszerzések HM költségvetési fejezeten belüli eljárási rendjéről" szóló 8/1997. (HK 5.) HM utasítás. Mivel a közbeszerzési törvény mellékleteivel együtt 75 oldalon részletesen tárgyalta a témát, a miniszteri utasításnak nem lehetett célja ennek megismétlése. Így annak tartalma az alapfogalmak meghatározására, a törvény alkalmazását kizáró előzetes döntés kezdeményezésére vonatkozó javaslatokra, valamint a közbeszerzési eljárások és az ajánlatkérőre vonatkozó eljárási szabályok egyes specialitásaira terjedt ki.

A másik miniszteri utasítás, a 32/1998. (HK 10.) HM utasítás a közbeszerzések, a központosított közbeszerzések és a szabadkézi vétellel történő beszerzések ellenjegyzésének eljárási rendjét szabályozta.

A harmadik miniszteri utasítás, a 47/1999. (HK 16.) HM utasítás a közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának rendjével foglalkozott. Ennek megjelentetését az 1998. évi kormányváltást követően a HM-ben hivatalba

⁹⁴ Lásd 1.3. alfejezet.

kerülő, a tárcát legfelső szinten irányító kispap vezetés határozta el. Miniszteri, államtitkári szinten felmerült az igénye annak, hogy személyesen és közbeszerzésenként külön-külön lássák, a tárcán belül milyen közbeszerzési eljárásokat indítanak, ezeket külön-külön személyesen engedélyezzék, illetve a közbeszerzési eljárások záróakkordjaként személyesen hozzanak döntést a nyertes pályázókra vonatkozóan. A hivatalos verzió szerint a Minisztérium vezetése 1999-ben olyan döntést hozott, hogy a beszerzéseket – többek között jelentős költségkihatásuk, valamint a tárca hazai és nemzetközi megítélésére gyakorolt hatásuk miatt – a jobb ellenőrizhetőség és áttekinthetőség érdekében jobban kézben kívánja tartani. Ezen elvárásnak megfelelően a beszerzések engedélyezésére és az eljárásokat lezáró döntések meghozatalára – a közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának rendjéről szóló 47/1999. (HK 16.) HM utasítás kiadásával – egy erősen centralizált beszerzési rendszer került kialakításra. Az így kiépített rendszer legfőbb sajátossága, hogy a közbeszerzési értékhatárt elérő beszerzés indításához – a beszerzés értékétől függően lépcsőzetesen – a HM valamely vezetőjének {HM HFBF, HM Informatikai és Hírközlési Főosztály (IHF), HM Infrastrukturális Főosztály (IF) főosztályvezetők, HM védelemgazdasági helyettes államtitkár (VGHÁT), HM közigazgatási államtitkár (KÁT), honvédelmi miniszter (HM)} az engedélye szükséges. Ugyanezen személyek jogosultak a beszerzési eljárást lezáró döntés meghozatalára is.

Az első beérkezett engedély kérelmek nem kis gondot okoztak a tárca érintett felső vezetőinek. A problémát az érthetőség kedvéért a következő példán keresztül mutatom be. Egy több tonna repülőgépjármű hajtóanyag beszerzését tartalmazó közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó engedély kérelmet az illetékes MH üzemanyag szolgálat főnöke, illetve a szakterületen jártas munkatársai a korábban már említett tervezési mechanizmus alapján állítanak össze. A beszerzési mennyiség kialakításához – a teljesség igénye nélkül – ismerniük kell az adott üzemanyagfajta meglévő raktárkészleteit, a katonai szervezetek éves feladatait és kiképzési terveit, ismerniük kell a korábbi évek fogyasztási adatait, az üzemanyag szolgálatfőnökség éves beszerzési tervét, a tervezett, illetve jóváhagyott költségvetési keretet, stb. A 47/1999. (HK 16.) HM utasítás kiadását megelőzően az illetékes vezető, a példa esetében az MH üzemanyag szolgálatfőnök, a közbeszerzéssel kapcsolatos döntéseket a szükséges ismeretek birtokában, saját hatáskörben, teljes felelősséggel hozta meg, jelentős időt takarítva meg ezzel az eljárás során. (A beszerzéssel kapcsolatos jogkörök és felelősségek – az ellátási jogkörökkel és felelősséggel szinkronban – minden szolgálati ág főnöknek rendelkezésre álltak és állnak változatlanul a mai napig is, tehát a beszerzések végrehajtásához szükséges előirányzatok fölött is rendelkeznek.)

A döntési jogkör és az információ elszakadtak egymástól. Később a döntéshozók a rendelkezésre álló információk bővítése céljából az eljárások megindításának engedélyezéséhez és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalához egyre növekvő számban írtak elő különböző benyújtandó okmányokat, kértek be különböző igazolásokat, ami jelentősen megnövelte az ügyintézés bürokráciáját. Ezt a folyamatot a döntéshez szükséges szakmai információk, és a kezdeményezőkkel szembeni bizalom hiánya is ösztönözte. A különböző szintű döntéshozók – a miniszter, az államtitkár, a gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár (későbbi megnevezéssel védelemgazdasági helyettes államtitkár), sőt a szakmailag már közelebb álló haditechnikai fejlesztési és beszerzési főosztályvezető – a korábban említett ismeretek hiánya miatt számos esetben pótlólagos információt kértek be, melyek biztosítása a hierarchia összetettségét tekintve nem kis időt vett igénybe. Ez minden alkalommal 25-95 napos többletidővel növelte az átfutási időt.

Ennek a mechanizmusnak a következménye, hogy a közbeszerzési ajánlat ajánlati felhívásban meghatározott beadási ideje és az eredményhirdetés között a döntéshozatalra törvény által meghatározott maximális idő⁹⁵ több esetben nem volt elegendő a döntés meghozatalához az ajánlatkérő (HM BBBH, illetve a megfelelő szintű előljáró) számára. Ilyenkor egyetlen megoldás maradt, az ajánlatkérő az eljárást a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné válása miatt eredménytelenné nyilváníthatta.⁹⁶ Erre a törvény lehetőséget adott, kimondva, hogy az ajánlatkérő köteles az ajánlatokat elbírálni, kivéve, ha a közbeszerzés megkezdését követően – általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében – beállott lényeges körülmény miatt a szerződés teljesítésére, illetve megkötése esetén a teljesítésre nem lenne képes. Tekintettel arra, hogy a honvédelmi tárcánál az ajánlatkérő általa előre nem látható és elháríthatatlan okok (például költségvetési előirányzat megvonás, feladatváltozás, szervezeti változások, haderő struktúraváltozások, stb.) permanensen jelen vannak, a törvény e szakaszára bármikor kockázatmentesen lehetett hivatkozni, még akkor is, ha a valóságos ok a túlzott bürokrácia által bekövetkezett nagy átfutási idő miatt a döntéshozatal elmaradása volt.

⁹⁵ Nyílt eljárás esetén 30 nap, mely egyszer halasztható újabb 30 nappal (haditechnikai beszerzések esetén 60 nappal).

⁹⁶ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.) 60. § (1) Eredménytelen az eljárás, ha

e) az ajánlatkérő az eljárást a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné válása miatt [55. § (4) bek. – az ajánlatkérő köteles az ajánlatokat elbírálni, kivéve, ha a közbeszerzés megkezdését követően – általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében – beállott lényeges körülmény miatt a szerződés teljesítésére, illetve megkötése esetén a teljesítésre nem lenne képes. Ebben az esetben az ajánlatkérőnek az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítania.] eredménytelenné nyilvánítja;

A 2002. évi kormányváltás után az említett közbeszerzés engedélyezési és döntési rendszer nem változott. Nem világos, hogy ennek indoka megegyezik e az előző ciklusra elmondottakkal, vagy egyszerűen csak a témában való járatlanság miatt nem vállalták fel az ismeretlen területen való változtatás kockázatát. A HM-ben kialakult beszerzési rendszerre különösen jellemző a vezetés tudomány egyik alapszabálya alkalmazásának a hiánya, mely szerint a döntéseket azon a szinten kell meghozni, ahol az információk rendelkezésre állnak. A vezetéselmélet szerint abban az esetben, ha a végrehajtás során a hiányosságok gyakorisága a rendszer szempontjából az elviselhető szint fölé emelkedik, illetve az előjáró szerv, személy bizalma megrendül a végrehajtóban vagy a feladat szabályszerű végrehajtásában, nem a végrehajtást kell magasabb vezetési szintre emelni, hanem az ellenőrzés, vagy a fokozott ellenőrzés eszközével kell élni. Tény, hogy a közbeszerzés legfelsőbb szintű szakmai szervezeti elemét, a HM HFBF KBO-t soha nem bízták meg közbeszerzés ellenőrzési feladattal, sőt 2003-ban az osztályt is megszüntették.

A HM tárcán belül a beszerzési tevékenység összetettségét és bonyolultságát tovább fokozta, hogy egyes beszerzési kategóriák további szabályozását a törvény a Kormány hatáskörébe utalta. A központosított közbeszerzéseket a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól szóló 125/1996 (VII. 24.) (MK 62.) számú Kormányrendeletben,⁹⁷ a szabadkézi vétellel történő beszerzéseket a központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályairól szóló 126/1996 (VII. 24.) (MK 62.) Kormányrendeletben⁹⁸ szabályozták.

A közbeszerzési törvény felmentése alapján a haditechnikai eszközök beszerzése nem tartozott a közbeszerzési törvény hatálya alá,⁹⁹ annak szabályozásával a Kbt. a Kormányt hatalmazta fel. A kormányrendelet tervezetét a HM HFBF KBO dolgozta ki, illetve végezte el a tárcaközi egyeztetéseket. Az ezzel foglalkozó, a közbeszerzési törvény (Kbt.) hatálybalépése után négy évvel megjelenő kormányrendelet¹⁰⁰ az eljárási szabályok tárgyalása során nagy részben épített a közbeszerzési eljárás törvényi szabályaira.

A közbeszerzési törvényben további felhatalmazást kapott a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális gazdálkodása keretében

⁹⁷ Hatályon kívül a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény – MK 153/2003 (XII. 28.) alapján

⁹⁸ Hatályon kívül a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény – MK 153/2003 (XII. 28.) alapján

⁹⁹ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.) 96. § (1) „Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza

f) a haditechnikai eszközök beszerzésére, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális gazdálkodása keretében végrehajtott beszerzésekre irányadó eljárási szabályokat;”

¹⁰⁰ 152/1999. (X. 22.) Korm. rendelet a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról – MK 92/1999

végrehajtott beszerzésekre irányadó eljárási szabályokat is. A felhatalmazás alapján született meg az egyes beszerzések nemzetbiztonsági és titokvédelmi okok miatti sajátos szabályairól szóló 151/1999. (X. 22.) (MK 92.) Kormányrendelet.¹⁰¹

A közbeszerzési törvény felhatalmazásai alapján megjelent, előzőekben felsorolt rendeletek tovább fokozták a HM tárca beszerzés rendszerének összetettségét, bonyolultságát. Ezek közül a Kormányrendeletek közül ki kell emelni a központosított közbeszerzést, mely a gyakorlatban különösen jelentős hatással volt a HM tárca beszerzéseire.

3.2.2. A központosított közbeszerzés hatása

A kormány az állami ráfordítások csökkentése és a költségvetési előirányzatok tervszerű felhasználása céljából a központi költségvetési szervek részére kijelölte azon termékek körét, melyeket úgynevezett központosított közbeszerzési eljárással, kizárólag csak a kormány által kijelölt szervezetek (a rendelet megjelenésekor a Miniszterelnöki Hivatal, Gazdasági Minisztérium stb.) szerezhettek be. (A központosított közbeszerzés és a központi beszerzés fogalmak – bár nevükben megtévesztésig hasonlóak – teljesen mást jelentenek.) A Kormány a korábban említett rendeletében¹⁰² részletesen szabályozta a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseit. Ez a honvédelmi tárca beszerzéseit is alapvetően érintette. A kormányrendelet megjelenését megelőzően a katonai szervezetek saját hatáskörében választották ki azt a beszerzési forrást, amelyből a legcélszerűbben (legolcsóbban) szerezhették be a szóban forgó termékeket. 1996-tól a rendelet alapján a katonai szervezetek már csak igénybejelentők lehettek – a HM szabályozásban tárcaszinten kijelölt igénybejelentésre jogosult szervezeti elemek útján – a kormány által beszerzésre kijelölt központosított beszerző szervezet(ek) felé. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy amennyiben például papírokra, papírárukra, irodaszerekre, borítékokra, tasakokra, leporellókra, iratgyűjtőkre, vagy a bútorok közül szekrényekre, konténerekre, asztalokra, ülőbútorokra, fekvőbútorokra, stb. volt szükségük, akkor, a korábbi gyakorlattal szemben, igényüket be kellett jelenteni a MH Haditechnikai Ellátó Központnak és a HM Ingatlankezelési Hivatalnak. Ezek a szervezetek az összesített igényeket továbbították a kormány által beszerzésre kijelölt központosított beszerző szervezet(ek) felé, amely szervezet lefolytatta a közbeszerzési eljárást, megkötötte a szerződéseket, és az igénylők felé megadta, hogy mely szerződéses partnerrel vegye fel a kapcsolatot a termék beszerzése céljából. Az új eljárás mód az érintettek körében nem aratott osztatlan sikert. Történetek sokasága keringett és a mai napig is kering, nem

¹⁰¹ Hatályon kívül a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény – MK 153/2003 (XII. 28.) alapján

¹⁰² 125/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól – MK 62/1996

teljesen alaptalanul, az eljárás gazdaságtalanságáról. A valóságban megtörtént szélsőséges példákat lehet említeni a helybeli üzlethez viszonyítva dupla áron biztosított papír árúkról, a Sopronból Budapestre szállított egy darab székről, stb.

A 2004-ben hatályba lépő közbeszerzésről szóló 2003. évi CXXIX. törvény a központosított közbeszerzést ismét a Kormány szabályozási körébe adja, amikor kimondja, hogy a központosított eljárás részletes szabályait külön jogszabály határozza meg.

Az központosított közbeszerzés bonyolításának jövőre nézve egy lehetséges, talán egyetlen módszere az elektronikus adatközlés alkalmazása. Az elképzelés szerint a központosított közbeszerzéssel kapcsolatos kiemelt termékek adott évre vonatkozó igénybejelentését és az intézményi adatgyűjtés lebonyolítását a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága (MKGI) a Kopint-Datorg Rt. Stratégiakutatási és Piackutató Főosztályának közreműködésével végzi el. Mind a közbeszerzési igénylés, mind az intézményi adatközlés két csatornán történik: Interneten keresztül elektronikus igénybejelentő és intézményi adatlap kitöltésével, illetve az elektronikus adatközlés mellett – az elektronikus aláírás hiányában – az intézményvezető által aláírt papír alapú adatlapokon. A közbeszerzési igényeket és az intézményi adatközlést telefaxon vagy levélben is kérik (a változások vonatkozásában folyamatosan) – az igénybejelentés esetében a felügyeletet ellátó minisztérium (tehát esetünkben a HM) és az MKGI, az intézményi adatlapok esetében az MKGI részére – megküldeni.

Az elmondottak alapján belátható, hogy a központosított közbeszerzés kormány által szabályozott új eljárás módja nem könnyítette meg a katonai szervezetek beszerzési tevékenységét, és tovább nehezítette a beszerzés szakmai szabályozási rendszerében való eligazodást.

3.2.3. A védelmi beszerzési tevékenység szabályozottsága

A beszerzési tevékenység az MH-nál minden időben különleges ismereteket igényelt a végrehajtóktól, tekintettel arra, hogy abban egyaránt érvényesültek az általános nemzetgazdasági szabályozók és a speciális katonai szempontokat figyelembe vevő fejezeti szintű szabályozások. A beszerzési tevékenység az utóbbi időben a nemzetgazdaságban és tárcaszinten bekövetkezett rohamos változások miatt permanensen módosult, és a szabályozó tevékenység is minden szinten követte ezeket a változásokat. Mára a törvények, kormányrendeletek, honvédelmi miniszteri utasítások, felsőszintű gazdálkodói intézkedések sokaságát kell ismerniük azoknak a szakembereknek, akik a különböző katonai szervezeteknél a beszerzési tevékenységet irányítják, illetve végrehajtják.

A beszerzés szakmai nyelvezete is módosult az elmúlt években. Új résztvevők és fogalmak jelentek meg, mint például a közbeszerzés, központosított közbeszerzés, előzetes engedélyeztetés stb. Változtak a beszerzéssel kapcsolatos döntéshozói szintek, kötelezettségek és jogosítványok, a végrehajtás során pedig olyan speciális kérdések merültek fel, amelyekkel korábban nem találkoztunk. Mindezek összességüként a beszerzési tevékenység ma széleskörűbb ismereteket igényel az irányítóktól és a végrehajtóktól, mint korábban bármikor.

A beszerzési tevékenység többlépcsős szabályozási rendszere a politikai rendszerváltást követő gazdasági változások hatására folyamatosan módosult, amely a törvényi szabályozástól az alacsonyabb szintekig egyaránt érezhető volt. Korábbiakban szó esett a védelmi beszerzési tevékenységet alapvetően érintő magasabb szintű szabályozókról, a közbeszerzési törvényről, a központosított közbeszerzést, a haditechnikai eszközök beszerzését szabályozó kormányrendeletekről. Ebbe a sorba tartoznak: a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kiviteléről, behozataláról, illetve reexportjáról szóló 48/1991. (III. 27.) (MK 92.) számú kormányrendelet, a központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályairól szóló 126/1996. (VII. 24.) (MK 62.) számú Kormányrendelet, valamint a az egyes beszerzések nemzetbiztonsági és titokvédelmi okok miatti sajátos szabályairól szóló 151/1999. (X. 22.) (MK 92.) számú Kormányrendelet.

2003. novemberében megjelent a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, mely a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kiviteléről, behozataláról, illetve reexportjáról szóló 48/1991. számú kormányrendelet kivételével hatályon kívül helyezte a beszerzéssel foglalkozó kormányrendeleteket. A központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályait bedolgozták az új törvénybe, ugyanakkor az új törvény szerint a Kormány a közbeszerzések központosított eljárás keretében történő lefolytatását rendelheti el az általa irányított szervezetek vonatkozásában, meghatározva annak személyi és tárgyi hatályát, az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet, valamint az eljáráshoz való csatlakozás lehetőségét. Az új törvényben a Kormány felhatalmazást kap, hogy rendeletben szabályozza a központosított eljárások részletes, a törvénytől az ilyen eljárások sajátossága miatt szükséges eltérő szabályait: az elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények, valamint az elektronikus úton történő beszerzés szabályait; építési beruházás esetében a közbeszerzésekkel kapcsolatos részletes szabályokat; a gyógyszerek és a gyógyászati segédeszközök közbeszerzésének részletes szabályait; az államtitkot vagy a szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályait; és *a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg*

szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokat; az NSIP keretében megvalósuló beszerzésre vonatkozó részletes szabályokat.

Az igazságügy-miniszter felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a hirdetmények, bírálati összegzések és az éves statisztikai összegzés mintáját; a közbeszerzésekre vonatkozó nomenklaturát; a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező közbeszerzési gyakorlatra és annak igazolására vonatkozó szabályokat; a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező felelősségbiztosításra vonatkozó szabályokat.

A HM tárcánál és a gazdasági környezetben bekövetkezett változásokra való szükségszerű reagálás eredményeként a beszerzési tevékenység területén több honvédelmi miniszteri utasítás került kiadásra, illetve ezeket többször is módosították. Ezek az utasítások a közbeszerzési törvény hatása című fejezetben részben már említést nyertek. Ezeket a HM utasításokat megjelenésük óta többször módosították, némelyiket háromszor, négyszer is. (Ma már mindegyik hatályon kívül van.) Ez a körülmény tovább nehezítette a szakterületen való eligazodást és felmerült egy egységes szabályozó kiadásának az igénye. Az új, a „Honvédelmi Minisztérium és intézményei, valamint a Magyar Honvédség beszerzéseinek eljárási rendjéről” szóló HM utasítás 2001 novemberében 53/2001.¹⁰³ számon jelent meg. Az új, egységes utasítás a korábbi HM utasítások, illetve az ezeket módosításainak egységes szerkezetbe foglalása. Figyelembe vették a hatályon kívül helyezett utasítások kiadása óta bekövetkezett szervezeti változásokat, a különböző feladatkörökben bekövetkezett változásokat (például a HM tárcán belül az értékesítési tevékenység megszüntetése), és feldolgozásra került a 47/1999. HM utasítás bevezetése óta felhalmozódott gyakorlati tapasztalat, és a témakörben megjelent legújabb jogszabályok.

A téma fontosságára való tekintettel az új HM utasítás megjelenését megelőzően a HM HFBF a HM KPSZH-val és a HM BBBH-val közösen tervezett egy egynapos módszertani tájékoztató foglalkozást a beszerzésekben érintett felső- és csapatszintű vezetők és szakemberek részére. A foglalkozásra a HM Gazdasági Tervező Hivatal (HM GTH), a HVK, a haderőnemi vezérkarok és a közbeszerzésben érintett katonai szervezeteik, az MH ÖLTP, valamint a HM érintett háttérintézményei meghívását tervezték. Szakmai hiba, hogy a tájékoztató megtartását nem engedélyezték.

¹⁰³ A kutatás lezárását követően jelent meg a 89/2004. (HK 25.) HM utasítás, amely az 53/2001. és három módosítását {68/2002. (HK 24.), 60/2003. (HK 16.), 29/2004. (HK 47.)} hatályon kívül helyezte. Ezt követően jelent meg a 102/2005. (HK 22.) HM utasítás, mely hatályon kívül helyezte a 89/2004. (HK 25.), valamint az infrastrukturális fejlesztések és az elhelyezési ellátást biztosító beszerzések eljárási rendjéről szóló 56/2001. (HK 14.) HM utasításokat.

2002. év elején az új HM utasítás megjelenését követően szerzett újabb tapasztalatok alapján, valamint a bekövetkezett változások miatt aktuálissá vált az utasítás módosítása. Többek között módosították a közbeszerzési törvényt. A módosítás alapvetően a törvény személyi hatályának pontosításával, a pályázatot benyújtó szervezetek jogosultságaival foglalkozott, valamint részletesen szabályozta az értékelés részvételi felhívásban való megjelentetését, az ajánlatkérést és az értékelés részszempontjainak meghatározásával kapcsolatos követelményeket.

A HM tárcát érintő legjelentősebb módosítás szerint „az ajánlatkérő legkésőbb a közbeszerzési eljárás előkészítése során köteles meghatározni a közbeszerzési eljárásának belső felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek (szervezetek) felelősségi körét.”¹⁰⁴

Jelentős, új eleme volt a módosításnak, hogy bírság kiszabása esetén nem adott mérlegelési lehetőséget a Közbeszerzési Döntőbizottságnak. A Bizottság „bírságot köteles kiszabni a törvény szabályait megszegő, illetőleg a nyilvánvaló jogsértés ismeretében szerződést kötő szervezettel és a jogsértésért, illetve a szerződéskötésért felelős szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.”¹⁰⁵

A közbeszerzési törvény szerint – amely teljes mértékben összhangban volt a HM tárcánál hatályos szabályozással – egy közbeszerzési eljárás lezárása, azaz a nyertes ajánlattevő kiválasztására vonatkozó döntés és a szerződés megkötésére vonatkozó felhatalmazás is az eljárás része. Következésképpen az eljárás során bármely szervezet vagy közreműködő személy által elkövetett jogsértés – amelyre csak a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárása során derül fény, és annak határozatában jelenik meg – a döntéshozó, illetve a szerződés megkötésére intézkedő személy jogi felelősségét is felvetette, annak ellenére, hogy ő az eljárásban közvetlenül nem vett részt, és annak lefolytatására közvetlen ráhatással nem rendelkezett. Ez a tény a tárca vezetőit elgondolkodásra készítette, mert elméletben előfordulhatott az az eset, hogy a döntési folyamatban a leírt módon résztvevő főosztályvezető, helyettes államtitkár, államtitkár, miniszter személyére a Közbeszerzési Döntőbizottság több százezer forint értékű bírságot róhat ki úgy, hogy semmilyen szabálysértést nem követtek el. Nem sokkal később, 2002-ben megjelent költségvetési törvény közbeszerzésekre vonatkozó előírása szerint¹⁰⁶ a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban kiszabható bírság *legalacsonyabb*

¹⁰⁴ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről – MK 41/1995 (V. 26.) 31. § (6) bekezdése

¹⁰⁵ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről – MK 41/1995 (V. 26.) 85. §

¹⁰⁶ 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről – MK 163/2002 (XII. 26.) 55. § (2) bekezdés: „A Kbt. 88. §-ának (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban

mértéke természetes személy esetében 100 000 forint. A gyakorlatban a fent felsorolt vezetők esetében ilyen bírság kiszabására soha nem került sor, a rendkívül ritkán előforduló esetekben a bírságot a HM BBBH vezérigazgatójára rótták ki.

A honvédelmi tárcán belül a közbeszerzési eljárások megkezdésének engedélyezése és a döntéshozatalnak a rendje HM utasításban szabályozott volt. Ezért – a törvénymódosítást figyelembe véve – célszerűnek tűnt a döntéshozatal szigorúan centralizált rendszerét is módosítani úgy, hogy az ne zárja ki az egyes esetekben feltétlenül szükséges közvetlen vezetői ráhatás lehetőségeit sem.

A fenti problémakör megoldására a HM HFBF főosztályvezető által 2002-ben tett javaslatban kidolgozott alábbi lehetőség kínálkozott:

Azon esetekben, amikor a HM BBBH ajánlatkérőként vagy az ajánlatkérő nevében eljáróként folytatja le a közbeszerzési eljárást, a nyertes ajánlattevő kiválasztására a közbeszerzési eljárást kezdeményező szervezet (szolgálati ág) vezetője, illetve annak előjárója – a közbeszerzési eljárást engedélyező személy előzetes írásos tájékoztatása mellett – váljon jogosulttá. Azon esetekben, amikor *nem* a HM BBBH folytatja le a közbeszerzési eljárást, akkor a nyertes ajánlattevő kiválasztására a közbeszerzési eljárást kezdeményező szervezet vezetője – a közbeszerzési eljárást engedélyező személy előzetes írásos tájékoztatása mellett – váljon jogosulttá. Ez azt jelentette volna, hogy egy központi beszerzés hatáskörébe tartozó, szolgálati ág által kezdeményezett közbeszerzési eljárásnál az ellátó központ, a szolgálati ág, vagy az MH ÖLTP parancsnoka, illetve csapatbeszerzés esetében a kezdeményező katonai szervezet, vagy intézet parancsnoka, vezetője lett volna a döntéshozó. Mindezek mellett a közbeszerzési eljárást engedélyező személy előzetes írásos tájékoztatása továbbra is biztosította volna a vezetői ráhatás lehetőségét.

A fenti javaslat elfogadása helyett 2002 augusztusában ismételten átdolgozták a HM utasítást módosító javaslat tervezetét. Ennek a javaslatnak a lényege az volt, hogy a módosítás megjelenését követően minden közbeszerzési eljárásnak – az egységes közbeszerzés nyilvántartás, szakmai felügyelet és jogi kontrol érdekében (beleértve az informatikai és hírközlési, valamint az infrastrukturális közbeszerzéseket is) – a HM HFBF útján kell megvalósulnia. Ez, az elvárásnak megfelelően, maga után vonta, hogy a közbeszerzési eljárás főosztály szintű kompetenciái a HM IHF, valamint a HM IF hatásköréből a HM HFBF hatáskörébe kerülnek. A továbbiakban a HM IHF és a HM IF csak szakmai javaslattételi jogkört gyakoroltak volna. Az informatikai és hírközlési közbeszerzések esetében a stratégiai

kiszabható bírság legalacsonyabb mértéke 2003. december 31-éig 1.000.000 forint, természetes személy esetében 100.000 forint.”

vagy rendszerjellegű fejlesztések indítása továbbra is a HM IHF vezetőjének előzetes jóváhagyásával történhetett volna, illetve a terv szerint az ezekkel kapcsolatos tájékoztatási és egyéb kötelezettségek, feladatok továbbra is a HM IHF hatáskörében maradnak. Ezek az államtitkár utasítására tervezett változtatások tulajdonképpen az egységes közbeszerzés nyilvántartás, szakmai felügyelet és jogi kontrol erősítése érdekében az informatikai és hírközlési, valamint az infrastrukturális közbeszerzések önállóságát igyekezett csorbítani.

Látható volt, hogy az informatikai és hírközlési, valamint az infrastrukturális feladatokkal kapcsolatos változások jelentős kihatásokkal járnak. Ehhez ismerni kell az előzményeket, melyek tömören összefoglalva az alábbiak.

A HM tárcánál 1995-től 1999-ig a közbeszerzési eljárásokat a költségvetési előirányzatokkal rendelkező felsőszintű gazdálkodó szervezetek, ezek ellátó szervei, valamint az egyéb katonai szervezetek saját hatáskörben, külön engedély nélkül, saját döntési jogkörrel végezték. 1999-ben az új HM vezetés elvárásainak megfelelően kiadásra került „a közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának rendjéről” szóló 47/1999. (HK. 16.) HM utasítás, amely előírta a közbeszerzési eljárásokat kezdeményező szervezetek részére, hogy az eljárás megindítása előtt előzetesen kérjen HM szintű engedélyt, illetve az eljárások befejezéseként a döntést HM szinten kell meghozni. Az ezzel kapcsolatos feladatokat a HM HFBF KBO kapta meg.

2000-ig az informatikai és hírközlési *közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának* nyilvántartását és döntés előkészítését is a HM HFBF végezte. 2000-ben a HM IHF létrehozását követően a HM HFBF a közbeszerzésekkel kapcsolatos informatikai és hírközlési feladatokat és szakemberét átadta az újonnan megalakult HM IHF-nek, ezért a továbbiakban a HM HFBF-en belül megfelelő informatikai és hírközlési szakember nem állt a rendelkezésére.

Az infrastrukturális *közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának* nyilvántartását és döntés előkészítését az építési beruházás, építési felújítás esetében mindig a HM IF végezte, a HM HFBF ezzel korábban sem foglalkozott, és megfelelő szakállománnyal sem rendelkezett.

Ezért 2002. augusztusában a vezetés számára célszerűnek tűnt – amennyiben a közbeszerzések *megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának* nyilvántartását és döntés előkészítését továbbra is központosítják – a feladatok HM HFBF-hez való átcsoportosítása esetén a két tárgyalt szakterület szakmai támogatásának kérdését úgy megoldani, hogy a HM HFBF KBO-nál a létszám átcsoportosításával, növelésével a már

egyébként is fennálló és a változásokat követően tovább növekvő létszámfeszültségeket csökkentik.

A vonatkozó utasításokat közvetlenül nem érintette, azonban egy korábbi, a tárca részétől elvesztett peres ügy kapcsán felmerült, hogy a HM-tulajdonú részvénytársaságok HM közbeszerzési eljárásban való részvétele esetén a közbeszerzési eljárás döntéshozója, vagy annak előjárója nem lehet a tárca tulajdonosi jogait gyakorló személy. Tehát a tulajdonosi és a közbeszerzési döntési jogkört tárcán belül külön kellett választani. Korábban a HM kabinetfőnök gyakorolta a HM-tulajdonú részvénytársaságoknál a tulajdonosi jogokat, így azoknál a közbeszerzési eljárásoknál, amelyekben a HM-tulajdonú részvénytársaságok ajánlattevőként részt vettek, a honvédelmi miniszter nem, de a HM KÁT, illetve a HM VGHÁT lehetett döntéshozó.

Az 53/2001. HM utasítás, valamint az infrastrukturális fejlesztések és az elhelyezési ellátást biztosító beszerzések eljárási rendjéről szóló 56/2001. (HK 14.) HM utasítás módosítása a jogkörök és feladatok változása miatt szükségessé vált. Ennek érzékeltetésére egy példa: 2002. augusztus 1-től a HM-tulajdonú részvénytársaságoknál a HM kabinetfőnök beosztás megszüntetése után, névre szóló megbízás alapján a tulajdonosi jogokat a HM védelemgazdasági helyettes államtitkár gyakorolta. Ennek megfelelően azoknál a közbeszerzési eljárásoknál, amelyekben a HM-tulajdonú részvénytársaságok ajánlattevőként vettek részt, sem a honvédelmi miniszter, sem a HM KÁT, sem a HM VGHÁT nem lehetett volna döntéshozó. Célszerű lett volna ezt a kérdést is az átdolgozás alatt álló HM hatásköri jegyzékben megoldani.

Ilyen előzmények után 2002-ben végül csak az 53/2001. HM utasítás módosítása történt meg, és csak annyiban, hogy az informatikai és hírközlési közbeszerzési eljárásoknak a továbbiakban a HM HFBF útján kellett megvalósulnia.

A kialakult helyzetben, a sokasodó problémák megoldatlansága miatt, az érvényben lévő HM szabályozási rendszer megváltoztatása 2003-ra egyre égetőbb szükségszerűséggé vált. Változott a központosított közbeszerzések kormány szintű szabályozása, Magyarország EU-ba való belépését megelőzően küszöbön állt az új közbeszerzési törvény megjelenése, stb. Közismert, hogy a honvédelmi tárcánál a közbeszerzések előírás szerinti végrehajtása – a közbeszerzések darabszáma és értéke miatt is – kiemelkedő jelentőséggel bír. A Közbeszerzések Tanácsa évente közzétett értékelése szerint a legtöbb ajánlatot – immár hagyományosan – 2002-ben is a tárca kérte.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak a közbeszerzési eljárások szabályszerűségének tárgyában végzett vizsgálata során feltárt problémák megoldására a HM Költségvetési és

Munkabiztonsági Ellenőrzési Hivatal (HM KMEH) által készített és a honvédelmi miniszter által jóváhagyott 2002. évi „Intézkedési terv”¹⁰⁷ is előírta a közbeszerzési eljárás fejezeti rendjére vonatkozó HM utasítások aktualizálását, különös tekintettel a 2002. január 1-től hatályos jogszabályi változásokra.

2003-ban továbbra is a HM HFBF beszerzésekkel kapcsolatos egyik alapvető feladata az volt, hogy kidolgozza a védelmi eszközök anyagok és szolgáltatások beszerzési eljárásainak szabályaira vonatkozó miniszteri utasításokat, illetve a közbeszerzések és a központosított közbeszerzések tárcaszintű szabályozását. Ezen belül a főosztály végezte a közbeszerzési törvénnyel kapcsolatos HM szintű szabályzók kidolgozását, a fejezeti kezelési előirányzatok szempontjából az MH eszközei és anyagai beszerzésével kapcsolatos engedélyeztetéseket, a döntési javaslatok előkészítését és a jogszabályokkal való összhang megteremtését. Ezért a HM HFBF főosztályvezetője a közbeszerzések szabályozása témájában 2003. januárban a szolgálati út betartásával ismételten felterjesztéssel fordult a honvédelmi miniszterhez.¹⁰⁸

Az 53/2001. (HK 14.) HM utasítás megjelenését követően mind a HM HFBF, mind a végrehajtó és irányító szervezetek újabb tapasztalatokat szereztek a beszerzések gyakorlati végrehajtása terén, ennek során a beszerzésben érintett katonai szervezetek részéről számos ésszerű javaslat érkezett a szabályozás módosítására vonatkozóan.

Az utolsó évek változásai következtében megnövekedett a közbeszerzések nyilvántartásának, a döntések előkészítésének, ügyintézésének bonyolultsága. Erre jellemző, hogy egy-egy ügy megnyugtató, a törvényes előírásoknak megfelelő intézéséhez a korábbi 1-2 levélváltás helyett nem ritkán 4-5, extrém esetekben 10-15 levélváltás vált szükségessé. Sok esetben előfordult olyan eset is, hogy a törvényesség biztosítása érdekében ügyintézői szinten „kézi vezérléssel” kellett a jogszabályok előírásainak érvényt szerezni, ami jelentősen megterhelte az egyes eljárásokkal kapcsolatos ügyintézést. Gyakran a beszerzésekkel kapcsolatban Nemzetbiztonsági Kabinet vagy Országgyűlés Honvédelmi Bizottsági felterjesztés elkészítése vált szükségessé, melyet szintén a HM HFBF készített elő.

Tekintettel a törvénymódosításra, valamint a felsőszintű gazdálkodók túlnyomó többségét magába foglaló MH ÖLTP javaslatára, célszerűnek tűnt a döntéshozatal szigorúan centralizált rendszerét úgy módosítani, hogy az továbbra se zárja ki az egyes esetekben

¹⁰⁷ 185/276/2002. nyt. számú „Intézkedési terv” – a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által a fordítási tevékenység, mint szolgáltatás igénybevétele esetén lebonyolított közbeszerzési eljárások szabályszerűségének tárgyában végzett vizsgálat során feltárt problémák megoldására – 2/a pontja.

¹⁰⁸ Ügyirat tárgya: Közbeszerzések szabályozása (Nyt. szám: 35/1/2003. 2003. január 14.) Címzett: Juhász Ferenc, honvédelmi miniszter (Dr. Fehér József, HM közigazgatási államtitkár, Zámboi Mihály, HM védelemgazdasági helyettes államtitkár és Tóth Ferenc, HM haditechnikai beszerzési és fejlesztési főigazgató útján).

feltétlenül szükséges közvetlen ráhatás lehetőségeit sem. Az új javaslat szerint a közbeszerzési eljárás törvény által meghatározott közvetlen résztvevője a döntéshozatal folyamatában elválasztásra került a korábbi „döntéshozótól”, azaz a tárcán belüli szabályozókban külön nevesített, az új javaslatban „a közbeszerzési eljárás megindítását és lezárását engedélyezőtől”. A fenti problémakör megoldására a HM HFBF főosztályvezetője az előjárói elvárásoknak megfelelően, a korábbiakkal megegyezően azt javasolta, hogy a nyertes ajánlattevő kiválasztására a közbeszerzési eljárást kezdeményező szervezet (szolgálati ág) vezetője, illetve annak előjárója – a közbeszerzési eljárást engedélyező személy előzetes írásos tájékoztatása mellett – váljon jogosulttá. A javaslat szerint az írásos tájékoztatónak tartalmaznia kellett volna az eljárás lefolytatásáról szóló beszámoló jelentést is. Ez a megoldás úgy biztosította volna az előzetes tájékoztatást a vezetés részére – a közbeszerzési eljárás lefolytatása során –, hogy amennyiben indokolt, megteheti a törvény előírásainak megfelelő beavatkozást is.

A javasolt módosítás, a feladat végrehajtásának átláthatósága érdekében, igyekezett – a közbeszerzési eljárásban ajánlatkérő, vagy az ajánlatkérő nevében eljáró szervezet felelősség és jogkörének csorbítása nélkül – a folyamatok szabályozását úgy leírni, hogy az utasítás egyaránt megfeleljen az előzetes engedélyeztetéssel kapcsolatos előjárói elvárásoknak és a jogszabályokban meghatározott, a beszerzésekre vonatkozó előírásoknak is.

A HM szabályozás egyik legvitatottabb pontja a közbeszerzési eljárás fajtája meghatározásának a joga volt. A korábbi tapasztalatok szerint célszerűnek tűnt az, hogy a közbeszerzési eljárás megindítására vonatkozó engedély kérelemben az eljárás kezdeményezője (többnyire az érintett szolgálati ág) az eljárás fajtájára csak javaslatot tesz, melynek a módosítását az eljárás lefolytatója (a HM BBBH) szükség szerinti kezdeményezheti. Tipikusan ez a jogkör is az előjárói elvárások, döntések szerint került és maradt meg a legmagasabb szinten.

A 63/2002. (HK 22.) utasítás a HM tulajdonú gazdasági társaságok esetében a tulajdonosi jogkörök gyakorlását a védelemgazdasági helyettes államtitkárhoz delegálta, lényeges eleme lett volna az új szabályozásnak, hogy ezekben az esetekben közbeszerzési eljárás megindításának és lezárásának engedélyezési jogkörét értékhatártól függetlenül a közigazgatási államtitkár gyakorolja.

A HM feladatköri rendszerének felülvizsgálata során kiemelt hangsúlyt kapott – és ebben konszenzus alakult ki –, hogy az erőforrás gazdálkodás tervezését célszerű a HM GTH-hoz telepíteni. Ennek részeként a beszerzések éves HM és MH egészére vonatkozó tervezésére a HM GTH-t javasolták kijelölni. Az utasítás módosításának tervezete is ezt az elgondolást tartalmazta. Ennek alapján a Kbt. által lehetővé tett tárcaszintű előzetes összesített

közbeszerzési tájékoztató minden év március 31-ig megjelentethetővé válik, és az abban szereplő beszerzések esetében a kötelezően előírt határidők jelentősen csökkennek.

A HM HFBF főosztályvezetője 2003. januárban készített felterjesztéséhez csatolta az utasítás módosítására vonatkozó legújabb javaslatát, amelyet 2002. év tavaszán az akkori közigazgatási államtitkár már elfogadott, de végrehajtására a kormányváltás miatt már nem került sor. A minisztérium új vezetése részére is felvetődött a kérdés, hogy igényli-e a centralizált engedélyezési és döntéshozatali rendszer fenntartását, vagy egy decentralizált rendszer kialakítását tartja célszerűbbnek. A döntés meghozatala során ismét kiemelt szempontként vették figyelembe a bírság kiszabásával kapcsolatos, a döntéshozóra nézve hátrányos új szabályozást, mindazonáltal nem voltak hajlandók lemondani a centralizált rendszerből adódó előnyökről sem.

A „Honvédelmi Minisztérium és intézményei, valamint a Magyar Honvédség beszerzéseinek eljárási rendjéről” szóló 53/2001. (HK 14.) HM utasítás módosítás tervezetének ez már a sokadik változata volt. A hivatalosan felterjesztett több javaslat mellett – az utasítás 2001. novemberi megjelenésétől 2003. júniusáig, a HM HFBF KBO megszűnéséig – HM HFBF KBO szinten már több mint 15 változata létezett, melyek minden időben az aktuális vezetői elvárások, a különböző szervezeti és egyéb változások, valamint a gyakorlati tapasztalatok nyomán alakultak ki. A tárca vezetése a HM utasítás módosításával, illetve az azt kiváltó új utasítás kiadásával 2003-ban érdemileg nem foglalkozott, e helyett 2003. június elsejei hatállyal megszüntették a Közbeszerzési Osztályt. 2003. év végén Magyarország EU-hoz való csatlakozásának előkészítése és a jogharmonizáció jegyében, valamint a gazdasági környezet változása miatt megjelent az új közbeszerzési törvény.¹⁰⁹ Az új törvény egy sor közbeszerzéshez kapcsolódó kormányrendeletet megszüntetett, többek között a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól szóló,¹¹⁰ a központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályairól szóló,¹¹¹ az egyes beszerzések nemzetbiztonsági és titokvédelmi okok miatti sajátos szabályairól szóló,¹¹² valamint a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról

¹⁰⁹ 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.)

¹¹⁰ 125/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól – MK 62/1996

¹¹¹ 126/1996. Korm. (VII. 24.) rendelet a központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályairól – MK 62/1996

¹¹² 151/1999. (X. 22.) Korm. rendelet az egyes beszerzések nemzetbiztonsági és titokvédelmi okok miatti sajátos szabályairól – MK 92/1999

szóló¹¹³ Korm. rendeleteket. Egyben a törvény felhatalmazta a Kormányt, hogy több kérdést rendeletben szabályozzon közöttük például:

- az államtitkot vagy a szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályait¹¹⁴;
- a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokat¹¹⁵;
- az NSIP keretében megvalósuló beszerzésre vonatkozó részletes – a törvénytől az ilyen eljárások sajátossága miatt szükséges eltérő – szabályokat.¹¹⁶

A kormányrendeletek kidolgozásának meghatározott rendje szerint a kormányrendelet javaslatot, vagy tervezetet egy tárca főfelelőssége mellett dolgozzák ki, bevonva abba az érintett társmiszteriumokat, majd egy (esetenként több) fordulós tárcaközi véleményeztetési eljárást bonyolítanak le. Az előkészítés során rendkívül nagy szerepe van a tárcák szakértőinek. A felsorolt kormányrendeletek szinte kivétel nélkül érintik a honvédelmi tárcát. A védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályok területén a rendelt kidolgozásáért és a kapcsolatos procedúra lebonyolításért egyenesen a védelmi tárca a fő felelős.

Az igazságügy-miniszter az új törvényben felhatalmazást kapott a végrehajtás egyes kérdéseinek szabályozására. Ezeknek a közbeszerzéssel kapcsolatos igazságügy-miniszteri rendeleteknek a kidolgozásában is számos szakmai tennivalója akadt a védelmi tárcának. A törvény hatálytalanított számos, korábban megnevezett szabályozót. Ebből adódóan már a legújabb, 2000. és 2003. között kiadott, a közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályok is hatályukat veszítették, közöttük a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó

¹¹³ 152/1999. (X. 22.) Korm. rendelet a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról – MK 92/1999

¹¹⁴ 143/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az államtitkot vagy a szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól – MK 59/2004

¹¹⁵ 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról – MK 108/2004

¹¹⁶ 40/2005. (III. 10.) Korm. rendelet a NATO Biztonsági Beruházási Program keretében megvalósuló beszerzésre vonatkozó részletes szabályokról – MK 30/2005

kormányrendelet is, következésképpen elavult a vonatkozó HM utasítás is.¹¹⁷ Ebben a helyzetben nagy a valószínűsége annak, hogy a beszerzés szabályozási tevékenységet a védelmi tárcánál korábban főfeladatként ellátó HM HFBF KBO 2003. évi megszüntetése komoly gondokat okozott.¹¹⁸

A HM beszerzések 2003. június 30. előtti fő folyamatát bemutató ábrát az 1. számú melléklet tartalmazza. Az ábra forrása az Állami Számvevőszék 2003. évi ellenőrzéséhez készült V-3-05/2004. sz. előtanulmány.

3.3. A védelmi beszerzések helyzete 2004-ben

3.3.1. A szervezet

A HM HFBF KBO megszűnését követően a honvédelmi tárcán belül beszerzéssel foglalkozó szervezet, vagy szervezeti elem a HM BBBH, valamint az MH ÖLTP alárendeltségébe tartozó ellátó központok.

Az HM BBBH a beszerzés olyan tárcaszintű végrehajtó szervezete, amely a végrehajtáson kívül a legyengített, vagy megszüntetett fölé és alárendelt szervezetek és szervezeti elemek feladatait is ellátja. A HM HFBF KBO megszűnését követően jelentős részfeladatokat kapott a beszerzés szabályozása területén. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény felhatalmazta a Kormányt, hogy alkossa meg a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról szóló Kormány rendeletet.¹¹⁹ A HM BBBH jelentős részt vállalt ennek kidolgozásában és előkészítésében.

Az ellátó központok személyi állományának az évek folyamán történt drasztikus leépítése alkalmatlanná tette ezeket a szervezeteket nagyobb horderejű és volumenű közbeszerzési eljárások lefolytatására. Az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló 2004

¹¹⁷ 2005-ben megjelent az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló 102/2005. (HK 22.) HM utasítás, mely hatálytalanította a hasonló tárgyú 89/2004. (HK 25.) HM utasítást.

¹¹⁸ A 2003. július 1-vel megszüntetett HM Haditechnikai Fejlesztési és Beszerzési Főosztály és HM Informatikai és Hírközlési Főosztály jogutódjaként létrehozott HM Logisztikai és Haditechnikai Fejlesztési és Felügyeleti Főosztály már nem tartalmaz kimondottan csak beszerzéssel foglalkozó osztályt.

¹¹⁹ 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról – MK 108/2004

őszén újonnan megjelent HM utasítás¹²⁰ – az eddigi tendenciának megfelelően – tovább növeli a kizárólagosan a HM BBBH hatáskörébe tartozó beszerzéseket. Így például kizárólagosan a hatáskörükbe tartozik valamennyi olyan központi (köz)beszerzés végrehajtása, amelynek értéke a nemzeti közbeszerzési értékhatár felét eléri vagy meghaladja. Mindezen feladatok jelentősen leterhelik a HM BBBH nem erre a feladatra kialakított kapacitását, a részére megszabott feladatok a jelenlegi létszámviszonyok mellett csak kapkodva, megfelelő figyelem ráfordítást nélkülözve hajthatók végre.

A tárca közbeszerzési feladatokkal megbízott szervezetei közül hiányzik egy HM szintű, közvetlenül a VGHÁT-nak alárendelt szervezet, illetve szervezeti elem. Egy hasonló céllal létrehozandó új szervezeti elemnek a feladatai nem egyeznének meg teljes mértékben a korábban megszüntetett HM HFBF KBO feladataival. Azok közül szükség lenne a korábbi HM HFBF KBO által is ellátott tárca szintű szabályozási funkcióra. Új elemként be kell vezetni a közbeszerzési tevékenység tárca szintű ellenőrzését, a védelemgazdasági helyettes államtitkár tervei szerint és közvetlen alárendeltségében. Új feladatként jelentkezik az új szervezet számára a tárcaszintű beszerzési stratégia kidolgozása, valamint a (köz)beszerzési szakemberek humánpolitikai, kiképzési, életpálya stratégiájának kidolgozása.

3.3.2. A szabályozottság

2004. évben teljesen átalakult a védelmi beszerzések szabályozó rendszere. Bár mindegyik újonnan megjelent nemzetgazdasági szintű szabályozó jelentősen kihat a tárca beszerzési tevékenységére, mégis közülük három alapvető jelentőségű. Ezek a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény, a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról szóló 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet, és az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló 89/2004. (HK 25.) HM utasítás.

A törvény több új eleme közül kiemelkedik az európai uniós, vagy más néven közösségi értékhatárt meghaladó beszerzések területén hozott teljesen új eljárási rend.

A kormányrendelet eljárásrendjében, megoldásaiban a közbeszerzési törvényhez képest kevesebb változást hozott a korábbi kormányrendeletéhez¹²¹ képest, tárgyi hatálya viszont új,

¹²⁰ 89/2004. (HK 25.) HM utasítás az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről

¹²¹ 152/1999. (X. 22.) Korm. rendelet a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról – MK 92/1999

átveszi a Római Szerződés 223. §.-hoz (Article 223 of the Treaty of Rome) tartozó meghatározást. A kormányrendelet lényegi eleme keveset változott. A védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk beszerzése, illetőleg szolgáltatások végzése alapvetően továbbra is a közbeszerzési törvényben rögzített alapelveken nyugszik, ahhoz képest bizonyos könnyítéseket tesz lehetővé. Nagy hiányossága – az EU-s nyugati fejlett tőkés országok a hasonló típusú szabályozásához képest –, hogy a tárca rendkívül kevés szabad kezdet kap a szerződéses partner kiválasztásában. Legszenvedélyesebben ez abban nyilvánul meg, hogy a HM a 100 %-os tulajdonú hadiipari vállalatával sem köthet szerződést versenyeztetés nélkül. Közismert, hogy a haditechnikai termékek beszerzése speciális helyzeténél, összetettségénél, bonyolultságánál, hosszú távú speciális fejlesztési igényeinél, titkosságánál fogva nehezen illeszthető a közbeszerzési törvény keretei közé. A nyugati országokban a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk és szolgáltatások beszerzésére kialakított belső szabályozási rendszer lehetőséget nyújt az erre a speciális igényekre kialakított hadiipari cégekkel való közvetlen szerződéskötésre.

Az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló új HM utasítás az Éves Beszerzési Terv és az Előzetes Éves Beszerzési Terv bevezetésével, a közbeszerzések megindításához és a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjének kiválasztásához szükséges engedélyezési eljárás egyszerűsítésével igyekszik enyhíteni a közbeszerzések túlbürokratizáltságán. (Ennek azonban még ki kell állnia a gyakorlat nehéz próbáját.) Azon kívül, hogy egy új szabályozó rendszer bevezetése önmagában is nehézségekkel jár, számolni kell azzal, hogy a tárca évek óta permanensen változó, átalakuló vezetési, irányítási, szabályozási, és feladat rendje, fejlesztési elképzelései miatt a beszerzések hozzávetőlegesen csak 40-60 %-a tervezhető már a tárgyévvel megelőző évben. A fennmaradó részre – nem kis mértékben az év közben szükségessé váló nagy számú módosítás miatt – továbbra is vonatkoznak az említett és az új HM utasításban csak részben enyhített bürokratikus engedélyezési eljárások. Ezeknek az a lényege, hogy a Beszerzési Tervekben szereplő beszerzések módosítását, vagy a tervekben nem szereplő igények alapján lefolytatandó beszerzési eljárást a „(Köz)beszerzési Engedély Kérelem” okmányon engedélyeztetni kell. A Kérelem jóváhagyására – a honvédelmi miniszter által átruházott jogkörben – a HM VGHÁT jogosult. Ennek megfelelően az adott beszerzésre vonatkozó kérelmet a HM KPSZH főigazgatójának ellenjegyzésével – a HM Logisztikai és Haditechnikai Fejlesztési Felügyeleti Főosztály (HM LHFFF) útján – a HM VGHÁT-nak kell

felterjeszteni. A Kérelem jóváhagyása után a folyamat megegyezik a Beszerzési Tervek alapján indított beszerzések lefolytatásának rendjével.

Célszerűnek látszik végiggondolni, hogy mennyi időt, energiát, pénzt lehetne megtakarítani azzal, ha a beszerzések indításának és a nyertes ajánlattevő kiválasztásának döntési jogkörét a tárca egészére kiterjedő hatáskörrel rendelkező felsőszintű gazdálkodó szervek vezetői részére ruháznák át. A tevékenység szabályos végrehajtását a HM VGHÁT felügyeleti jogkörébe beletartozó ellenőrzéssel lehet biztosítani.

3.3.3. A védelmi beszerzési tevékenység tervezése

A védelmi beszerzési tevékenység tervezése a gyakorlatban rendkívül nagy hiányosságokkal küszködik. A rendszerváltás előtt működő beszerzés tervezési rendszer az igények és a lehetőségek közötti hatalmas szakadék okán elhalt. Helyette az éves költségvetés tervezésének alátámasztására – a központilag meghatározott pénzügyi lehetőség figyelembevételével – a felsőszintű gazdálkodó szervezetek és a csapatok megfelelő prioritásokat alkalmazva kitöltötték a rendelkezésre álló forrás kereteket a legégetőbb szükségletek kielégítésére irányuló beszerzések tervezésével.

A HM beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló új HM utasítás az Éves Beszerzési Terv és az Előzetes Éves Beszerzési Terv bevezetésével ezt a helyzetet enyhíti. Ennek bevezetése és finomítása még hosszú időt vesz igénybe.

Nagyobb gondot okoz a beszerzési tevékenység tervezése során a folyamatosan változó környezet. A beszerzési stratégia nem más, mint a fejlesztési stratégia tükörképe. Mivel a fejlesztési stratégia állandó jelleggel változik, a beszerzési stratégia is változik. Egy sűrűn változó fejlesztési stratégiához képtelenség beszerzési stratégiát rendelni. Többek között ez az oka annak, hogy a tárca gyakorlatilag nem rendelkezik beszerzési stratégiával.

2001-2013 közötti időszakban megvalósításra tervezett fontosabb haditechnikai fejlesztési programok tervezését jóformán még el sem kezdték, de már számos változáson ment keresztül.

Összegzés

A harmadik fejezetben a rendszerváltást követő változásoknak a honvédelmi tárca beszerzéseire gyakorolt hatását elemeztem. Ezen belül kiemelten a tárca költségvetése által megszabott lehetőségek, a beszerzés (közbeszerzés, központosított közbeszerzés) szabályozásának jelenlegi helyzete, a haderő jelenlegi szervezete, valamint tervezése hatásait és az ezekből adódó aktuális követelményeket.

Kiemelt jelentőséget tulajdonítok a HM tárca beszerzési rendszerének kritikai elemzésére, a szabályozás hiányosságai okainak feltárására, illetve javaslatot teszek a szabályozó rendszer kialakítására.

4. FEJEZET

A nemzetközi tapasztalatok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata

A rendszerváltás óta az MH feladata, szervezeti felépítése, létszáma, szövetségi rendszere, bel- és külpolitikai környezete, külső- és belső gazdasági feltételrendszere gyökeresen megváltozott. Ezek a jelenségek a magyar haderő beszerzéseiben is két, a beszerzés működését alapvetően befolyásoló változást hoztak.

A szövetségi- és a politikai rendszer átalakulása, valamint a (vásárlóerő értékében) csökkenő költségvetési támogatások eredményeként nagyrészt leálltak vagy megszűntek a különböző fejlesztések. Alig vagy egyáltalán nem történt meg a több évtizedes elavult rendszerek helyett az új technikai eszközök, eszközrendszerek rendszeresítése, bevezetése, javító és kiszolgáló bázisaink amortizálódtak vagy megszűntek, felszereléseik tönkrementek, elhasználódtak.

Ilyen körülmények között felszámolódtott, létszámában eltűnt az a szellemi kapacitás, amely képessé tenné a közép- és felsőszintű beszerzési szervezeteket, szervezeti elemeket egy-egy nagyobb technikai rendszer beszerzésére, bevezetésére, a hozzá kapcsolódó feladatsor elvégzésére. Ilyen feladatok például: anyagkatalógusok, javítási utasítások, technológiai utasítások elkészítése; az első alkatrészellátmány megtervezése; az anyagok kodifikációjának elvégzése; a szükséges készletgazdálkodás kialakítása; a javító, gazdálkodó állomány kiképzése, továbbképzésének megszervezése; technikai kiszolgáló, javító kapacitások létrehozása, stb. A politikai, katonai, de ma már a szakmai vezetés egy része sem ismeri átfogóan, hogy valójában mit jelent egy új eszközrendszer bevezetése, milyen feladatokkal jár együtt, milyen anyagi személyi, szellemi, stb. ráfordításokat igényelnek.

Ebből a szempontból az MH nem hasonlítható össze más nyugati hadseregekkel, ahol – hozzánk viszonyítva – szinte a teljes feltételrendszer biztosított. Egy közös vonás azonban mégis adódik, mégpedig az, hogy a fejlett nyugati országok is folyamatosan törekednek hadikiadásaik csökkentésére, ami a katonai vezetést új utak, új eljárások, új módszerek keresésére ösztönzi. Kutatómunkájuk során két jellemző vonás tűnik ki határozottan: a kutatásokba, és azok eredményeinek megvalósításaiba bevonják a civil szférát, ahol elsősorban

az ipar, ezen belül főleg az üzemszervezés és az innováció területén már nagy tapasztalatok állnak rendelkezésre. A másik jellegzetesség az összefüggésekben, rendszerekben való gondolkodás. Soha nem önmagukban vizsgálnak részfeladatokat, hanem minden esetben a részfeladatokat és a folyamatokat összefüggéseiben, komplex hatástanulmányokkal együtt. Ezeknek a vizsgálatoknak, tanulmányoknak az elvégzése, elvégeztetése, a hagyományos rendszerek megváltoztatása, az új eljárások bevezetése nem kis költségvonzattal jár, de hosszú távon ezek az egyszeri befektetések minden esetben megtérülnek. Ha a bevezetésükről – a róluk készített közép és hosszú távú tervek alapján – döntés születik, akkor rendkívül precízen, következetesen és szigorúan végrehajtják azokat, a több évig tartó bevezetés során terv szerint megengedve a – tapasztalatok eredményeként szükségessé váló – módosításokat is. Így hosszútávon folyamatosan megtérülnek a befektetett költségek.

Magyarországon nem minden esetben állnak fenn az előzőekben felsorolt lehetőségek. Először is a fejlett nyugati országoktól eltérően nem állnak rendelkezésre a kutatáshoz szükséges források. Másodszor, a befektetett tőke megtérülésének számítása teljesen eltérő. A nyugati hadseregeknél ugyanis – a hazaihoz képest – a technikai eszközöknek lényegesen nagyobb fenntartási költségeik vannak, amelyből egy-egy jobbítással, ésszerűsítéssel jelentős összegeket lehet megtakarítani. Az MH-nál ezzel szemben a technikai rendszerek, eszközök működtetésének, fenntartásának a költségei – a szükségletekhez viszonyítva – csak töredékeiben vannak biztosítva, így a belőle megtakarított összeg is csak töredéke lehet a nyugati hadseregek által megtakarított összegeknek. Ezen kívül a régi eszközök fenntartásához szükséges fenntartási anyagok és szolgáltatások árszínvonala lényegesen alacsonyabb a nyugati hadseregek technikai rendszereihez szükséges fenntartási anyagok és szolgáltatások árszínvonalánál.

Mindazonáltal érdemes figyelemmel kísérni a szövetségeseinknél végbemenő korszerűsítési folyamatokat, jobbítási eljárásokat, módszereket, mert ezekből – sajátosságainkat figyelembe véve – az esetenként adódó kedvező lehetőségeket kihasználva, hozzájuk viszonyítva jelentős befektetéseket megtakarítva, egy-egy mintát kipróbálhatunk, átvehetünk, bevezethetünk.

A korábbiakban részletesen és kritikusan elemeztem a magyar honvédelmi tárca keretén belül folyó beszerzési tevékenységet. Rámutattam hiányosságaira, működési elégtelenségeire, kiszolgáltatottságára más rendszerektől és alrendszerektől. A következőkben elemzem néhány, fejlettségben előttünk járó nyugati demokrácia védelmi beszerzésének működését olyan szemszögből nézve, hogy megvizsgálom mi az, amiben előttünk járnak, és mi az, amit megtanulhatunk, átvehetünk tőlük.

4.1. A NATO beszerzési politikája és eljárásai¹²²

Magyarország, mint NATO tag, szükségszerűen egyre nagyobb mértékben vesz részt a Szövetség munkájában és kapcsolódik be annak reálfolyamataiba. Ennek során a tárca beszerzőinek kellő mélységben meg kell ismernünk a szervezet tevékenységét irányító szabályozókat, készség, majd jártasság szintjére kell emelnünk azok alkalmazását. Így többek között részt veszünk közös beruházási és fejlesztési programokban, ahol különösen fontos a szabályozási rendszer mind szélesebb körű ismerete annak érdekében, hogy megfelelően ki tudjuk használni a különböző lehetőségekben rejtő előnyöket, és el tudjuk kerülni az ismeretek hiányából adódó buktatókat.

A NATO-n belül nincs egyetlen, egységes, a beszerzési tevékenység egészére vonatkozó és az egész szervezetre teljes körűen kiterjedő hatályú szabályozás. A NATO beszerzéseket különböző irányelvek határozzák meg, melyek első megközelítésre bonyolultnak és nehezen érthetőnek tűnnek. Azon országok számára, amelyek – Magyarországhoz hasonlóan – még nem rendelkeznek elmélyült tapasztalatokkal a NATO beszerzések területén, nem könnyű eligazodni az egymástól különböző irányelvek között, melyek a NATO egyes szervezetei (parancsnokságai, intézményei), illetve a költségvetés fajtájának függvényében változnak. A szakterület jobb megismerésének céljából a NATO maga is – különböző intézmények felhasználásával, például az amerikai Haditengerészeti Posztgraduális Iskola (NPS¹²³) – nemzetközi védelmi beszerzési és forrás menedzsment program tanfolyamokat, vagy másként fogalmazva, szerződéskötési tanfolyamokat szervez a tagországok számára.

Hasonló céllal jelentettem meg 2002-ben "A NATO beszerzési politikája és eljárásai" című cikkemet¹²⁴, melyben részletesen elemzem a NATO beszerzési irányelveit és eljárásait. Egyes vélemények szerint létezik egységes NATO beszerzési szabályozás. Valóban az Európai Szövetséges Főparancsnokságon (ACE¹²⁵), és annak területi főparancsnokságain a szerződéskötést az ACE 60-70 számú, „a katonai költségvetésből finanszírozott javak és szolgáltatások beszerzése” című direktívája egységesen szabályozza. De a NATO Fenntartási és Ellátási Hivatala (NAMSA¹²⁶) – mely függetlenített NATO beszerzési hivatal – szerződéskötését az NR-251-R-1, „Beszerzési szabályok” szabályozzák. Ez az előírás sokkal

¹²² A 4.1. fejezetnél Varga László: A NATO beszerzési politikája és eljárásai – Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/3. szám – Bibliogr.: fol. 58-84 – ISSN 1588-2233 – cikk kutatási eredményeire támaszkodtam.

¹²³ NPS – U.S. Naval Postgraduate School, Monterey

¹²⁴ Varga László: A NATO beszerzési politikája és eljárásai – Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/3. szám – Bibliogr.: fol. 58-84 – ISSN 1588-2233

¹²⁵ ACE – Allied Command Europe

¹²⁶ NAMSA – NATO Maintenance and Supply Agency

átfogóbb, mint a NATO pénzügyi szabályozás (NFR¹²⁷), vagy az ACE 60-70 direktíva. A NATO Konzultációs, Vezetési és Irányítási Hivatal (NC3A¹²⁸) szerződéskötéseit az AC/4-D/2261, „Közösen finanszírozott NSIP munkák nemzetközi versenytender eljárásai” előírásai szabályozzák. Az NSIP keretén belüli a beszerzések nem hasonlíthatók más beszerzési eljárásokhoz. Lényege, hogy az egyes NATO országok képesség követelményekkel (RC¹²⁹) kapcsolatos feladatai találkoznak, összegződnek, ezeket Képesség Csomagokká (CP¹³⁰) formálják, tehát az eljárást egy-egy NATO feladathoz megkövetelt képességek eléréséhez alkalmazzák. A kidolgozott CP-k közvetlenül összekapcsolják a katonai igényeket a haderők meghatározott céljaival. A CP-ket a NATO főparancsnokságok az érintett tagországokkal együtt készítik el, és terjesztik fel az Infrastrukturális Bizottsághoz (IC¹³¹), valamint a NATO Felsőbb Szintű Erőforrás Bizottsághoz (SRB¹³²,) jóváhagyásra.

A témával foglalkozó szakembereknek képesnek kell lenniük áttekinteni e bonyolult rendszert, és ismerniük kell a NATO beszerzési folyamatokat, ismerniük kell, hogyan működik a döntéshozatal a különböző NATO szervezeteknél, mint például az NC3A, a NAMSA, az ACE, a NATO Főhadiszállás (NATO HQ¹³³), a Szövetséges Hatalmak Európai Legfelsőbb Parancsnoksága (Európai Szövetséges Erők Főhadiszállása) (SHAPE¹³⁴) és a Dél-európai Szövetséges Fegyveres Erők Főparancsnoksága (AFSOUTH¹³⁵).

Nem lehet cél e helyen a NATO beszerzési rendszerének, eljárásainak ismertetése, tekintettel arra, hogy terjedelménél fogva ez külön tanulmány témáját képezhetné. A NATO beszerzési eljárásai során maga is törekszik az új lehetőségek keresésére. Ezek az új lehetőségek, eljárások számítógépes programokkal támogatott, korszerű, előremutató eljárások és módszerek, ezért célszerű közülük néhányat röviden áttekinteni.

A NATO beszerzéseinek új „üzleti” megoldásai

a) A már meglévő korszerű termékek, szolgáltatások, technológiák, módszerek katonai területen való alkalmazása

A katonai alkalmazás igényei kielégíthetők egyes, a polgári kereskedelemben forgalmazott, de a katonai követelményeknek megfelelő termékekkel illetve szolgáltatásokkal, valamint kielégíthetők külön katonai alkalmazásra kifejlesztett termékekkel, illetve

¹²⁷ NFR – NATO Financial Regulation

¹²⁸ NC3A – NATO Consultation, Command and Control Agency

¹²⁹ RC – Required Capabilities

¹³⁰ CP – Capability Packages

¹³¹ IC – Infrastructure Committee

¹³² SRB – Senior Resource Board

¹³³ NATO HQ – NATO Headquarters

¹³⁴ SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers

¹³⁵ AFSOUTH – Allied Forces Southern Europe

szolgáltatásokkal. Mindez igaz a speciális katonai termékek előállításánál is, ahol alkalmazott technológiákra is. A polgári élet korszerű termékeinek, szolgáltatásainak, technológiáinak, módszereinek a katonai területre való bevonásával jelentős költségek takaríthatók meg. A szükséges cikkek, termékek a kereskedelemről (katonai raktárból) közvetlenül elérhetők, hasonlóan a fejlett technológia¹³⁶ a kereskedelmi szektorból fejlesztési költségek nélkül elérhető.

Az erre a célra kidolgozott számítógépes támogatással megerősített módszer az angolszász rövidítéssel COTS¹³⁷ (vagy MOTs¹³⁸) elnevezéssel vált ismertté.

b) NATO NC3A beszerzést támogató rendszere (Buy Line System)

A beszerzések lebonyolítása világszerte egyre összetettebbé, és különleges ismereteket igénylő tevékenységgé válik. Különösen igaz ez globalizálódó világunkban a védelmi beszerzésekre, ezért a védelmi beszerzések színvonalas végrehajtásának lényegi eleme a megfelelő információ rendelkezésre állása.

A szükséges sokoldalú információhoz való hozzáférést segíti a NATO NC3A által kidolgozott speciális, sokoldalú, „Buy Line System” elnevezésű számítógépes beszerzést támogató rendszer. A rendszer egyik legfontosabb eleme a védelmi ipari termékek beszerzése tárgyában kötött speciális alap (meg)rendelés megállapodásokhoz (BOA¹³⁹) való hozzáférés biztosítása, de a rendszer rendelkezik több más beszerzést támogató elemmel is.

A program tartalma:

- hozzáférhetőség a BOA dokumentumok tartalmához;
- szállító partner kiválasztásának a támogatása;
- eljárás rend;
- fizetés (ellentételezés) végrehajtása;
- beszerzések lebonyolításának figyelemmel kísérése.

c) NAMSA anyagihiányok és feleslegek információs bázisa

A NAMSA felismerte, hogy különböző NATO országokban egymástól elkülönülten léteznek eszköz- és anyagihiányok, illetve felesleges, elfekvő eszköz- és anyagkészletek, valamint kapacitással le nem fedett szolgáltatási igények, illetve kihasználatlan szolgáltatási kapacitások. A NAMSA kialakított egy olyan számítógépes információs rendszert, melynek

¹³⁶ „state-of-the-art” technológia

¹³⁷ COTS – Commercial-Off-The-Shelf (Kereskedelmi le a polcra) Az ajánlott termék kereskedelemben készen kapható. Kereskedelmi forgalomban megtalálható termékek és módszerek felhasználása a védelem területén.

¹³⁸ MOTs – Military Off-The-Shelf (Katonai, le a polcra)

¹³⁹ BOA – Basic Ordering Agreements (Alap (Meg)rendelés Egyezmény)

segítségével az érintett országok, illetve cégek információkat szerezhetnek a keresett eszközökről és anyagokról, illetve értékesíthetik felesleges eszközeiket és anyagaikat, valamint szolgáltatási igényeik kielégítésére megtalálhatják a szükséges szolgáltatási kapacitással rendelkező cégeket.¹⁴⁰

A rendszer szükségességét a régebbi gyártású fegyverrendszerek fenntartásánál mutatkozó jelentős anyagihiányokból adódó problémák vetették fel. Ez a megoldás a már régóta nem gyártott eszközök alkatrészeinek újbóli tervezését és újbóli gyártását célozza meg. A rendszer segítségével a szükséges alkatrészek beszerzése Internet alkalmazásával is lehetővé válik.

d) A NAMSA vállalat irányítás támogatása

A védelmi ipari termékek gyártásakor a NATO országok közös érdeke, hogy az a legkorszerűbb módszerekkel, így például a legkorszerűbb vállalatirányítási módszerek alkalmazásával történjen. Ennek segítésére a NAMSA kidolgozott egy számítógépes támogató hardver és szoftver rendszert. A rendszerben egy „SAP R/3 Egységes kereskedelmi üzleti menedzsment rendszer” elnevezésű szoftver biztosítja a könyvelés, a gyártás, az anyaggazdálkodás, a minőségbiztosítás és az ellátás rendszerének korszerű működését és annak folyamatos tökéletesítését.

A számítógépes támogatással megerősített módszer angolszász rövidítéssel ERM¹⁴¹ néven vált ismertté.

4.2. Új, korszerű módszerek alkalmazásának lehetőségei, az Amerikai Egyesült Államok „Jövő Hadseregének” beszerzéseinél¹⁴²

4.2.1. „Jövő Hadserege” (AAN¹⁴³)

Ebben a részben vizsgálom az amerikai Szárazföldi Haderő erőinek átcsoportosításával, hosszú távú, 2025-ig szóló és még az azt követő évek feladataival és fenyegetéseivel foglalkozó tevékenységéhez kapcsolódó újszerű beszerzéseket. Vizsgálom az erre az időtávra vonatkozó fejlesztéseket, és az ehhez tartozó speciális beszerzési tevékenységgel kialakítandó úgynevezett „Jövő Hadseregét” (AAN).

¹⁴⁰ „Az ipari kapacitások és anyagok hiányának csökkentése (DMSMS – Diminishing Manufacturing Sources and Material Shortages)” megoldás.

¹⁴¹ ERM – Enterprise Resource Management (Vállalat támogatási menedzsment)

¹⁴² A 4. 2. fejezet Dr. Turcsányi Károly, Varga László: Az amerikai védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika II.) – ZMNE Egyetemi Kiadó Budapest 2003 – című egyetemi jegyzet kutatási eredményeit használtam fel.

¹⁴³ AAN – Army After Next (Jövő Hadserege). A 4.2.1. fejezet Varga László: *A jövő hadseregének beszerzései és logisztikája* című írásának kutatásait használja fel. (Megjelent a Bolyai Szemle Különszámában ZMNE Bolya János Katonai Műszaki Főiskolai Kar Haditechnika 2002.)

A téma tárgyalásához tudni kell, hogy az amerikai Szárazföldi Haderő – a túlnyomó részét kitevő hagyományos katonai szervezetek mellett – mindig rendelkezett egy korszerű, a kor követelményeihez kifejlesztett élenjáró katonai szervezettel, melyet a föld különböző konfliktusgócainál végrehajtott műveleteknél is rendszeresen alkalmazhattak. Jelenleg ez a katonai szervezet a korábban kialakított, hadosztály szervezésű, úgynevezett „XXI. Szárazföldi Haderő”, vagy ritkábban használt kifejezéssel „XXI. hadosztály”. A kilencvenes évek második felétől azonban már megkezdték a legújabb, azonos céllal létrehozandó új haderő tervezését és kialakítását, az AAN-t, mely hozzávetőlegesen szintén hadosztály szervezésű.

Az Egyesült Államokban elhatározták, hogy az amerikai Szárazföldi Haderő bázisán 2025-ig kialakítanak egy olyan, a legkorszerűbb követelményeknek is megfelelő hadsereget, mely a jövőben is biztosítja az Egyesült Államok vezető katonai szerepét a világban. „A jövőben a beszerzési folyamatban végbemenő változásoknak a jövő hadseregének logisztikai követelményeit és a kritikus technológiák alkalmazásának elvét kell támogatniuk.” Az idézet Allen Forte alezredestől, az amerikai hadsereg¹⁴⁴ tisztjétől származik.

Célirányos hadgyakorlatok és törzsvezetési gyakorlatok eredményeként folyamatban van egy korszerű technológiát, -harceljárást és -doktrínát alkalmazó korszerű haderőnek, az AAN-nek a kialakítása, amellyel terveik szerint az élenjáró tudományos és technikai vívmányok felhasználásával forradalmasíthatják a hadsereg harckészültségét, és amely lépésről lépésre minden hadszíntéren meghatározóvá fog válni. Mindennek a kialakítása egy folyamatosan változó, a kor technikai és technológiai vívmányait folyamatosan beépítő beszerzési, fejlesztési tevékenység megvalósításával történik.

Az amerikai Szárazföldi Haderőnél törzsvezetési gyakorlatokon, csapatpróbák és egyéb kísérletek eredményeként határozták meg azokat a szükséges képességeket, amelyek a jövő hadviselése szempontjából a legfontosabbak. Nem a szükséges katonai szervezeteket vagy speciális módszereket határozták meg, hanem kiemelték azokat az előremutató, kulcsfontosságú, jövőbeni gyártási és eljárási technológiákat, új működési elveket, amelyek jelenleg és a jövőben a legnagyobb valószínűséggel biztosítják az AAN számára harctéri sikert. 2025-re vonatkozóan a harctéren elérhető siker leglényegesebb tényezőjének a manőverek mozgékonyágát és gyorsaságát ítélték meg. Az amerikai Szárazföldi Haderő 2025. évre a

¹⁴⁴ USA Army. A fejezetben többek között Allen Forte alezredestnek az amerikai Szárazföldi Haderő fejlesztésével és beszerzésével foglalkozó „*Acquisition and Logistics for the Army After Next*” (megjelent: az Army Logistician 1999 január/februári számában, 110-113. oldal) című cikkét dolgoztam fel és elemeztem. Allen Forte alezredest a Horizontális Technológiai Integráció (HTI) vezető koordinátora, a Rendszer Integrációs Hivatal jövő hadműveletei igazgatója, valamint a Szárazföldi Haderő Kutatási, Fejlesztési és Beszerzési Titkárhelyettesi Hivatal igazgatója.

jelenlegi harcoló erőinek korszerűsített szervezeti elemeiből, valamint az ANN részére újonnan kifejlesztett szervezeti elemekből áll.

A kísérletek eredményei szerint a siker egyik feltétele, hogy az AAN harcoló erői különleges harckészültségbe állítási képességekkel rendelkezzenek a kontinentális Egyesült Államokból (CONUS¹⁴⁵) közvetlenül a harctérre való eljutáshoz, valamint olyan különleges manőverező képességekkel, melyekkel harcászati alkalmazásuk során ki tudják használni a terep előnyeit, miközben a harctéren való mozgásnál nagy légi mozgékonyagra támaszkodnak. A harcoló erőktől megkövetelik, hogy a háromdimenziós harcban, sőt a világűrbe érve is megtartsák a manőverezési, élőerő megsemmisítési és információs fölényüket. Ennek a haderőnek egy megbízható és hibátlanul működő számítógépes vezető, ellenőrző, hírközlési, hírszerző, érzékelő és felderítő [CCCCISR (C4ISR)¹⁴⁶] hálózati rendszerre van szüksége abból a célból, hogy egységeit irányítsa, informálja, és a tevékenységüket koordinálja. Ezen kívül pontos fegyverekre és nagy hatótávolságú tüzerekre van szüksége, hogy megfelelő csapást tudjon mérni az ellenséges vezetési pontokra.

Ezeket a képességeket kell biztosítani a beszerzésnek. Ennek érdekében az AAN erőinek lépésről lépésre kialakuló képe néhány jelentős változást követelt meg a beszerzés tekintetében is. A Szárazföldi Haderő Hadi Főiskoláján (AWC¹⁴⁷) tartott AAN törzsvezetési gyakorlaton a résztvevők részletesen vizsgálták a gyakorlat logisztikai eseményeit, és a vizsgálatba bevonták az AAN képviselőit is. Mindezek eredményeként a következő négy, az AAN-re vonatkozó, a beszerzés feladatait is lényegesen érintő kulcsfontosságú tényezőt állapították meg:

- fel kell gyorsítani a haderő már folyamatban lévő racionalizálását és átalakítását;
- jelentősen csökkenteni kell a haderő „súlyát”;
- jelentős mértékben csökkenteni kell az üzemanyag- és energiafogyasztást;
- a hadműveletek során az anyagellátást folyamatosan kell biztosítani.

Mivel ezek közül a haderő racionalizálása és a fokozatosan leváltható egységek megszüntetésének felgyorsítása a beszerzési tevékenységet közvetlenül nem érinti, tárgyalásától eltekintek.

A kulcsfontosságú tényezők jellegéből adódik, hogy az AAN beszerzési feladatainál **a beszerzési tevékenység hangsúlya az azonnali beszerzéstől, a vásárlástól a hosszú távú fejlesztések megrendelésének – mint szolgáltatás beszerzése – irányába tolódik el.** A

¹⁴⁵ CONUS – continental United States

¹⁴⁶ CCCCISR (C4ISR) – command, control, communications, computer, intelligence, sensors and reconnaissance

¹⁴⁷ AWC - Army War College

beszerzők részére csak a katonai követelmények kerültek meghatározásra, azok kielégítése a beszerzés feladata. Ehhez azonban minden szükséges személyi és anyagi támogatást megkapnak.

A téma tárgyalásánál lényeges kihangsúlyozni, hogy az amerikai és más korszerű hadseregeknél a beszerzés nem csak a beszerző szervek feladata, hanem a nemzeti védelmi szervezet teljes egészét átfogó tevékenység, melynek végzése során a szervezeti hierarchia minden fokán a nem közvetlenül beszerzéssel foglalkozóknak is megvan a maguk beszerzéssel kapcsolatos feladatuk. A beszerző szervek csak részelemei ennek a tevékenységnek. Mindez az AAN beszerzések esetében hatványozottan érvényesül.

Az AAN hosszú távú beszerzés feladatait meghatározó követelmények részleteiben.

A haderő „súlyának” csökkentése

A stratégiai légi-szállítások miatt – a szállíthatóság növelése céljából – kiemelt jelentősége van a haderő „súlya” csökkentésének. Ez az igény nem csak az egyes eszközök súlyának a csökkentését jelenti, hanem a támogatásban résztvevő szervezeti elemek könnyebbé tételét, tehát létszámának és felhasznált eszközei darabszámának a csökkentését is. Ezért a beszerzés fontos feladata annak figyelembe vétele, hogy az új rendszerben a logisztikai biztosítás mind a felhasznált eszközök és anyagok, mind a biztosító állomány tekintetében kisebb legyen. Ezt a tervezésnél már a kezdettől fogva figyelembe kellett venni.

A súlycsökkentés egy másik lehetséges módozatának megvalósításához az amerikai Szárazföldi Haderő az AAN kialakítása során arra törekszik, hogy eszközei és anyagai „tökéletesen megbízhatóak” legyenek. Az olyan fegyver- és eszközrendszerek, amelyek harci körülmények között megbízhatóan, jól működnek, kevesebb alkatrész utánpótlást és javító kapacitást igényelnek.

További súly és anyagi megtakarítási lehetőséget biztosít az olyan eszközök beszerzése, fejlesztése, melyek biztosítják a helyszíni javítások könnyű végrehajthatóságát. Ez szintén csökkenti a hadszíntéren szükséges támogató erők létszámát, a támogatás mértékét, valamint alkalmazott eszközeinek mennyiségét. Mindezek speciális feladatokat, illetve szempontokat jelentenek a védelmi beszerzés részére.

Az üzemanyag- és energia fogyasztás csökkentése

A logisztikai rendszer által biztosított anyagok súlyának két leglényegesebb összetevője az üzemanyag és a lőszer. Jelenleg az amerikai Szárazföldi Haderő szállító kapacitásának 80

%-át ezek mozgatására tervezték. Ezek súlyának csökkentésére irányuló beszerzési erőfeszítések a kitűzött cél elérése szempontjából kritikusak.

Az üzemanyag- és energia fogyasztás csökkentése döntő fontosságú kérdés. Az AAN hadműveletek koncepciója szerint a nagy-távolságú, gyors manővereket egy hatalmas érzékelő és kommunikációs rendszer támogatja. Egy rendszer működtetése azonban rendkívül energiaigényes, ezért a beszerzés kutatja a lehetőséget arra, hogy a súly csökkentése céljából a rendszert energia-hatékonyabbá, tehát kevesebb energiát fogyasztóvá alakítsák át. Valószínűsítik, hogy a hagyományos üzemanyag beszerzési költségei 2025-ig még tovább fognak növekedni. Ezért feladatul tűzték ki a Szárazföldi Haderő részére, hogy alternatív (esetleg szilárd) üzemanyagokat keressenek a jövő rendszereinek energia ellátásához.

A katonák ellátásának biztosítása

Az utolsó tényező a katonák ellátása. Alapvető követelmény, hogy a műveletekben résztvevő katonák leveleinek, a fizetésének, az ünnepi ételeknek és hasonló más tételeknek a jövőben is el kell jutniuk a katonákhoz, tekintet nélkül arra, hogy az AAN erők milyen hadműveletben vesznek részt. Nem lehetett figyelmen kívül hagyni ezeknek az anyagoknak, cikkeknek a súlyát sem, és azokat a logisztikai terhekkel összekapcsolva számba kellett venni a beszerzések tervezésénél. Továbbá, a harcoló erőknek tevékenységükhöz szükségük van szervezetszerű egészségügyi és más egyéb biztosításra is, gondoljunk a sebesültekkel (mind a két területen, a gyógyításnál és a regenerálódásnál egyaránt), a hadifoglyokkal, a menekültekkel és a csapatok vallási igényeivel kapcsolatos biztosítási feladatokra. Mivel ezek az összetevők nem kis részben anyagokat is tartalmaznak, a beszerzések, fejlesztések során figyelembe kellett venni ezek logisztikai hatásait is.

4.2.2. Az amerikai Szárazföldi Haderő jelenlegi beszerzései

Az AAN előzőekben felvázolt elképzeléseinek megvalósítása az amerikai Szárazföldi Haderő feladata. Mindez nem kis kihívás volt a beszerzést megvalósító Szárazföldi Haderő beszerző szervei és személyi állománya részére, megvalósításuk gyors reagáló képességet és rendkívüli rugalmasságot igényel. Ennek megfelelően a Szárazföldi Haderő beszerzőit kellő időben felkészítették a követelmények kielégítése során várható változások kellően hatékony követésére. A beszerzés területén mára már több, a beszerzési eljárások és folyamatok megreformálására irányuló, és néhány új, az AAN prioritás érvényesítését megcélzó intézkedést vezettek be.

A Szárazföldi Haderő beszerzési tevékenységének a költségek és a logisztikai terhek csökkentésére irányuló törekvései a Szárazföldi Haderő mindkét elemére egyaránt irányulnak. Mindezek megvalósítására számos beszerzést racionalizáló programot indítottak el, melyek közül példaként említhető az alkatrészek és fődarabok modernebb, korszerűbb alkatrészekkel való fokozatos és folyamatos cseréje, az úgynevezett **Modernizálás Tartalék Alkatrészekkel** (MTS¹⁴⁸) program, valamint a működési és fenntartási költségek csökkentését megcélzó úgynevezett **Hadműveleti- és Ellátási Költségek Csökkentése** (OSCR¹⁴⁹) program.

Az MTS program lényege, hogy a rendszerben lévő, üzemelő haditechnikai eszközök fődarabjait és alkatrészeit olyan új, minőségileg jobb fődarabokkal, alkatrészekkel cserélik ki, melyek az üzemidő meghosszabbításán túl biztosítják az eszköz magasabb színvonalon történő működését és olcsóbb, gazdaságosabb üzemeltetését.

Az OSCR program keretén belül felülvizsgálták a katonai hadműveletek és ezek logisztikai támogatásával kapcsolatos beszerzéseket. Ennek eredményeként a már meglévő és az új korszerű eljárásokat, technológiákat felhasználták a fenntartási költségek csökkentésére. A beszerző szervezetek több, fejlesztés alatt álló és a jövő számára tervezett rendszer beszerzését kezdeményezték. A Szárazföldi Haderő – a korszerű rendszerek költségei felülvizsgálata részeként – felszólította a program menedzsereket, hogy a programjaikban beszerzendő technikai eszközök teljes élettartam költségeiért viseljenek felelősséget. Ezért a programmenedzsereknek a képesség-költségszámítás készítése során számba kellett venniük a beszerzési program teljes időtartamában és bármely részével kapcsolatos dolgot, eseményt, a kutatási- és fejlesztési fázistól a gyártáson és a csapatpróbán át a fenntartási és kivonási fázisig. Ezek közül is különös figyelmet kell fordítaniuk a sokváltozós logisztikai ügyekre és korlátozó tényezőkre, műszaki mérőszámokra.

Másik példa a beszerző szervezetek felelősségére a „**fejlesztési spirál**”¹⁵⁰ koncepciójának befogadása. Ennek a folyamatnak a lényege, hogy fel kell hagyni az egy adott időpontra vonatkozó és teljes hadműveleti csapatpróbával, teszttel végződő, befejezett fejlesztésre való törekvéssel, egy sokkal rugalmasabb, ismétlődő jellegű tervezési, tesztelési és újratervezési folyamat javára.

Más jellegű beszerzés korszerűsítési törekvések is vannak, mint például a **Szállító Logisztikai Támogatás** (CLS¹⁵¹), vagy más néven **Első Szállítói Támogatás** (PVS¹⁵²)

¹⁴⁸ MTS – Modernization Through Spares

¹⁴⁹ OSCR – Operations and Support Cost Reduction

¹⁵⁰ angolul: spiral development

¹⁵¹ CLS – Contractor Logistic Support

¹⁵² PVS – Prime Vendor Support

alkalmazása. Ez a módszer, leegyszerűsítve, a szerződéskötéseknél az egyes szállítók érdekeltségének a biztosítása abból a célból, hogy az eszköz teljes élettartamára megszilárdítsák az eladott termék iránti felelősségüket, és ezzel megtakarításokat érjenek el.

Másik előretékintő fejlesztési, beszerzési program a **Horizontális Technológiai Integráció** (HTI¹⁵³) – melynek hosszú távú kihatása van mind a jelenlegi programokra (a fejlesztésekben fontos módosításokat és új programokat vezetnek be), mind az AAN rendszerre –, amely közös technológiát integrál összetett eszközrendszerekbe.¹⁵⁴ Összetett eszközrendszerekbe közös fődarabokat, részegységeket, sőt alkatrészeket alkalmazva néhány területen komoly megtakarításokat lehet elérni. Ez a megtakarítás a fejlesztés önköltségének a szétosztásával kezdődik, és hatékonyabb, mint az adott technológiák részben vagy egészében elszigetelt fejlesztése. A Szárazföldi Haderő az adott cikkek nagymennyiségű beszerzésével is jelentős megtakarításokat érhet el, lenyomva ezáltal azok árait.

A legnagyobb megtakarítások a rendszerekben alkalmazott közös alkatrészekből származnak. Több közös alkatrész alkalmazásánál az élettartam fenntartási fázisában kevesebb alkatrészféleséget kell raktározni, szállítani és kezelni, ezzel további jelentős költségeket takarítanak meg. Ezen kívül a közös hardverek potenciálisan közös szoftvereket is jelentenek, ami újabb megtakarításokat eredményez.

A HTI-nek a katonák kiképzése területén és az általuk használt anyagok fenntartásánál is vannak előnyei. A szabványok és közös szerkezeti elemek használatával a kiképzés egyszerűbbé válik, ezért kevésbé költséges. A katonák sokoldalúbbá válnak, mivel az egyik rendszerre való kiképzés felkészítheti őket a másik rendszer alkalmazására is. A kevesebb alkatrész és kevesebb variáció könnyebbé teszi a rendszer diagnosztizálását és javítását. Az eszközök javítására fordított kevesebb idő több, a harctéren eltölthető, értékesebb időt jelent.

4.2.3. Az amerikai Szárazföldi Haderő jövőbeni beszerzései

Bármennyire is sikeresek az amerikai védelmi beszerzési reformok, egyértelmű, hogy az AAN tervezett haderejének létrehozására önmagukban nem elegendőek. Egy ilyen haderő megvalósításának két fő korlátja van: a költségvetés és a logisztika.

A realitáshoz tartoznak a meghatározó jellegű változások végrehajtásának akadályai. Például az a tény, hogy az új rendszer kifejlesztéséhez szükséges kutatási, fejlesztési és beszerzési költségvetés valószínűleg az Egyesült Államokban sem fog növekedni. A magas fejlettségű AAN rendszerek kifejlesztése és beszerzése sokkal költségigényesebb, mint a

¹⁵³ HTI – Horizontal Technology Integration

¹⁵⁴ A HTI-t bővebben a 4.2.5. pontban mutatom be.

jelenleg hadrendben lévő rendszerek fejlesztése. Ezért a Szárazföldi Haderő nem hozhat létre egy olyan AAN erőt, mely összeállításában a harctéren egy az egyben követi, vagy pótolja a jelenlegi szervezeteket és eszközrendszereket, még akkor sem, ha azok a közeljövő termékei. Még az amerikai Szárazföldi Haderő sem engedhet meg magának egy ilyen fegyveres erőt.

A második döntő fontosságú terület a logisztika. A hadsereg fejlesztési és fenntartási követelményei meghatározzák a válsághelyzetekre adandó válaszok korlátait is. Néhány esetben az erők közvetlenül a harcászati környezetbe fejlődnek fel, ezért az AAN erőknek könnyűnek és mobilnak kell lenniük, valamint képesnek kell lenniük kiterjedt hadműveletekben való részvételre korlátozott támogatás és ellátás körülményei között. Azok az eszközrendszerek, amelyek kis karbantartást igényelnek és képesek rendszereiket a harctéren felcserélni és javítani, segítenek elérni ezeket a képességeket. Az amerikai hadsereg jelenlegi logisztikai erő kifejtésének nagy részét az üzemanyag- és a lőszerszállítás köti le. Az AAN hadműveleti koncepciója szerint a kezdeményezett bevetések gyorsasága nem teszi lehetővé közbeeső állomás, terület, vagy logisztikai pont alkalmazását. Ezek az okai annak, hogy a tervezés logisztikai szempontjai döntő fontosságúak az AAN részére.

A beszerző szervezeteknek a feladat végrehajtása során két célt kell elérniük. Választ kell adniuk az ANN logisztikai kihívására, és elviselhetővé kell tenniük az új haderő költségeit. Az első azt jelenti, hogy konkrét célokat kell kitűzni a beszerzés elé a logisztika „súlyának” csökkentésével kapcsolatban. A második, a beszerzés új szemléletmódját jelenti. Konkrétan, minden AAN rendszer részére moduláris, cserélhető, közös és nyitott struktúrát kell biztosítani. Ezek a törekvések jelenthetik a meghatározott korlátok között az amerikai Szárazföldi Haderő részére a siker és a kudarc közötti különbséget.

4.2.4. A logisztika beszerzési céljai

Az amerikai Szárazföldi Haderő speciális célokat tűzött ki a védelmi rendszerek és logisztikai támogatásuk „súlyának” minimalizálására, az üzemanyag- és energiafogyasztás csökkentésére és a különlegesen magas megbízhatósági szint elérésére.

A haderő „súlyának” csökkentése kétféleképpen valósítható meg: az egyéni eszközrendszerek számának és súlyának, illetve a haderő teljes nagyságának – az általa alkalmazott támogatással együtt – csökkentésével. A Szárazföldi Haderőnek kellett meghatároznia az AAN eszközrendszerek súlyának maximumát, hogy azok biztosítsák a tervezett AAN harci egységek számára az elképzelt hatótávolságot. Például: egy harci bevetésre teljesen feltöltött alapjármű súlya, vagy egy alapjárművével összekapcsolt önálló jármű súlya, nem lehet több 20 tonnánál. A lőszer súlyát is csökkenteni kell. E célok

elérésében új anyagok és többfunkciós alrendszerek, az egymást helyettesítő, átváltható eszközrendszerek segíthetnek.

A célként kitűzött üzemanyag-fogyasztás csökkentés az AAN eszközrendszereknél magába foglalja mind az üzemanyag felhasználás hatékonyságának a növelését, mind a kőolaj alapú termékek felhasználásának a kiküszöbölését. A következő generációs rendszereknél a célok eszközrendszerenként 100-200 százalékos üzemanyag hatékonyság javulást tartalmaznak, meghatározták az üzemanyag súlyának a teljes eszközrendszer összsúlyához viszonyított maximumát, megkövetelve a kőolaj, mint elsődleges lehetőség mellett, az alternatív erőforrás vizsgálatát.

Egy rendszerben valamennyi erőforrás igény csökkentése egyenlően fontos. Az AAN-nél bevezetésre tervezett C4ISR rendszer még jobban fogja növelni az eszközök súlyát, ha nem csökkentik az energiaigényt. Az AAN eszközöknek többfunkciós kijelzőkre (display) és többfunkciós érzékelőkre (sensor) van szükségük ahhoz, hogy csökkentsék az elemek energia szükségletét, illetve az energiaforrások számát. További átfogó erőforrás csökkentési követelmény olyan automatizált energia felhasználási technológia alkalmazása, amely a nem használt alrendszerek erőforrásait átkapcsolja az aktívan használtakhoz.

Az utolsó terület, ahol konkrét célokat tűztek ki, az eszközök és eszközrendszerek megbízhatósága. Az AAN harcoló erőinél döntő fontosságú követelményként határozták meg az eszközrendszerek elemeinek, részegységeinek, alkatrészeinek különleges megbízhatóságát. A beszerző szervezetek részére feladatul tűzték ki, hogy találják meg a különleges megbízhatóság megvalósításának a módját. Ez ide vonatkozó célkitűzések a rendszerek javításközi átlag-időinek (100-200 százalékkal való) növelésével célozták meg. Ez hadműveleti szempontból is előnyös az ANN harcoló erői részére, melyektől elvárják, hogy távol a hagyományos támogatástól, a hagyományos harceljáráshoz viszonyítva jelentősen megnövelt terepszakaszon tevékenykedjenek.

Az amerikai Szárazföldi Haderő beszerzéssel foglalkozó szervezeteinek, szervezeti elemeinek, illetve a beszerzésben érintett személyeknek befektetéseket kellett és kell végrehajtaniuk, valamint a feladatra alkalmas személyeket kellett és kell találniuk azon célok eléréséhez, hogy megfelelő alapokat biztosító technológia után tudjanak kutatni. Döntő fontosságú volt, illetve lesz, hogy a XXI. Szárazföldi Haderőnek a legkorszerűbb informatikai technológiát biztosították abból a célból, hogy hadereje a szükséges „szellemi frissességgel és gyorsasággal” rendelkezzen. Ezáltal a XXI. Szárazföldi Haderő az AAN kapcsán lehetőséget kapott arra, hogy katonái számára az információ és informatikai fölény maximális előnyeinek

megszerzésével, valamint a megbízható fegyverrendszerek, szállító eszközök beszerzésével a döntő fölényhez szükséges „fizikai” gyorsaságot is biztosítsa.

4.2.5. Horizontális Technológiai Integráció

Az AAN koncepciójában kitűzött célokat a Szárazföldi Haderő Kiképzési és Doktrinális Parancsnoksága (TRADOC¹⁵⁵) dolgozta ki. Ezek eléréséhez a Szárazföldi Hadseregnek meg kellett változtatnia a jövőben beszerezni kívánt rendszerekkel szemben támasztott követelményeit. Kiindulási pont volt, hogy egy kicsi, azonnal támadni képes, nagymozgékonyaságú egységekből álló haderőnek a jelenleginél könnyebb, gyorsabb, mozgékonyabb, nagyobb személyi veszteséget okozó eszközrendszerrel kell rendelkeznie, melynek az alkalmazás során sokkal kevesebb támogatásra van szüksége.

Arra törekszenek, hogy a jelenlegi kísérleti fázistól továbblépve az eszközöknél ériék el az új technológiák által biztosított fölényt. Az irányelvek szerint az AAN erők egy időben való közös és moduláris tervezése lehetőséget biztosít az AAN rendszer finanszírozható megvalósítására és a teljes váltásra a Szárazföldi Haderő csapatainál. A TRADOC támogatja partnerei törekvését a horizontális integráció megvalósítására, és maga is törekszik annak elősegítésére a tudomány, a technológia és a beszerzés fejlesztése területén.

Egy ilyen szemléletmód nem alrendszerek egyéni programjain, hanem integrált erők kialakításán alapul. A közös megoldások minden eddiginél nagyobb méretű bevezetésével sikereket lehet elérni, és kívül lehet maradni a költségvetési és logisztikai kényszerek szigorú kötöttségein. Ez a szemléletmód a legnagyobb biztosíték arra, hogy elérjék a súly és energia terén kitűzött, az AAN megkívánt működéséhez szükséges céljaikat. Ez a példátlan méretű és szintű integráció teljesen új terület az amerikai Szárazföldi Haderő számára is, hatalmas mennyiségű munkát és együttműködést követel meg az elkövetkezendő években, de valójában bölcs katonai „befektetés”, amely a technológiailag korszerű AAN-nél hatalmas megtakarításokat és élettartam költség-csökkentéseket biztosíthat.

A HTI elvének alkalmazása az AAN harcoló erők számára a korábbi fejlesztésekből néhány fajta eszközrendszert, fegyvert és szenzort érinthet. Például lehetséges, hogy csak egy harckocsi elleni rakétát fejlesszenek, amely megfelel járműről leszállított gyalogsági, járműveken történő, vagy egy olyan integrált harci rendszerben való alkalmazásra, amelynek összetevője egy, az ellenséggel való harchoz szükséges alapjármű és egy, a szállításhoz, illetve tüztámogatáshoz szükséges légi jármű. Az eszközrendszer maga is lehet moduláris, a feladattól

¹⁵⁵ TRADOC – Training and Doctrine Command

függően fegyverek és szenzorok alkalmazásához átkonfigurálható. Az AAN harci erő bevetésénél a többfunkciós rendszerek és eszközök alkalmazása a kritikus pont.

4.2.6. A beszerzés szervezeti struktúrája

AAN céljainak elérése érdekében az amerikai Szárazföldi Haderő beszerzői még sok kihívással találják szembe magukat. Az AAN megvalósítása teljesen új beszerzési követelményeket támaszt a különféle haderőstruktúrák megvalósítására tervezett rendszerrel szemben. A jelenlegi kommunikációs irányítási struktúrák az AAN-hez szükséges képességek fejlesztésére már nem a leghatékonyabbak. Mindezekből következően szükségessé válik az amerikai Szárazföldi Haderő számára egy olyan új beszerzési szervezeti struktúra kialakítása, amely jobban szolgálja a beszerzési prioritások változását.

Az elképzelések szerint a harctéri hadműveleti rendszerek kidolgozására létrehozott osztálynak egy integráltabb szemléletmódra van szüksége a hadművelet, a logisztika, az információ, a személyi állomány és a kiképzési ügyek minden szintje vonatkozásában. Egy ilyen szervezet egyedülállóan lenne hivatott felügyelni a teljes haderő fejlesztését, és biztosítani a kulcsfontosságú szabványokat a nyílt struktúrától a lehető legnagyobb horizontális technológiai integráció megvalósításáig.

Az amerikai Szárazföldi Haderőnek még lépések sokaságát kell megtennie, szorosan összekapcsolva a beszerzési- és más logisztikai szervezetek, szervezeti elemek követelményeit, ha meg akarják valósítani azokat a rendszereket és eszközöket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az AAN a jövő harcterein valósággá váljon. Minderre azonban kellő garanciát nyújt a meglévő stabil, hosszú távú tervezés és az egységes akarat mind a tervezésben, mind a végrehajtás területén.

4.3. A blokkgarancia alkalmazása a német védelmi beszerzésekben

4.3.1. A „teljes körű ellátás és fenntartás” biztosításának igénye

A korábbiakban már utaltam rá, hogy érdemes figyelemmel kísérni a szövetségeseinknél végbemenő korszerűsítési folyamatokat, jobbítási eljárásokat, módszereket, mert ezekből – sajátosságainkat figyelembe véve – az esetenként adódó kedvező lehetőségeket kihasználva, befektetéseket megtakarítva, egy-egy mintát kipróbálhatunk, átvehetünk, bevezethetünk.

Ilyen nézőpontból szemlélve figyelemre méltó a német Bundeswehr kísérlete a blokkgarancia, mint új beszerzési eljárásfajta kiterjesztéséről. Ennek az eljárásnak a lényege az, hogy a Bundeswehr a szállítótól meghatározott időre, szolgáltatásként a fegyverrendszerrel

együtt megvásárolja az eszközrendszer teljes technikai biztosítását, javítását, kiszolgálását és az anyaggazdálkodását is. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a szállító hadiipari cég meghatározott időtartamig – ez általában a bevezetés első, legkritikusabb 5-10 éve – saját állományával maga végzi el az eszközrendszer javításának, karbantartásának teljes skáláját, betanítva közben a katonai szakállományt, és a teljes ellátást biztosítva maga alakítja ki a szükséges anyagi készleteket. Mindezt oly mélységben teszi, hogy például a békefenntartó hadműveletek során, Németország határain kívül is a helyszínen, saját szakembereivel, saját maga által végzett szállításokkal, stb. látja el az eszközrendszer teljes technikai biztosítását.

A Bundeswehrben egy új haditechnikai eszköz, eszközrendszer hadrendbe állítása olyan kiemelkedő fontosságú esemény, amely az eszköz alkalmazását és üzemeltetését kidolgozó, az erre vonatkozó követelményeket meghatározó, az igényt kielégítő katonai szervezetet komoly feladat elé állítja, és gondokat, nehézségeket okoz. Érvényes ez a megállapítás az eszköz rendszerbevonásával egy időben jelentkező feladatra, a haditechnikai eszközöknek a technikai kiszolgálására, teljes körű ellátására is. A Bundeswehrről a múltban e követelmények kielégítésére hatalmas anyagi és pénzügyi ráfordításokat eszközöltek, míg végül rájöttek, hogy ezek a célok az eddig ismert hagyományos beszerzési eljárásokkal nem érhetők el. Abból a célból, hogy a rendszerbevonás kezdetére az ellátási szűk keresztmetszeteket áthidalják, az ipar eddig elképzelhetetlen mértékű támogatását vették igénybe.

Az így felmerülő problémák megoldásának egyik lehetséges, új formájaként merült fel a blokkgarancia eddigi alkalmazása kibővítésének a lehetősége. A blokkgarancia, szemben az addig alkalmazott hagyományos beszerzési eljárásokkal, új utat, új alternatívát kínált a haditechnikai eszközök ellátásának és kiszolgálásának biztosításához. A Bundeswehrről – egészen pontosan a Luftwaffénál – a blokkgarancia módszerét néhány fődarab esetében már korábban is alkalmazták, teljes komplexitásában és átfogóan azonban elsőként a „Páncélozott tarack 2000” (PzH 2000¹⁵⁶) fegyverrendszerrel vezették be.

Érdemes közelebbről megvizsgálni, hogy a német haderőnél az eddigi gyakorlatban hogyan történt a teljes körű ellátás és fenntartás biztosítása, mely okok vezettek az új alternatívák keresésére, és mit kínál számukra a blokkgarancia?

4.3.2. Az eddig alkalmazott hagyományos eljárások

„A hadianyagok gyártása” elnevezésű német szabályzat érvényben lévő meghatározása szerint (Általános 220) az új eszköz teljes körű ellátását és fenntartását már a sorozat első

¹⁵⁶ PzH 2000 – Panzerhaubitze 2000

darabjainak a csapathoz való kiszállításakor biztosítani kell. A teljes körű ellátás és fenntartás idejében való biztosításához az egyes intézkedések, rendszabályok kidolgozását már a fejlesztés korai szakaszában megkezdik.

A hagyományos, régi eljárás során a kísérletek és a csapatpróbák tapasztalataiból adódó műszaki változtatási igényeken kívül a sorozatgyártásra való előkészítés és a termelés megkezdésének szakaszában is nagyszámú műszaki változtatással kell számolni. Ezek kihatással vannak a teljes körű ellátás és fenntartás kellő időben való biztosíthatóságára is. Gyakran idő- és kapacitás okok miatt a hadfelszereléseknél, haditechnikai eszközöknél szükséges műszaki változtatásokat a csapatoknak való átadásig már nem lehetett megvalósítani az ellátás minden elemében. A szükséges műszaki változtatások időben való végrehajtása csak azoknál az igényeknél voltak megvalósíthatók, amelyek már a használat kezdeténél merültek fel. Ezek a változások korábban mindig problémákhoz vezettek az ellátás területén.

A hagyományos eljárásnál a műszaki változtatásokból adódó leggyakoribb és legközismertebbek problémák a következők voltak:

- a csapatok részére kiadott kezelési, karbantartási, javítási utasítások az eszközöknek nem az aktuális állapotát dokumentálták;
- a legyártott speciális szerszámok részben egy elavult konstrukciós állapothoz készültek;
- a kiképzési eszközöket utólag hozzá kellett igazítani az aktuális konstrukciós állapothoz;
- a megrendelt és a Bundeswehr ellátási láncában már leszállított alkatrészek konstrukciója már elavult volt és már nem lehetett felhasználni.

Éppen az első ellátmányú alkatrészigény kiválasztása és a szükséges szintre való beállítása bizonyult a múltban mindig jelentős kockázati tényezőnek. A használatbavétel első éveire szükséges tartalék alkatrész mennyiséget és összetételt kellett időben úgy kiválasztani, katalogizálni, megrendelni és előkészíteni, hogy a használatbavétel kezdetekor a katonai ellátási lánc teljes hosszában fel legyen töltve. Ez az eljárás a kapcsolatos intézkedések kiadását, végrehajtásuk megkezdését egy olyan korai időpontra követte meg, amikor még semmiféle ismeret nem állt rendelkezésre az eszközök katonai körülmények között való alkalmazása során ténylegesen várható alkatrészigény minőségéről és mennyiségéről.

Az ebből adódó bizonytalanságok és hibás becslések okoztak az első ellátmányú alkatrész igények megállapítása során jelentős problémákat az ellátásban, illetve nem tervezhető többlet kiadásokat a költségvetésben. Az ilyenfajta, általuk „nemes selejt”-nek nevezett selejt régóta fellelhető a Bundeswehrről.

A tapasztalatok azt mutatták, hogy ezeket az ellátási problémákat csak drága áthidaló megoldásokkal tudták leküzdeni, és az alkatrészellátás előírt minimális követelményeit csak többszörös költséggel tudták végrehajtani. Ezen kívül az ebből adódó feladatok nem elhanyagolható része valósult meg így is a beszállító (ipar) által.

Ebből a helyzetből a németek a blokkgaranciát választották kiútnak.

4.3.3. Egy alternatíva a „blokkgarancia”

Ahogy más komplex fegyverrendszereknél, a PzH 2000-nél sem lett volna lehetséges a teljes körű ellátás és fenntartás biztosítása az első sorozatgyártott eszközök leszállításáig. A hagyományos eljárások alkalmazásával a teljes körű ellátás és fenntartás biztosításának a munkái leghamarabb a konstrukció végső megállapítása, rögzítése, a szabályzat szerint a sorozat 30. legyártott eszköze után fejeződhetnek volna be.

A PzH 2000 beszerzéséért és más logisztikai támogatásáért (biztosításáért) felelősök többéves munkával elkészítettek a „PzH 2000” komplex eszköz blokkgaranciájának biztosításához egy követelmény- és teljesítménykatalógust, valamint egy minőségbiztosítási intézkedést. Ezek bázisán – párhuzamosan a sorozatgyártásra vonatkozó szerződés aláírásával – 1996 márciusában a fővállalkozóval aláírták a blokkgarancia szerződést is.

A blokkgarancia szerződés tartalma

A megbízott hadiipari vállalat a blokkgarancia keretén belül biztosítja a PzH 2000 teljes körű ellátását és fenntartását, garantálja a leszállított lövegek megbízhatóságát és hadrafoghatóságát. A blokkgarancia-szerződésben meghatározták, hogy évente tarackonként maximum hány javítás engedhető meg, e mellett sok fődarabra közepes meghibásodás nélküli üzemidőt garantáltak. Azt, hogy ezek az előírások valóban betarthatók-e, egy hibajelentő és kiértékelő eljárás volt hivatott kideríteni. Amennyiben a meghibásodások száma a meghatározott határértékeket több mint 15%-kal átlépi, a szállító hadiipari vállalatnak pótlólagos térítés, kárpótlás nélkül műszaki változtatásokat (adott esetben utólagos fejlesztést) kell alkalmaznia abból a célból, hogy az eszköz gyenge pontjait kiküszöböljék, és a megbízhatóságát növeljék.

A blokkgarancia keretén belül a szállítónak a felhasználó rendelkezésére kell bocsátania a szükséges alkatrészeket, speciális szerszámokat, mérő- és bevizsgáló-készülékeket, valamint a műszaki dokumentációt. A blokkgarancia lejártá után a rendelkezésre bocsátott alkatrészek és speciális szerszámok külön térítés nélkül a megbízó katonai szervezet tulajdonába kerülnek.

A PzH 2000 javításához felhasznált alkatrészek, fődarabok egy bizonyos mennyiségét – ha azok megfelelő mennyiségben állnak rendelkezésre – a Bundeswehr raktári készleteiből szállítják ki. A blokkgarancia végrehajtásához a szállító a PzH 2000-el rendelkező helyőrségekben javítócsoportokat tart fenn.

A blokkgarancia a teljes sorozatot magába foglalta, és egy évvel az utolsó löveg leszállítása után (a 2003-as év végén) fejeződött be. Erre az időtartamra a Bundeswehr tervmenedzsmentje teljes mértékben lemondott arról, hogy saját maga gondoskodjon az eszköz ellátásától, és mint tényleges felhasználó csak a blokkgarancia lejárta után vette át a PzH 2000-ért a logisztikai felelősséget. Ez azt jelenti, hogy a Bundeswehrnek csak ettől az időponttól kellett biztosítani a teljes körű ellátást és fenntartást. Ezen kívül a blokkgarancia ideje alatt összegyűjtötték és kiértékelték az ellátás biztosításához szükséges legfontosabb, meghatározó ismereteket, valamint elkészítették a teljes körű ellátás és fenntartás biztosításához szükséges intézkedéseket, rendszabályokat.

A blokkgarancia előnyei

Az ellátás teljes skáláját (alkatrészek, speciális szerszámok, mérő- és bevizsgáló készülékek, javítás-kiképző eszközök és szolgálati utasítások) csak később, a rendszer konkretizált konstrukciós állapotánál, a valós szükségleteknek megfelelően kell biztosítani. A blokkgarancia végén a teljes körű ellátás és fenntartás gazdaságosabb megoldásokkal valósítható meg, mivel a használatból adódó ismeretek már közvetlenül rendelkezésre állnak.

A teljes körű ellátás és fenntartás létrehozásának a megbízó katonai szervezetnél végzett munka-, idő- és költségtervezése (AZF-Plan¹⁵⁷) – az előre nem látható kockázati tényezők messzemenő csökkenése miatt – sokkal átláthatóbb, megbízhatóbb lett. (Ez a Bundeswehnrél nagy jelentőséggel bír, mivel a náluk régóta alkalmazott számviteli rendszer lehetővé teszi az egyes szervezetek, szervezeti elemek, eszközök, eszközrendszerek, munkafolyamatok, gyakorlatok, stb. költségeinek pontos kimutatását.) Kiesnek a költségigényes áthidaló megoldások.

A blokkgarancia további előnyei:

- a rendszer magas hadrafoghatósága, az egyeztetett rövid javítási idő miatt;
- a hadrafoghatóság optimalizálásához – a használatból adódó tapasztalatok alapján – végrehajtott hardver- és szoftverváltoztatásokat nem kell külön megtéríteni;

¹⁵⁷ AZF-Plan – Arbeits-, Zeit- und Kostenplanung

- a konstrukció módosításához, beillesztéséhez szükséges gyors adatközlés és adatkiértékelés;
- a blokkgarancia ideje alatt teljes mértékben kiesnek a technikai biztosítás feladatai;
- a csapat személyi állománya a blokkgaranciában való közreműködése miatt folyamatosan kiképzést nyer; mely ezen kívül segít csökkenteni a későbbiekben igénybe veendő ipari személyi állományt és ezzel a költségeket;
- a csapat a blokkgarancia végén zökkenőmentesen át tudja venni saját felelősségi körébe az anyagellátási és fenntartási feladatokat;
- a katonai bevizsgáló- és javítókapacitás az első év üzemeltetési tapasztalatai alapján épülhet ki;
- elegendő tapasztalat alapján kisebb mennyiségű ellátási cikket, javító alkatrészt kellett bekészletezni, a felesleges, túlzott katonai készletek leépíthetők lettek, a blokkgarancia itt is a költségek csökkentéséhez vezetett.

Egy szakcég terjedelmes tanulmányban, számítógépes szimuláció segítségével, egy bevezetett nagy rendszer adatai alapján megvizsgálta, hogy vajon a blokkgarancia kínál-e gazdasági előnyöket a hagyományos eljárásokkal szemben. A tanulmány a PzH 2000 adatai alapján (kiszállítási ráta és blokkgarancia-tartalom) arra az eredményre jutott, hogy a használat első nyolc éve után a blokkgarancia segítségével – a teljes ellátás (ellátás érettség) megvalósításának hagyományos módszerével szemben – 100 millió DM megtakarítás érhető el.

A blokkgarancia kihatásai a meglévő eljárásokra és struktúrákra

A blokkgarancia kihat a Bundeswehrben alkalmazott anyagfenntartási rendszer 2. és 3. anyagfenntartási fokozatainak előírásaira¹⁵⁸, az eszközök technikai kiszolgálását viszont nem befolyásolja. A teljes körű ellátás és fenntartás biztosításának a megvalósítása a használat időtartamára tolódik el. Ezzel a kapcsolatos intézkedések, előírások is megváltozott tartalmat és új minőséget kapnak.

A blokkgaranciával szükségtelemmé válik a csapatpróbák hagyományos formában való végrehajtása is. A műszaki előírások és a speciális szerszámok a fejlesztés fázisában még nem állnak rendelkezésre, az egész fenntartási koncepció végleges meghatározása, igazolása és hitelesítése a használat szakaszába tolódik el. Ezek helyett a blokkgarancia során az ezért

¹⁵⁸ 1. anyagfenntartási fokozat, századszintű, a kezelő maga hajtja végre.
 2. anyagfenntartási fokozat, zászlóaljszintű, javító raj hajtja végre
 3. anyagfenntartási fokozat, javító-ellátó zászlóaljszintű, javítószázad hajtja végre
 4-5. anyagfenntartási fokozat, magasabb javító-szolgálat hajtja végre

felelős helyeken a javítás hosszú távú figyelemmel kísérése, megfigyelése, kiértékelése következik be, végül meghatározzák a javítás számára megkövetelt összes kellék (szerszámok, szakutasítások, előírások, mérő- és bevizsgáló eszközök, kiképzési eszközök) igényét.

Más oldalról azonban a blokkgarancia a fejlesztés keretei között erősíti a folyamatos beszerzés és életciklus támogatás (CALS)¹⁵⁹-tevékenységek követelményeinek megvalósulását is. Azt az újonnan jelentkező korlátozást, hogy a haditechnikai eszköz rendszeresítése előtt nem vehető alá intenzív műszaki-logisztikai tesztnek, a konstrukció logisztikájának megfelelő kialakítására irányuló erőfeszítésekkel és a fejlesztés során végzett rugalmas együttműködéssel kompenzálják.

A blokkgaranciával lehetségessé válik, hogy – miközben a Bundeswehr pontosan megtervezett módon lemond a saját ellátási rendszabályairól – a teljes körű ellátás és fenntartás biztosítása az első eszköz hadrendbe állításával korlátlanul megvalósul. Ehhez nem kellene az eddigi, – bevezetés során adódó – költséges áthidaló megoldások. A felelősség a kezelők, kiszolgálók kompetenciáját meghaladó teljes üzemfenntartásért az iparnál van. A biztosított rövid javítási időkkel az eszközök szokatlanul magas hadrafoghatóságát érik el. Végül a szállító hadiipari vállalat arra kötelezi magát, hogy az eszközrendszer esetleges gyenge pontjait utólagos fejlesztésekkel, műszaki-technikai módosításokkal, jobbitásokkal – pótlólagos költségráfordítás nélkül – kiküszöböli. Ez a kockázat – mellesleg – ösztönzi a fővállalkozót, hogy a gyártás és az összeszerelés során magasabb minőséget nyújtson. A blokkgarancia során kialakított konstrukció kevesebb gyenge pontja miatt a szállítónak nagyobb hasznot, a csapatnak megbízható, „szívesen használt” eszközt jelent.

Németországban a blokkgarancia koncepciója a válságreagáló erők (KRK¹⁶⁰) összes lehetséges alkalmazási területén is működik.

4.4. A védelmi beszerzés, mint önálló szakterület¹⁶¹

A védelmi beszerzés az elmúlt években mind nemzetközi, mind hazai vonatkozásban önálló szakmává, szakterületté fejlődött. Az ezzel foglalkozó állomány felkészítése, kiképzése hosszantartó, idő- és költségigényes feladat, ezért rendkívül nagy jelentősége van a humán

¹⁵⁹ A CALS a szabványeljárások következetes alkalmazása által összeköti az alkalmazási rendszer fejlesztését és a logisztikai támogatórendszert, valamint az üzemeltetői logisztikát.

¹⁶⁰ KRK – Krisenreaktionskräfte

¹⁶¹ A 4. 4. fejezet Varga László, Dr. Turcsányi Károly: A brit védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika I.) – ZMNE Egyetemi Kiadó Budapest 2003, valamint Dr. Turcsányi Károly, Varga László: Az amerikai védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika II.) – ZMNE Egyetemi Kiadó Budapest 2003 – című egyetemi jegyzetek kutatási eredményeit használja fel.

erőforrás menedzsmentnek. Ennek a kezelésére jó példákat találunk az amerikai és a brit védelmi beszerzések esetében.

4.4.1. Az amerikai példa

Az Amerikai Egyesült Államokban a Védelmi Minisztérium alárendeltségében a védelmi beszerzéssel foglalkozó állomány képzésére Védelmi Beszerzési Egyetem (DAU¹⁶²) működik, mely a védelmi beszerzési, technológiai és logisztikai államtitkár (USD(AT&L)¹⁶³) alárendeltségébe tartozik.

A USA Védelmi Beszerzési Rendszer (DAS¹⁶⁴) alapelveit az USA Védelmi Minisztériumának 2000. október 23-án kiadott a „Védelmi Beszerzési Rendszer”-ről szóló 5000.1 számú irányelve (direktívája) tartalmazza (DODD¹⁶⁵ 5000.1), amelyet az akkori USD(AT&L)¹⁶⁶ írt alá. Az irányelv tartalmazza a szervezetek és szakemberek legújabb igényeknek való megfeleltetésével kapcsolatos előírásokat is.¹⁶⁷

Az Egyesült Államokban a Védelmi Beszerzési Munkaerő Fejlesztésére törvény (10 U.S.C.¹⁶⁸) is van. Az amerikai Védelmi Minisztériumban kötelező az összes tapasztalt beszerzési, mérnök műszaki és logisztikai munkaerő megtartása, akik a menedzsment és üzleti ismeretek területén rugalmasak és magasan képzettek. Ennek biztosítása érdekében az USD(AT&L)-nek be kell tartania az összes beszerzési beosztásra a rávonatkozó – a beosztás összetettségének megfelelő végzettséggel, képzettséggel és gyakorlattal kapcsolatos – előírásokat, és el kell készítenie az előírt nyilvántartásokat, dokumentumokat. Ezen túl, az USD(AT&L)-nek ösztönöznie kell a kereszt-képzési programokat annak biztosítására, hogy az USD(AT&L) alárendeltségében lévő minden szakember és szervezet elsajátítsa az átfogó rendszerek ismeretét. Ezt az indokolja, hogy a védelmi beszerzéssel kapcsolatos munkák akkor haladnak a legjobban, ha minden védelmi minisztériumi szervezet egy teamként dolgozik együtt a megrendelők érdekében.

Az Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma beszerzési rendszerében a „Védelmi Beszerzési Rendszer”-ről szóló 5000.1 számú irányelv (direktíva) előírásai szerint olyan korszerűsített menedzsment struktúrát kell kialakítani, amelyet a felelősség, a jogkörök és a

¹⁶² DAU – Defense Acquisition University

¹⁶³ USD(AT&L) – Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics

¹⁶⁴ DAS – Defense Acquisition System

¹⁶⁵ DODD – Department of Defense Directive (Védelmi Minisztérium Irányelve)

¹⁶⁶ Rudy de Leon

¹⁶⁷ A kötelezően betartandó irányelvnek ez a pontja rendkívül figyelemre méltó. A magyar HM-ben 2003. július 1-i hatállyal végrehajtott átszervezés, melynek során a HM HFBB Közbeszerzési Osztályát váratlanul megszüntették, az ismertetésre kerülő irányelvekkel teljesen ellentétes.

¹⁶⁸ USC – United States Code (Egyesült Államok Törvénykönyve)

hatáskörök rövid és egyértelmű meghatározása jellemez. Általában a vezetési lánc a program menedzsert, a program végrehajtó tisztet, a Beszerzés Végrehajtó Szervezetet (CAE¹⁶⁹) tartalmazza, akik jelentésre kötelezettek a szervezet vezetője és a védelmi beszerzési, technológiai és logisztikai államtitkár (USA(AT&L)) vagy a vezetési, irányítási, kommunikációs és hírszerzési helyettes államtitkár (ASD(C3I)) felé. Egyetlen esetben sem lehet két felülvizsgálati szintnél több a program menedzser és a Kijelölt Döntéshozó Hatóság (MDA) között.

4.4.2. A brit példa

A brit kormány által 1997-ben elkezdett Stratégiai Védelmi Felülvizsgálat (SDR¹⁷⁰) feladata volt a nemzeti biztonsági és védelmi politika legfontosabb elveinek a továbbfejlesztése oly módon, hogy azok illeszkedjenek a megváltozott stratégiai környezethez. A kulcsfontosságú szempontok egyike volt a Hadsereg hadfelszerelése, haditechnikai eszközrendszerei és eszközei beszerzési rendszerének a felülvizsgálata abból a célból, hogy az képes legyen a megváltozott új feladatai teljesítésére. Követelmény volt, hogy biztosítsa, mindez a legeredményesebb és legköltséghatékonyabb módon történjen. Az erre a célra kidolgozott módszert „smart beszerzés”-nek nevezik.

A brit SDR eredményeként komoly szervezeti változásokat hajtottak végre a védelmi logisztika területén. Új logisztikai és beszerzési szervezeteket hoztak létre, a Védelmi Logisztikai Szervezetet (DLO¹⁷¹), és a Védelmi Beszerzési Hivatalt (DPA¹⁷²), melyeknek jelentős szerep jutott a beszerzésekben. A smart beszerzés keretén belül végrehajtott szervezeti átalakítások egyik megjelenési formája volt a projektek végrehajtására kialakított csoportok, úgynevezett Integrált Programcsoportok (IPT¹⁷³) létrehozása. A beszerzési-fejlesztési programokat irányító projekt csoportok tevékenységének eredményeként a költségtüllépések és késések az egyes beszerzéseknél lényegesen csökkentek.

A „smart beszerzés” számos alapvetően új munkamódszert vezetett be a védelmi beszerzési eljárásokba. Így például nagy hangsúlyt fektettek a beszerzéssel foglalkozó személyi állomány életpálya menedzselésére. Az új koncepció szerint többek között folyamatosan fejlesztik a védelmi beszerző állomány szakmai ismereteit, hogy a beszerzés folyamán ki

¹⁶⁹ CAE – Component Acquisition Executive

¹⁷⁰ SDR – Strategic Defence Review

¹⁷¹ DLO – Defence Logistics Organisation

¹⁷² DPA – Defence Procurement Agency

¹⁷³ IPT – Integrated Project Team

tudják használni az előnyöket biztosító lehetőségeket. Érdeemes áttekinteni a brit Védelmi Minisztériumban a reform nyomán kialakult védelmi beszerzési képzési rendszert.

A brit Védelmi Minisztérium által az új koncepció szerint kialakított Beszerzés Irányítási Rendszerben (AMS)¹⁷⁴ a csoportmunkának, a jobb együttműködésnek, az eszközök és felszerelések teljes élettartamára szóló szemléletnek, valamint a bevezetésre kerülő jobb gyakorlati módszereknek köszönhetően a védelmi beszerzések felgyorsultak, olcsóbbak lettek, és minőségileg magasabb színvonalon valósultak meg.

A brit Védelmi Minisztériumban a védelmi miniszter¹⁷⁵ alárendeltségében lévő védelmi beszerzési államtitkár¹⁷⁶ felel a védelmi beszerzésekért. Az államtitkár alárendeltségében az angliai Bristolban székelő, körülbelül 4.300 fős személyi állománnyal működő újonnan kialakított DPA irányítja, és részben végzi is a beszerzéseket.¹⁷⁷

1999-ben hozták létre a védelmi beszerzési szakmai tevékenység legfelső humánpolitikai irányító szervét a Beszerzés Irányító Csoportot (AMC¹⁷⁸). Az AMC felelős a személyi állomány meglétéért, felelős azért, hogy a kiképzési irányelvek növeljék a beszerzési folyamatok támogatását. E célok elérése érdekében együttműködik más polgári és katonai személyügyi szervekkel. A magyar honvédelmi tárcán belül speciálisan a védelmi beszerzés humánpolitikai irányítását végző szerv nincs.

Az AMC fő feladatai a következők:

- a beszerzési politika, valamint a személyi állomány számára legmegfelelőbb módszerek támogatása;
- megkeresni és támogatni a beszerzéssel foglalkozó teljes beszerzési személyi állományban (AS) rejlő, a munkaerő szaktudásához és motiváltságához szükséges kiképzési és továbbképzési lehetőségeket;
- finomítani a védelmi beszerzési szaktudás meglévő követelményeit, a védelmi beszerzési szakterület személyi állományára vonatkozóan összevontan kialakított normákat, követelményrendszert (Beszerzésszakmai Alkalmassági Keretek – ACF¹⁷⁹);

¹⁷⁴ AMS – Acquisition Management System

¹⁷⁵ Secretary of State for Defence

¹⁷⁶ Min DP – Under Secretary of State for Defence and Minister for Defence Procurement

¹⁷⁷ <http://www.mod.uk/dpa/>

¹⁷⁸ AMC – Acquisition Management Cell

¹⁷⁹ ACF – Acquisition Competence Framework. Az Integrált Programcsoport (IPT) speciális szaktudás követelményeit, valamint a Védelmi Beszerzési Hivatal (DPA), a Védelmi Logisztikai Szervezet (DLO) és a Felszerelés Képesség Beszerző (ECC) területének funkcionális szaktudás követelményeit összevonva kialakították a beszerzés szakterület személyi állományára vonatkozó normákat, egy követelményrendszert, az úgynevezett Beszerzés Szakmai Alkalmassági Követelményeket (ACF). Az ACF a Beszerzés Menedzsment Rendszer (AMS) ideiglenes követelményeként funkcionál. Ezek a keretfeltételek képezik az

- elősegíteni a projektek végrehajtására kialakított csoport (IPT) vezetőinek a kiválasztását;

- irányítani a Beszerzés Vezetőségének Továbbképzési Rendszerét (ALDS¹⁸⁰);
- továbbfejleszteni és működtetni az újonnan kialakított AMS-t.

A védelmi beszerzési tevékenységet végző személyek szervezetenként a védelmi beszerzési ágazathoz tartoznak (AS¹⁸¹), mely egy virtuális szervezet, a benne lévő egyének valamely katonai vagy polgári szervezetnél tevékenykednek.

Az átszervezés eredményeként a beszerzési tevékenység megvalósításának két területét különböztetik meg, a „fő beszerzést” és a „másod beszerzést”. A fő beszerzés a Magyarországon használt beszerzési fogalomnak felel meg, mely a beszerzés tervezése, a vásárlás lebonyolítása, a termék, szolgáltatás átvétele, illetve a felhasználó, alkalmazó szervezethez való eljuttatása révén valósul meg. A tevékenység helyszíne elsősorban a beszerző szervezet, de lehet bármely más szervezet is. A második beszerzés, a teljes életciklus szemléletnek megfelelően, az alkalmazónál valósul meg. A tevékenység meghatározására a Magyarországon használt fogalmak közül az anyagi-technikai biztosítás fogalma – beleértve az üzemeltetést, a fenntartást és az ellátást is – felel meg legjobban. A kétfajta beszerzési tevékenység egy időben is megvalósulhat, például a második beszerzés folyamán a még hátralévő gyártási szakasz, vagy bármely egyéb kiegészítő beszerzési eljárás esetében, valamint az alkalmazói követelmények változását tükröző bővítések esetében a másodbeszerzéssel párhuzamosan továbbra is folyik a főbeszerzés.

A kétféle beszerzési tevékenységnek megfelelően kétféle beszerző szervezetet és beosztást hoztak létre, tehát egy adott projekt élettartama alatt két beszerző típussal kell számolni. Ilyen szervezeti elem, és beosztás a „Fő Beszerzés(ő)”, vagy más néven „Központi-”

alapját az Integrált Programcsoportok (IPT) kiválasztásának, valamint az egyéni és csoportos továbbképzési szükségletek meghatározásának.

¹⁸⁰ ALDS – Acquisition Leadership Development Scheme. Olyan rendszer, amely hatékony továbbképzési feltételeket biztosít azon katonai, polgári alkalmazotti és ipari beszerzői állomány részére, akik a beszerzésben kívánják megvalósítani életpályájukat, vagy IPT csoportvezetői beosztásra pályáznak.

¹⁸¹ AS – Acquisition Stream (szó szerinti fordításban Beszerzési Folyamat) A Beszerzési Ágazat definíciója magába foglalja azt a katonai és polgári személyi állományt, amely életpályája során beszerzéssel kíván foglalkozni, és fejleszteni kívánja ez irányú ismereteit, vagy igazolni tudja, hogy szakmai továbbképzése hatékonyan hozzájárul a beszerzési tevékenység végzéséhez. A Beszerzési Ágazat a katonai állományon kívül magába foglalja az ipar azon tagjait is, akik a Védelmi Minisztérium érdekében tevékenykednek.

vagy „Hadfelszerelés Képesség Beszerzés(ő)” (ECC¹⁸²), valamint a „Második Beszerzés(ő)” (SC¹⁸³).

A fő beszerző (ECC) felelős egy olyan kiegyensúlyozott és költségvetési szempontból is megengedhető hadfelszerelés beszerzési program kialakításáért és irányításáért, amely kielégíti a brit Hadsereg jelenlegi és jövőbeli igényeit. Ezen az átfogó feladaton belül a fő beszerző részfeladatai:

- követelmények meghatározása – a képesség igényekkel kapcsolatos számítógépes adatgyűjtés és rögzítés, specifikációk és korszerűsítési igények finomítása egy Alkalmazói Követelmények Dokumentuma (URD¹⁸⁴) kialakítása céljából;
- hadfelszerelés tervezése – a prioritások és az egyensúly kialakítása a képességek között és a képességen belül;
- jóváhagyások kieszközlése – a projektek végrehajtására kialakított csoport (IPT) vezetőkkel közösen;
- felhatalmazások megszerzése, annak a megerősítésére, hogy a hadfelszerelési képességek kielégítik az ellátandó rendszerek igényeit.

A fő beszerző (ECC) e tevékenységével biztosítja a jóváhagyott harcászati képességekre vonatkozó új követelményeket, és addig irányítja a terv megvalósítását, amíg az eszközöket és felszereléseket üzembe nem helyezik. Az ECC egyetemes felelősséggel tartozik a beruházási döntések tekintetében az alapvető, Alkalmazói Követelmények Dokumentumában (URD) rögzített, jövőbeni harcászati alkalmasság biztosításáért, az engedélyek beszerzéséért, az Előzetes¹⁸⁵ és a Fő Engedélyeztetési Eljárás során a terv végrehajtásáért, valamint az eszköz és felszerelés üzembe helyezéséért, rendszerbevonásáért.

A védelmi beszerzési ágazat tagjai a főbeszerzők, másodbeszerzők és általában egy adott tervezői csoportba kiválasztott személyek, egy adott projekt végrehajtására kialakított csoport (IPT) tagjai, a DLO munkatársai, vagy olyan személyek, akik fejlesztési beosztásban dolgoznak azzal a céllal, hogy miután megvalósultak a fejlesztési célkitűzések, a fejlesztési eredményeket bevigyék egy projekt végrehajtására kialakított csoportba (IPT).

Törekcsenek arra, hogy a védelmi beszerzés személyi állományához tartozó személy addig maradjon a védelmi beszerzési ágazatban (saját katonai vagy polgári személyügyi

¹⁸² ECC – Equipment Capability Customer. Az a beszerző személy, esetleg szervezet, aki/amely még azelőtt az időpont előtt funkcionál, amikor az eszközt, felszerelést a felhasználó rendelkezésére bocsátanák vagy az üzemelő eszközt, berendezést a alkalmazói követelmények szerint korszerűsítének.

¹⁸³ SC – Second Customer

¹⁸⁴ URD – User Requirements Document

¹⁸⁵ IG – Initial Gate (Előzetes Engedélyeztetési Eljárás. Szószserinti fordításban: kezdő kapu)

szervezete irányítása alatt), amíg tevékenységét a beszerzés területén szándékozik folytatni. Ha valaki kikerült a védelmi beszerzési ágazat szervezetéből, ismét csatlakozhat ahhoz, például oly módon, hogy újból IPT taggá válik.

A brit védelmi Beszerzési Ágazat képzési, továbbképzés lehetőségei három területet ölelnek fel

a) a projekt csoportban nem közvetlen beszerzési beosztásban lévők részére előkészítés és tanácsadás;

b) fő- és másodbeszerzők teljes életpályájukon való képzése;

c) a Védelmi Minisztériumban a beszerzési érdekében tevékenykedő különböző beosztású személyeknek a hivatalos képzése, tanfolyamok tartása, beszerzési szakkiképzés tartása, melyet Beszerzés Vezetőség Továbbképzési Rendszernek (ALDS¹⁸⁶) neveznek.

A beszerzési ágazat tiszti képzési rendszerének legalsó 2. fokozatában¹⁸⁷ (haderőnemtől függően hadnagytól századosig) a kiválasztást, illetve a kinevezést követően a következő képzés fajták vannak:

- bevezető tanfolyam;
- a képzési fokozatnak/a rangnak és a szakképesítésnek megfelelő kiegészítő oktatás;
- képzés a beszerzési ágazat beosztása melletti, IPT-hez vagy más beszerzéssel kapcsolatos területre történő megbízatás alkalmából;
- képzés az IPT/működési terület változása vagy külső tapasztalatok szerzése alkalmából;
- képzés a Közös IPT-ben második, magasabb beosztásba való kinevezés alkalmából;

Ezt a képzést hajtják végre a beszerzési ágazatot alkotó különböző egyének eltérő előképzettségének kiegyenlítésére, a "legalkalmasabb munkaerőt a legalkalmasabb pozícióba" elv biztosítására, illetve az ágazatba való ki- és belépéshez egy oldalirányú belépési útvonal biztosításakor, vagyis az ipari területre való delegálás, illetve a Védelmi Minisztérium más osztályába, vagy más minisztérium igazgatási ágazatba való kinevezés alkalmából is.

- Az oktatási fokozathoz tartozik még a beszerzési ágazathoz tartozók részére előírt tanfolyam.

A beszerzési ágazat tiszti képzési rendszerének következő, 3. fokozatában¹⁸⁸

(haderőnemtől függően főhadnagytól az őrnagyig) a következő képzés fajták vannak:

- képzés előléptetés alkalmából;

¹⁸⁶ ALDS – Acquisition Leadership Development Scheme

¹⁸⁷ H-oktatási fokozat (OF-2) OF – Officers – NATO rendfokozati kód, illetve UK szolgálati rang.

¹⁸⁸ S-oktatási fokozat (OF-3)

- közös IPT-ben további magasabb beosztásba való kinevezés alkalmából;
- képzés az IPT/működési terület változása vagy külső tapasztalatok szerzése alkalmából;
- képzés az IPT-be vagy az azt támogató működési területre történő újbóli kinevezés alkalmából.

Ezt a képzést hajtják végre az iparba történő magasabb szintű delegálás, a Védelmi Minisztérium más területére, kormányzati igazgatási ágazatba vagy egyszerű szolgálatba történő magasabb szintű kinevezés alkalmából.

A beszerzési ágazat tisztai képzési rendszerének következő 4. fokozatában¹⁸⁹ (alezredes) a következő képzés fajták vannak:

- képzés előléptetés alkalmából;
- az IPT felsőbb szintű tanfolyama, projekt menedzser tanfolyam;
- az IPT felsőbb szintű tanfolyama kis tervezői csoport esetén, projekt menedzser tanfolyam a nagy IPT-n belül;
- tanfolyamok új kinevezés alkalmából a beszerzési ágazat felső szintjébe vagy projekt menedzsernek, illetve további hasonló kinevezések, vagy kinevezés – a beszerzési ágazaton kívül – beleértve az ipart, alkalmából.

A beszerzési ágazat tisztai képzési rendszerének következő 5. fokozatában¹⁹⁰

(haderőnemtől függően századostól az ezredesig) a következő képzés fajták vannak:

- képzés előléptetés alkalmából;
- képzés adminisztratív működési területre való kinevezés alkalmából;
- képzés IPT felső szintjébe való kinevezés alkalmából;
- képzés más egyéb területekre való kinevezés alkalmából.

A beszerzési ágazat tisztai képzési rendszerének következő 6. fokozatában¹⁹¹

(dandártábornok) a következő képzés fajták vannak:

- képzés ipar igazgatósági, vezérigazgatósági működési területre, IPT felső szintre, szuper IPT-be, vagy más területekre való kinevezés alkalmából;
- képzés a szolgálati idő megszakítása alkalmából.

A beszerzési ágazatba történő oldalirányú belépés folyamata

- felajánlás a beszerzési ágazatba történő kinevezéshez;
- sikerrel zárul a beszerzési ágazatba történő kiválasztás folyamata;
- az egyéni jogkörök összehangolva a beszerzési ágazaton belüli jogkörökkel;

¹⁸⁹ 7. fokozat (OF-4)

¹⁹⁰ 6. fokozat (OF-5)

¹⁹¹ 5. fokozat (OF-6)

- kiképzés/oktatás a hiányosságok megszüntetésére;
- kinevezés a beszerzés ágazatban betöltött tisztségre.

Összegzés

A negyedik fejezetben megvizsgáltam a nemzetközi tapasztalatok alkalmazásának a lehetőségeit. Közülük kiemelten foglalkoztam a NATO beszerzési politikájával és eljárásaival. A fejlett nyugati országok pozitív példái közül elemeztem az Amerikai Egyesült Államok új katonai szervezete, a „Jövő Hadserege” bevezetésének pozitív és elemeiben átvehető tapasztalatait. Hasonló céllal elemeztem a blokkgarancia alkalmazását a német hadseregénél.

Végül de nem utolsósorban követendő példaként emeltem ki az amerikai és brit védelmi beszerzési tevékenység és beszerző személyi állomány kiemelt figyelemmel történő kezelését, önálló szakterületként való elismerését és képzési rendszerét.

5. FEJEZET

A védelmi beszerzési tevékenység korszerűsítésének lehetőségei

5.1. A tervezéssel kapcsolatos javaslatok

A korábbiakban elemeztem, hogy a védelmi beszerzési tevékenység tervezése a gyakorlatban milyen problémákat vet fel, illetve a tervezés milyen hiányosságokkal rendelkezik. Ezek kiküszöbölésére a nyugati mintájú program költségvetés és a Kbt. által meghatározott előzetes összesített tájékoztató készítését javaslom.

5.1.1. Tárcsaszintű éves beszerzési terv, illetve éves előzetes összesített tájékoztató készítése¹⁹²

A legújabban megjelent, a HM beszerzéseinek eljárási rendjéről szóló új HM utasítások¹⁹³ előírják a tárcsaszintű Éves Beszerzési Terv, illetve Előzetes Éves Beszerzési Terv készítést. Az Éves Beszerzési Tervhez, illetve az Előzetes Éves Beszerzési Tervhez kapcsolódó eljárás az egyes közbeszerzések elviselhetetlenül nagy tárcsaszintű átfutási idejével kapcsolatban kialakult feszültséget hivatott enyhíteni.

¹⁹² Vonatkozó javaslatom értekezésem készítése közben részben megvalósult.

¹⁹³ 89/2004. (HK 25.) HM utasítás az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről, valamint az azt felváltó 102/2005. (HK 22.) HM utasítás a Magyar Honvédség, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről

Ez a lehetőség egyrészt akkor valósul meg, ha a honvédelmi tárca Éves Beszerzési Terve, illetve Előzetes Éves Beszerzési Terve alapján, a 2003. évben megjelent új Kbt. előírása szerint elkészítik és a Közbeszerzési Értesítőben hirdetményként megjelentetik a tárca éves előzetes összesített tájékoztatóját. Ebben az esetben a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó, a törvény által kötelezően előírt különböző időintervallumok (például ajánlattételi határidő) jelentősen lecsökkenhetnek.

Másrészt lecsökken a (köz)beszerzési engedélyezési kérelemnek a tárca hierarchiájában megteendő útja, ha a kérelmezett közbeszerzés szerepel a tárca Éves Beszerzési Tervében. Ebben az esetben a kérelmet nem a miniszterhez, illetve a közigazgatási államtitkárhoz, hanem „csak” a védelemgazdasági helyettes államtitkárhoz kell felterjeszteni.

A beszerzési terv tárgyalt előnyei azonban csak akkor érvényesülnek, ha a tárca beszerzései túlnyomórészt tervszerűen alakulnak. Jelenleg ez a helyzet nem áll fenn, és ebben az esetben továbbra is az előzetes jóváhagyás korábbi rendszere érvényesül a vele járó lényegesen nagyobb átfutási idővel.

Változtatni kell azon a sajnálatos tényen, hogy a tárca korábbiakban elemzett „sajátosságai” miatt a beszerzéseknek hozzávetőlegesen csak a 40-60 %-a tervezhető a tárgyévet megelőző évben, mivel a fennmaradó részre továbbra is vonatkoznak az említett és az új HM utasításban csak részben enyhített bürokratikus engedélyezési eljárások. Ez azt jelenti, hogy a Beszerzési Tervekben szereplő beszerzések módosítását, vagy a tervekben nem szereplő igények alapján lefolytatandó beszerzési eljárást a „(Köz)beszerzési Engedély Kérelem” okmányon továbbra is engedélyeztetni kell.

Korábban már foglalkoztam vele, de itt ismételtelen ki kell emelnem a folyamatosan változó környezet beszerzési tevékenységre gyakorolt negatív hatását. A beszerzési stratégia, mivel nem más, mint a fejlesztési stratégia tükörképe, a fejlesztési stratégia változásával szinkronban szintén állandóan változik. Tehát egy sűrűn változó fejlesztési stratégiához nem lehet beszerzési stratégiát rendelni. Többek között ez az oka annak, hogy a tárca gyakorlatilag nem rendelkezik beszerzési stratégiával.

5.1.2. A programköltségvetés bevezetése

A jelenleg Magyarországon alkalmazott programtervezési lehetőségek nem egyenértékűek a több nyugati országban is alkalmazott programköltségvetés módszerével, mert nélkülözik azok leglényegesebb elemét, azt, hogy a program forrásai a tervben meghatározott, több évet átfogó költségvetési előirányzatokban garantáltak, és a megtakarítások az évek között

automatikusan átvihetők. A programkölségvetés hiánya lehetetlenné teszi a közép- és hosszú távú tervek végrehajtását, egyes nagy ívű fejlesztéseknél a rendszerben való gondolkodást.

Az államháztartási törvény lehetőséget nyújt arra, hogy bemutatásra kerüljenek a költségvetési évet követő két év várható előirányzatai is. Ez a módszer arra jó, hogy az érintettek felmérjék és jelezzék fejlesztési feladataik forrásigényét a következő évekre, de nem ad garanciát hosszú távú tervek végrehajtására.

Ehhez hasonló a programfinanszírozás körébe vont fejezeti kezelésű előirányzatok tervezése, mely finanszírozási rendje miatt szintén nem nevezhető programkölségvetésnek. Itt a Kincstár a programokat csak elkülönítetten tartja nyilván, ezek forrásait kötelezettségvállalással lekötött előirányzatként kezeli, de a program forrásai csak éves költségvetési előirányzatokban garantáltak.

A jelenlegi nemzetgazdasági szabályozók keretei között a megvalósítandó fejlesztések hatékonyságát jól példázzák az MH fejlesztései, többek között gépjármű beszerzési program, mely eredetileg 12 évre 12 ezer gépjármű beszerzését tartalmazta 230 milliárd Ft értékben. A terv finanszírozási nehézségek miatt többször módosult, így 2003-ban már csak 189, 2004-ben 343 jármű beszerzését tervezték, végül 2003-ban összesen 75, 2004-ben 159 gépjármű beszerzése történt meg. Hasonló példa a légvédelem oltalmazási képességének megőrzése és korszerűsítése érdekében indított fejlesztési program. A program keretében kerültek beszerzésre a MISTRAL típusú rakéták. A rakéták beszerzése két ütemben volt tervezve, és az első ütemben 1996-1999. között 15 légvédelmi szakasz, a második ütemben 2000-2005. között további 30 légvédelmi szakasz felszereléséhez szükséges légvédelmi rakétakomplexum került volna beszerzésre. A rakéták szállítása megkezdődött, de rövid időn belül a program leállt. A pénzügyi feltételek és a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevételével az új haderő struktúra kialakítása során és az ez alapján kidolgozott 2006-ig szóló részletes fejlesztési tervben ez a fejlesztés már nem szerepelt.

A hadsereg fejlesztése szempontjából elengedhetetlen, hogy a programok költségvetési forrásait az állam a tervekben meghatározott, több évet átfogó költségvetési előirányzatokban garantálja.

5.2. A szabályozással kapcsolatos javaslatok

A döntési szinteknek a rendelkezésre álló információhoz való telepítése

1999-ben a közbeszerzések indításának és a nyertes ajánlattevő kiválasztásának a joga elszakadt az éves költségkeret felhasználására jogosult, és a költségkeret felhasználásáért, a

tárca szintű szakmai munkáért felelős katonai szervezettől, a döntési jogot HM szintre telepítették. Például, ha az MH üzemanyag szolgálat főnöke, aki az MH repülő alakulatainak üzemanyag ellátásáért felelős, 10 tonna kerozint akart beszerezni közbeszerzési eljárás keretén belül, nem tehetette meg ezt önállóan. Felterjesztette a kérelmét, és a döntés olyan minisztériumi főosztályvezető, helyettes államtitkár, közigazgatási államtitkár, honvédelmi miniszter útján született meg, akik pénzügyi, jogász, stb. szakterületen rendelkeztek ismeretekkel, nem ismerték az MH raktárkészleteinek nagyságát, az éves fogyást, a repülő alakulatok kiképzési tervét, stb. A rendszer bevezetése az MH szintű katonai vezetők iránti bizalom hiányát tükrözte.

A 47/1999. HM utasítás 1999-től 2001-ig, majd az 53/2001. HM utasítás 2001-től 2004-ig kötelezően előírta a közbeszerzést kezdeményező katonai szervezetek részére közbeszerzési engedélyezési kérelem felterjesztését, illetve előírta, hogy az ajánlatok értékelését követően, az ajánlatkérő, illetve az ajánlatkérő nevében eljáró, a döntési javaslatot küldje meg az eljárás kezdeményezőjének. Ezzel a döntéssel a minisztérium a törvény által kötelezően előírt ajánlattételi, hiánypótlási, eredményhirdetési minimum átfutási határidőket (nyílt eljárásnál összesen 80 nap, kétfordulós eljárásnál 135 nap) jelentősen megnövelte.

Ez a többletidő a közbeszerzési engedélyezési kérelemnél és a döntéshozatalnál összesen 25-95 nap, híradó és informatikai beszerzések esetében 29-109 volt. Amennyiben bármely döntési szinten kiegészítést kértek a felterjesztett közbeszerzési engedély kérelemhez, illetve a döntési javaslatához, az minden alkalommal további 10-20 nappal hosszabbította meg az átfutási időt. Közbeszerzési engedély módosítási kérelem esetben mindez újabb 24-114 nappal növekedett. Abban az esetben, ha egy katonai szervezet, például a szolgálat főnökség nyílt közbeszerzési eljárással híradó, vagy informatikai beszerzést kezdeményezett, az összes tényező optimális alakulása mellett minimálisan 168 nap (kétfordulós eljárásnál 223 nap) átfutási időre számíthatott. Ha azonban bármely döntési szinten kiegészítést kértek a felterjesztett közbeszerzési engedély kérelemhez, illetve a döntési javaslatához, vagy közbeszerzési engedély módosításra volt szükség, ez az idő 223 napra (kétfordulós eljárásnál 503 napra) is megnövekedett.

Nem véletlen hogy számos esetben egy év nem volt elegendő egy közbeszerzés lefolytatására.

A 89/2004. (HK 25.) HM utasítás enyhített ezen a helyzeten, de alapvető változás nem következett be. A Beszerzési Tervekben szereplő beszerzések módosítását, vagy a tervekben nem szereplő igények alapján lefolytatandó beszerzési eljárást – melyek a beszerzések hozzávetőlegesen 50 %-át érintik – a HM utasítás 2. sz. melléklete szerinti „(Köz)beszerzési

Engedély Kérelem” okmányon engedélyeztetni kell. A Kérelem jóváhagyására a honvédelmi miniszter által átruházott jogkörben a HM VGHÁT jogosult. Ennek megfelelően az adott beszerzésre vonatkozó kérelmet a HM KPSZH főigazgatójának „Ellenjegyzem” kifejezés alkalmazásával történő ellenjegyzésével a HM LHFFF útján a HM VGHÁT-nak kell felterjeszteni.

Javaslom, hogy adják vissza a közbeszerzések indításának és a nyertes ajánlattevő kiválasztásának a jogát az anyagilag és szakmailag felelős, a költségvetési kerettel rendelkező, annak előírás szerinti felhasználásáért felelős katonai szervezet parancsnokának, aki a döntés meghozatalához szükséges minden információval rendelkezik.

5.3. A nemzetközi tapasztalatokkal kapcsolatos javaslatok

Értekezésemben részletesen foglalkoztam azzal a kérdéssel, hogy a védelmi beszerzések bonyolultsága nagymértékben megnövekedett, mind hazai, mind a nemzetközi szabályozórendszere oly nagy terjedelmű és oly mértékben szerteágazó, hogy külön képzés, felkészültség és kellő gyakorlat nélkül még egy viszonylag egyszerű közbeszerzési eljárást sem lehet lebonyolítani. A hazai gyakorlat és a külföldi példák elemzése következtében arra a következtetésre jutottam, hogy célszerű a közbeszerzésekkel foglalkozó állomány képzésére, megőrzésére és menedzselésére a jelenleginél nagyobb gondot fordítani.

5.3.1. A védelmi beszerzési állomány kialakítása

Értekezésemben részletesen foglalkoztam azzal a helyzettel, hogy a védelmi beszerzés mind nemzetközi, mind hazai vonatkozásban önálló szakmává, szakterületté fejlődött. Az ezzel foglalkozó személyi állomány felkészítése, kiképzése hosszantartó, idő- és költségigényes feladat, ezért rendkívül nagy jelentősége van a humán erőforrás menedzsmentnek. Ennek a kezelésére jó példákat találunk az amerikai és a brit védelmi beszerző személyi állomány esetében.

Az angolszász (brit és amerikai) példák és a hazai gyakorlat elemzéséből azt a következtetést lehet levonni, hogy a közbeszerzési szakállomány képzése, szakismerete olyan értéket képvisel, amely indokolja a védelmi beszerzési szakállomány kialakítását és menedzselését.

Az Amerikai Egyesült Államokban törvény van a védelmi beszerzési munkaerő fejlesztésére. Ezen kívül direktíva („Védelmi Beszerzési Rendszer”-ről szóló irányelv) tartalmazza a Védelmi Beszerzési Rendszer alapelveit. A direktíva tartalmazza a szervezetek és szakemberek legújabb igényeknek való megfeleltetésével kapcsolatos előírásokat. A

direktívában meghatározottak szerint az amerikai Védelmi Minisztériumban kötelező az összes tapasztalt beszerzési, mérnök műszaki és logisztikai munkaerő megtartása. Ennek biztosítása érdekében a védelmi beszerzési, technológiai és logisztikai államtitkárnak kötelezően be kell tartania az összes beszerzési beosztással kapcsolatos előírásokat, el kell készítenie az előírt nyilvántartásokat, dokumentumokat.

Nagy-Britanniában a védelmi beszerzési tevékenységet végző személyek szervezetileg a védelmi beszerzési ágazathoz tartoznak. A védelmi beszerzési ágazat egy virtuális szervezet, a benne lévő egyének valamely katonai vagy polgári szervezetnél tevékenykednek. 1999-ben létrehozták a védelmi beszerzési szakmai tevékenység legfelső humánpolitikai irányító szervét a Beszerzés Irányító Csoportot. A Beszerzés Irányító Csoport felelős a személyi állomány meglétéért, felelős azért, hogy a kiképzési irányelvek növeljék a beszerzési folyamatok hatékony támogatását. A Beszerzés Irányító Csoportot fő feladatai értekezésemben részletesen ismertettem.

A fenti példák felhívják a figyelmet arra, hogy a magyar honvédelmi tárcán belül speciálisan a védelmi beszerzés humánpolitikai irányítását végző szerv, vagy személy nincs.

A honvédelmi tárcánál jelenleg nincs a védelmi beszerzést felsőszinten irányító szakmai vagy humánpolitikai szervezeti elem. A 2003. július 1-i hatállyal végrehajtott átszervezés során váratlanul megszüntették a HM HFBF KBO-t, az ott dolgozó magasan képzett szakemberek többségében szétszéledtek.

Az értekezésemben elemzett brit és amerikai példák értelemszerűen nem ültethetők át a hazai viszonyokra. Sem védelmi beszerzési egyetemet, sem a védelmi beszerzési személyi állománnyal foglalkozó törvényt nem áll módunkban létrehozni, mint ahogyan azt az USA-ban megtették. Azonban feltétlenül fontos és javaslom a beszerzési tevékenységet végző személyi állományt – az angol példához hasonlóan – virtuálisan létrehozni, nyilvántartani, pályafutásukat figyelemmel kísérni, menedzselni. Javaslom újragondolni a HM szintű Közbeszerzési Osztály megszüntetését, illetve javaslom újbóli létrehozását.

5.3.2. A védelmi beszerzési képzés bevezetése

Értekezésemben angolszász példák bemutatásával, elemzésével bizonyítottam, hogy a közbeszerzés szakmai állománya a humán erőforrás piacon milyen nagy értéket képvisel. Például az Amerikai Egyesült Államokban a Védelmi Minisztérium alárendeltségében a védelmi beszerzéssel foglalkozó állomány képzésére Védelmi Beszerzési Egyetem működik, mely a védelmi beszerzési, technológiai és logisztikai államtitkár alárendeltségébe tartozik.

A brit védelmi beszerzések tervező, irányító és végrehajtó állományát a Beszerzési Ágazat keretén belül fogják össze. A Beszerzési Ágazat beszerzési képzési, továbbképzési rendszert működtet, melynek lehetőségei három területet ölelnek fel. A projekt csoportokban nem közvetlen beszerzési beosztásban lévők részére történő előkészítés és tanácsadás, a fő- és másodbeszerzők részére teljes életpályájukon való képzés, valamint a Védelmi Minisztériumban a beszerzések érdekében tevékenykedő különböző beosztású személyeknek a hivatalos képzése, tanfolyamok tartása, beszerzési szakkiképzés tartása.

Nem csak a fenti példák, hanem a hazai negatív tapasztalatok is felhívják a figyelmet arra, hogy meg kell szervezni a védelmi beszerzéssel foglalkozó állomány kialakítását és szakmai képzését.

Véleményem szerint a katonai logisztikával és a gazdálkodással foglalkozó tisztek részére elengedhetetlenül szükséges a védelmi beszerzések alapvető ismerete. Ezért javaslom a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen a Katonai Logisztikai illetve a Gazdálkodási Szak hallgatói részére 60 órás védelmi beszerzés tantárgy oktatását bevezetni.

A beszerzéssel kapcsolatos beosztást ellátó tisztek és közalkalmazottak részére a honvédelmi tárcán kívüli képzésre való beiskolázást javaslom. Erre kiválóan alkalmasak a különböző szervezetek és oktatási intézmények által indított közbeszerzési referens képzések. Közülük a képzés színvonalát tekintve jelenleg a Magyar Közbeszerzési Társaság (Országos Vezetőképző Intézet Kft.) és a Budapesti Gazdasági Főiskola Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kara együttműködésében indított (192 óra, heti 1 nap) képzés a legalkalmasabb.

A továbbiakban a nem a HM BBBH állományában lévő beszerzési beosztást ellátó tisztek részére továbbképzést javaslom tartani. A továbbképzés keretén belül, a HM Humánpolitikai Főosztály irányításával és a HM BBBH végrehajtásával évente egy alkalommal, két-három napos időtartamban javaslom feldolgozni a beszerzés nemzetközi, hazai és tárcaszinten bekövetkezett változásait és az előző időszak tapasztalatait.

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

1. Az 1.2.4. „A programköltségvetés” című fejezetben megvizsgáltam a nagy horderejű, fontosabb védelmi beszerzések (fejlesztések) végrehajtását. Megállapítottam, hogy azok az egymást követő költségvetési évek folyamán forráshiány miatt jelentős mértékben csorbát szenvednek. Ebből azt a következtetést vontam le, hogy a hadsereg fejlesztéséhez szükséges költségvetési források csak a hosszú távú tervezést lehetővé tevő programköltségvetés alkalmazásával biztosíthatók.

2. A 1.2.1. „A beszerzés tervezése a védelmi feladatok tervezésének része”; a 2.2.2. „A folyamatos átszervezés és a hadsereg létszámának csökkenése”; és a 2.2.4. „A politikai döntéshozatal rendszerének megváltozása” című fejezetekben megvizsgáltam és elemeztem, hogy milyen következményei vannak, ha egy hadseregben az átszervezések tervszerűtlenül és sűrűn követik egymást. Kimutattam, hogy a rendszer – adott esetben a kialakítandó katonai szervezet – működése megbomlik, káosz alakul ki. Ezt a hatást nagymértékben lehet fokozni a hadsereg felszerelését alkotó fegyver és haditechnikai rendszerek meggondolatlan, ötletszerű, fedezet nélküli cseréjével, illetve a szükséges cserék elmaradásával. A magyar hadsereg tipikus példája ennek. Megállapítottam, hogy a tervezhetőség az időtényezőn kívül egy rendszer egységes, stabil kialakítását és működését biztosítja. Minél bonyolultabb egy rendszer, márpedig a korszerű hadsereg rendkívül bonyolult rendszer, annál jobban kapcsolódnak egymáshoz az alkotó elemei. Egy-egy elem megbontása, megváltoztatása kihatással van a kapcsolódó elemekre is, befolyásolja azok működését.

3. A 2.2.4. „A politikai döntéshozatal rendszerének megváltozása” című fejezetben elemeztem az átszervezések védelmi beszerzésekre gyakorolt hatását. Megállapítottam, hogy jelentős késedelmet szenvedett, illetve nem lett végrehajtva a nemzetbiztonság tervezésének azon alapelve, miszerint ki kell alakítani sorrendben először a nemzetbiztonsági stratégiát¹⁹⁴, ezt követően a nemzeti katonai stratégiát, majd a katonai doktrínát, és ezek alapján kell meghatározni a fegyveres erők, köztük az MH feladatait. Azt a következtetést vontam le, hogy nem kerülhető ki az az egyébként közismert tervezési mechanizmus, miszerint a biztonságpolitikai követelmények, a szükséges képességek, az ország gazdasági teherbíró képessége stb. alapján kell meghatározni a haderő szervezetét, képességeit, felszerelését. Az áttérés tervszerű végrehajtására hosszú távú, tíz, tizenöt éves időt kell biztosítani. A jelenleg zajló haderő reform sikere nagymértékben ennek a biztosításától függ.

4. A 4.4. „A védelmi beszerzés, mint önálló szakterület” című fejezetben megvizsgáltam és elemeztem az Amerikai Egyesült Államok és Nagy-Britannia védelmi beszerzéseit. Megállapítottam, hogy a brit SDR eredményeként komoly szervezeti változásokat hajtottak végre a védelmi logisztika területén. A beszerzésekben jelentős szerep jutott az új logisztikai és az új beszerzési szervezetnek, a DLO-nak, és a DPA-nak. A smart beszerzés keretén belül végrehajtott szerkezeti átalakítások egyik megjelenési formája volt az IPT kialakítása. A beszerzési-fejlesztési programokat irányító IPT-k tevékenységének eredményeként lényegesen csökkentek az egyes projekteknél a költségütlépések és késések.

¹⁹⁴ A kormány 2004 április 2-án fogadta el Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló előterjesztést, amely - egyebek között - részletesen foglalkozik a terrorizmus terjedésével.

Ezek alapján vontam le azt a következtetést, hogy stabil működési feltételek mellett nagy haditechnikai rendszerek beszerzése esetén a projekt beszerzés bevezetése és a projekt menedzsment kialakítása lényegesen emeli a beszerzések végrehajtásának színvonalát. Az ottani tapasztalatok bizonyos feltételrendszer mellett és körülmények között a magyar védelmi beszerzéseknél is a siker reményében alkalmazhatók.

5. A 4.4. „A védelmi beszerzés, mint önálló szakterület” című fejezetben a saját tapasztalatok kiegészítéseként megvizsgáltam a fejlett nyugati országok védelmi beszerzési rendszerét. Megállapítottam, hogy ezekben az országokban rendkívül nagy jelentőséget tulajdonítanak a humán erőforrás menedzsmentnek, a védelmi beszerzést önálló szakmaként, szakterületként kezelik. Megállapítottam továbbá, hogy nincs magyar védelmi beszerzői képzés, továbbképzés, és annak ellenére, hogy az ezzel foglalkozó állomány felkészítése, kiképzése hosszantartó, idő- és költségigényes feladat, a védelmi beszerzéssel a humán erőforrás menedzsment nem foglalkozik. Azt a következtetést vontam le, hogy korszerű védelmi beszerzési rendszert humán erőforrás menedzsment támogatása nélkül nem lehet működtetni.

TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. Feltártam a honvédelmi tárca beszerzési tevékenységének rendszerváltás előtti és jelenlegi jellemző vonásait, ennek alapján bemutattam a két időszakra jellemző folyamatok rendszerét. Feltártam és bemutattam azokat a körülményeket, amelyek az elmúlt 15 év folyamán befolyásolták, alakították a honvédségi beszerzések rendszerét, irányultságát és tárgyát.
2. Meghatároztam, hogy hazánk különböző nemzetközi szervezetekhez való csatlakozása milyen befolyással volt a honvédelmi tárca beszerzéseire.
3. Elemeztem a NATO beszerzési politikáját, eljárásait, valamint az USA, a brit és a német beszerzési módszerek egyes vonásait. Megállapítottam, hogy az ottani tapasztalatok (a projekt beszerzés bevezetése, a projekt menedzsment kialakítása, stb.) bizonyos feltételrendszer mellett és körülmények között a magyar védelmi beszerzéseknél is a siker reményében alkalmazhatók. Megállapítottam, hogy a védelmi beszerzéssel foglalkozó állomány felkészítése, kiképzése hosszantartó, idő- és költségigényes feladat, ezért a magyar gyakorlat számára célszerű a bemutatott országok tapasztalatait hasznosítani, miszerint a humán erőforrás menedzsment a védelmi beszerzést önálló szakterületként kezeli.

4. Új, korszerű módszerek alkalmazásának lehetőségeire hívtam fel a tárca figyelmét. Ezek közül a legfontosabbak: a beszerzési tevékenység hangsúlyának a hosszú távú fejlesztések megrendelésének – mint szolgáltatás beszerzése – irányába történő áthelyezése, illetve ennek következetes megvalósítása; a Horizontális Technológiai Integráció, amely közös technológiát integrál összetett eszközrendszerekbe; a Szállító Logisztikai Támogatás és a blokkgarancia; a moduláris, cserélhető, közös és nyitott struktúrák biztosítása.

AZ ÉRTEKEZÉS FELHASZNÁLHATÓSÁGA

Az értekezés alkalmas arra, hogy:

1. olyan eszközrendszert adjon a döntéshozók kezébe, melynek alkalmazásával – a rövid-, közép- és hosszú távú döntések előkészítésével – hatékonyan megelőzhetőek a folyamatosan és kényszerűen változó beszerzési rendszerben a működési zavarok;
2. hozzájáruljon a beszerzési tevékenység ésszerűsítéséhez, a rendszerben rejlő potenciális megtakarítási lehetőségek feltárásához és mindezt hasznosítva, a legfelsőbb vezetés ez irányú munkájának segítségéhez;
3. anyagával megteremtse az alapját egy olyan kiadványnak, amely hasznosítható a tárca oktatási intézményeiben folyó oktatás során (például az akvizíció tantárgy keretén belül), illetve a különböző HM és MH szervezetekben beszerzéssel foglalkozó személyi állomány képzésében, továbbképzésében.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Jogszabályok

1. Brussels Treaty (Brussels, 1948. március 17.)
2. Paris Agreement (Paris, 1954. október 23.)
3. Prague Capability Commitment (Prágai Képességek Egyezmény) (2002. november 21-22.)
4. Green Paper on defence procurement COM(2004) 608 (Brussels, 2004. szeptember 24.)
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról
6. Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatás-megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról
7. 95/1995. OGY határozat a légvédelem kismagasságú oltalmazási képességek megőrzési feladatairól – MK 81/1995 (IX. 28.)
8. 15/2004. OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról – MK 34/2004 (III. 24.)
9. 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról – MK 63/1992 (VI. 18.)
10. 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről – MK 41/1995 (V. 26.)
11. 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről – MK 163/2002 (XII. 26.)
12. 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről – MK 153/2003 (XII. 28.)
13. 2071/1998. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Honvédség frekvenciasáv átrendezési feladatai végrehajtásához szükséges költségvetési előirányzatok fejezetek közötti átadásáról és tervezéséről
14. 2183/1999. (VII. 23.) Korm. határozat a NATO 1999. évi védelmi tervezési kérdőívére adandó magyar válaszról, a 2001-2006. közötti időszakra szóló NATO haderő-fejlesztési javaslatokkal kapcsolatos magyar álláspontról, valamint a honvédelmet érintő egyes kérdésekről
15. 125/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a központi költségvetési szervek központosított közbeszerzéseinek részletes szabályairól – MK 62/1996
16. 126/1996. Korm. (VII. 24.)rendelet a központi költségvetési szervek szabadkézi vétellel történő beszerzéseinek szabályairól – MK 62/1996
17. 204/1997. (XI. 19.) Korm. rendelet a Frekvenciasávok Nemzeti Felosztási Táblázatának megállapításáról – MK 101/1997
18. 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet az államháztartás működési rendjéről – MK 121/1996
19. 151/1999. (X. 22.) Korm. rendelet az egyes beszerzések nemzetbiztonsági és titokvédelmi okok miatti sajátos szabályairól – MK 92/1999
20. 152/1999. (X. 22.) Korm. rendelet a haditechnikai eszközök beszerzésére vonatkozó eljárási szabályokról – MK 92/1999
21. 143/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az államtitkot vagy a szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól – MK 59/2004

22. 228/2004. (VII. 30.) Korm. rendelet a védelem terén alapvető biztonsági érdekeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt árúk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról – MK 108/2004
23. 40/2005. (III. 10.) Korm. rendelet a NATO Biztonsági Beruházási Program keretében megvalósuló beszerzésre vonatkozó részletes szabályokról – MK 30/2005
24. 8/1997. (HK 5.) HM utasítás a közbeszerzések HM költségvetési fejezeten belüli eljárás rendjéről
25. 40/1997. (HK 15.) HM utasítás a Magyar Honvédség központi beszerzési és értékesítési rendszerének szabályozásáról
26. 32/1998. (HK 10.) HM utasítás a közbeszerzések, a központosított közbeszerzések és a szabadkézi vétellel történő beszerzések ellenjegyzésének rendjéről
27. 47/1999. (HK 16.) HM utasítás a közbeszerzési eljárások megindításának és az eljárással kapcsolatos döntések meghozatalának rendjéről
28. 53/2001. (HK 14.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium és intézményei, valamint a Magyar Honvédség beszerzéseinek eljárási rendjére
29. 89/2004. (HK 25.) HM utasítás az MH, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről
30. 102/2005. (HK 22.) HM utasítás a Magyar Honvédség, valamint a honvédelmi miniszter közvetlen irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek beszerzéseinek eljárási rendjéről
31. 3/1986. (HK 2.) HM számú, valamint a 93/1982. (HK 35.) HM számú utasítással hatályba léptetett „Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi-pénzügyi gazdálkodási szabályai I. és II. rész” 10/258/MNVK Agt. számon kiadott „Közvetlen honvédelmi kiadások anyagi, pénzügyi, gazdálkodási szabályai, második rész”, a csapatgazdálkodás című HM utasítás
32. 38/1987. (HK 13/1987.) számú MN FVTFCFSF intézkedéssel hatályba léptetett Ált/207 szakutasítás a fegyverzeti és technikai szolgálat csapatszintű anyaggazdálkodási feladataira
33. 185/276/2002. HM Költségvetési és Munkabiztonsági Ellenőrzési Hivatal nyt. szám: „*Intézkedési terv*” A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalnak a közbeszerzési eljárások szabályszerűségének tárgyában végzett vizsgálata során feltárt problémák megoldására.
34. 35/1/2003. HM nyt. szám: *Közbeszerzések szabályozása* 2003. január 14.

Könyvek, folyóiratok

35. Peter BAILY, David FARMER: *Beszerzés Stratégia és menedzsment.* – Bp.: Műszaki Könyvkiadó, 1990.– © Institute of Purchasing and Supply – p. 284 – ISBN 963 16 0094 7
36. BALÁZSY László: *A haditechnikai eszközök beszerzésének gazdasági összefüggései piaccgazdasági viszonyok között;* Egyetemi doktori értekezés – Bp.: MH ZMKA, 1994. – Bibliogr.: fol. 130-132 – Védés éve: 1994.
37. BALÁZSY László: *Védelemgazdaságtan: Haditechnikai eszközök beszerzése;* Tanszéki értekezés. – Bp.: ZMKA, 1994.
38. BITTNER István: *szállítójelöltek kiválasztásának általános elvei a HM Biztonsági Beruházási és Beszerzési Hivatal gyakorlatában.* – Katonai Logisztika, 1998. 1. sz. – p. 146-156
39. BUGNER Sándor: *Gondolatok az MH logisztikai gazdálkodásának tapasztalatairól* – Katonai Logisztika, 2000. 1. szám
40. CSABAI Gy – SZENDREI J.: *Pénz, pénz, pénz* – Új Honvédségi Szemle, 1996. 1. szám – ISSN 1216-7436

41. CSONTOS András: *A beszerzések struktúra változása a Magyar Honvédségben* – Új honvédségi szemle, 1996. október, 50. évf. 10. sz. – p. 119-135. – ISSN 1216-7436
42. CSONTOS András: *A haderőreform, a védelmi tervezés és az erőforrások kölcsönhatása (Alcím: A Védelmi Tervező Rendszer)*; PhD értekezés, ZMNE Bp. 2002 – p. 15, 47.
43. DESSEWFFY Anna, KERESZTES Ferenc, NÉMETH Anita : *Közbeszerzés: Törvény és magyarázat.* – Bp. :Műszaki Kvk., 1997. – Kézirat lezárva: 1997. 06. 30. – p.235
44. Dr. DESSEWFFY Anna, VÁRDAI György: *A módosított közbeszerzési törvény gyakorlati alkalmazása.* – Bp. : Századvég, 1999. – p 317
45. Dr. DESSEWFFY Anna, Dr. KERESZTES Ferenc, Dr. NÉMETH Anita: *Közbeszerzés Törvény és magyarázat.* – Bp.: Műszaki Könyvkiadó, 1997. – ISBN 963 16 1345 3 - ©
46. Dr. DESSEWFFY Anna, Dr. KERESZTES Ferenc, Dr. NÉMETH Anita, 1997 *Beszerzési kézikönyv: módszerek és eszközök a beszerzési tevékenység támogatására.* – Bp. : WEKA., 1999. – Cserélhető lapokkal.
47. ESZENYI Imre: *A haderőfejlesztéshez kapcsolódó beruházások és beszerzések egy kicsit másképpen.* – Katonai Logisztika, 1999. 1. sz. – p. 80-100.
48. FÜZES Oszkár: *Magyar felderítők a NATO erőiben* – Népszabadság, 2003. november 14. – ISSN 0133-1752
49. Allen FORTE: *Acquisition and logistics for the army after next.* – Army Logistician, 1999. február, 1. sz. – p.110-113. – ISSN 0004-2528
50. GYARMATI István: *In memoriam haderőreform* – Népszabadság 2004. március 24. – ISSN 0133-1752
51. GYÖRFI Ferenc: *A védelmi ipar helyzetének megítélése a GKM részéről* – Magyar Minőség 2005./8-9. sz. – p. 2-5. – ISSN 1416-9576
52. Keith HAYWARD: *Smart procurment: the European dimension.* – RUSI Journal 1998. február, 2.sz. – p. 47-50. – ISSN 0307-1847
53. HEGEDŰS József, NYIKOS László: *Közbeszerzés értékelemzéssel.* – Bp. Pénzügyi tanácsadó és Informatikai Rt., 1996. – ISBN 963 621 745 9
54. HORVÁTH József: *A költségvetési, kincstári gazdálkodás helye a piacgazdaságban, a honvédelmi ágazat kapcsolati rendszere, sajátosságai, a fejlődés irányai;* PhD értekezés – Bp.: ZMNE, 2002. –p. 52., 98., 100.
55. JAROSCSÁK Miklós: *Adalék a nemzetközi feladatokban résztvevő magyar erők logisztikai biztosításához.* – Katonai Logisztika, 1999. 2. szám
56. Hans-Josef KÖHL: *Panzerhaubitze 2000* – Soldat und Technik 1998. 6. sz. – p. 384-388
57. KUNOS Bálint: *A honvédelem fejlesztését biztosító programköltségvetés elkészítésének elvi alapjai;* Egyetemi doktori értekezés – Bp.: MH ZMKA, 1991. – Bibliogr.: fol. 167-168 – Védés éve: 1991.
58. Dr. KUNOS Bálint: *A közbeszerzésekről.* – Új honvédségi szemle, 1998. augusztus, 52. évf. 8. sz. füzet. – p. 1-21. – ISSN 1216-7436
59. Dr. KUNOS Bálint: *A haditechnikai fejlesztési programok finanszírozása programszerű költségvetési rendszer keretében* – Új Honvédségi Szemle 1997. 4. szám – ISSN 1216-7436.
60. Dr. KUNOS Bálint: *A haderőreform haditechnikai aspektusai* – Hadtudomány X. évfolyam 2000/3. szám – ISSN 1215-4121
61. MÁTRAI József mk. alezredes: *A várható anyagszükséglet meghatározása matematikai módszerekkel;* Tanulmány – Bp.: MN PCGTSZF-ség, 1984.
62. MOLNÁR András: *A közbeszerzési törvénynek megfelelő haditechnikai beszerzés a Honvédelmi Minisztériumban, a NATO csatlakozásból adódó szükséges módosítások lehetséges módzatai :* – Záródolgozat. – Bp. :ZMNE, 1998. – Bibliogr. : fol. 52-53.
63. OROSZ László: *Készletek szerepe a gazdaságban, jellemzői a Magyar Honvédségnél, megjelenésük a számvitelben* PhD értekezés – Bp.: ZMNE, 2001 –p. 101.

64. Kevin SMITH: *What should smart procurment be?* - RUSI Journal 1998. február, 2.sz. – p. 37-40. – ISSN 0307-1847
65. Ron SMITH: *Defence procurement: A European identity?* – RUSI Journal 1992. január, 1.sz. – p. 42-48. – ISSN 0307-1847
66. SOÓS Z.: „*Ardent Ground 2000*” . – Új Honvédségi Szemle, 2000. 11. szám– ISSN 1216-7436
67. John SPELLAR: *Smart procurment: an objective of the strategic defence review.* – RUSI Journal 1998. február, 2.sz. – p. 33-36.
68. SZABÓ Iréne: *Hét év alatt elérhető a NATO átlagszínvonala (Szenes Zoltán vezérkari főnök továbbra is úgy látja, hogy vállalható a haderőreform koncepciója* – Népszava 2003. augusztus 29. – ISSN 1418-1649
69. SZENES Zoltán: *A nyugat-európai védelemgazdaság és az integráció* – Egyetemi doktori értekezés – Bp.: MH ZMKA, 1994. – p. 104.
70. Dr. SZILÁRDI Imre mk alezredes: *Az eszközök és anyagellátás központi szerveinek korszerűsítési lehetőségeiről;* Tanulmány – Bp.: MN PCGTSZF-ség, 1983.
71. Dr. SZILÁRDI Imre mk alezredes: *Készletgazdálkodási modellek alkalmazásának lehetőségei a gépjárműtechnikai anyaggazdálkodásban;* Tanulmány – Bp.: MN PCGTSZF-ség, 1984.
72. Trevor TAYLOR: *Smart procurment and the partnership with industry.* – RUSI Journal 1998. február, 2.sz. – p. 41-46. – ISSN 0307-1847
73. Dr. TURÁK János: *Védelmi ipar–védelemgazdaság*” – Hadtudomány XI. évfolyam 2001/2. szám. – p. 92-97 – ISSN: 1215-4121
74. Dr. TURCSÁNYI Károly, VARGA László: *Az amerikai védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika II.) Egyetemi jegyzet* – ZMNE Egyetemi Kiadó Budapest, 2003.
75. VARGA László, Dr. TURCSÁNYI Károly: *A brit védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika I.) Egyetemi jegyzet* – ZMNE Egyetemi Kiadó Budapest, 2003.
76. VARGA László: *A jövő hadseregének beszerzései és logisztikája* – Bolyai Szemle A ZMNE Bolya János Katonai Műszaki Főiskolai Kar kiadványa Különszám Haditechnika 2002 – Szimpózium II. 2002. szeptember 16-17, Budapest; – p. 219-233 – ISSN: 1416-1443
77. VARGA László: *A NATO beszerzési politikája és eljárásai* – Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/3. szám – p. 58-84. ISSN: 1588-2233
78. VARGA László: *A közbeszerzések szabályozása az Európai Unióban* – Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/3. szám – p. 84-113. – ISSN 1588-2233
79. VARGA László: *A honvédelmi tárca beszerzései* – Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapja 2002/4. szám 2. kötet – p. 315-328. – ISSN 1588-2233
80. VARGA László: *Közbeszerzés az Európai Unióban (1-3.)* – Új Honvédségi Szemle 2003/8. szám – p. 50-61., 9. szám – p. 40-52., 10. szám – p. 56-67.; Budapest, 2003. – ISSN 1216-7436

Internet honlapok

81. www.defenselink.mil/ – U. S. Department of Defense (DoD) Official Website
82. www.defenselink.mil/sites/a.html#agencies – DoD Organisation and Functions Guidebook
83. www.arnet.gov/far/loadmainre.html – Federal Acquisition Regulations System

84. www.fas.org/man/dod-101/army/unit/docs/xxi/toc.htm – U.S. Army Division Design Initiatives and Experiments ARMY XXI
85. www.almc.army.mil/ – U.S. Army Logistics Management College.
86. www.nps.navy.mil/ – Naval Postgraduate School, Monterey, California
87. www.mod.uk/ – MOD Ministry of United Kingdom
88. www.army.mod.uk/ – The British Army
89. www.mod.uk/dpa/ – DPA Defence Procurement Agency
90. www.mod.uk/dlo/index.html – Defence Logistics Organisation (DLO)
91. www.the-dma.org.uk/Secure/Default.asp?Page= – DME The Defence Manufacturers Association - Home Page
92. www.nato.int/ – NATO Official Homepage
93. www.weu.int/weag/ – Western European Armaments Group
94. www.nps.navy.mil/ – Stockholm International Peace Research Institute
95. www.honvedelem – (HM honlap, 2003. 07. 31.)
96. www.honvedelem.hu/cikk.php?cikk=13776 – Juhász Ferenc honvédelmi miniszter – *Úton a XXI. század hadserege felé*, (HM honlap, 2003. 07. 31.)
97. www.weu.int/weag/ – Western European Armaments Group

PUBLIKÁCIÓS JEGYZÉK

A „Nemzetvédelmi Egyetemi Doktorandorum” című folyóiratban, a ZMNE Tudomány- és Kutatásszervező Koordinációs Központ lapjában (ISSN 1588-2233)

1. *A NATO beszerzési politikája és eljárásai* 2002/3. szám – p. 58-84.;
2. *A közbeszerzések szabályozása az Európai Unióban* 2002/3. szám – p. 84-113.;
3. *A honvédelmi tárca beszerzései* 2002/4. szám 2. kötet – p. 315-328.

Az „Új Honvédségi Szemle” című folyóiratban (ISSN 1216-7436)

4. *A vezetés korszerű gazdasági módszerei és alkalmazásuk a Bundeswehrben* 1998/5. szám – p. 120-126.;
5. *Költség- és tevékenységfelelősség* 1998/6. szám – p.105-113.;
6. *A controlling, mint vezetési filozófia* 1998/11. szám – p. 145-157.;
7. *A korszerű vezetési eljárások alappillérei. Ráfordításkorlátozás és racionalizálás, valamint a Market Testing alkalmazása a Bundeswehrben* 1999/8. szám – p. 131-139.;
8. *A folyamatos jobbítási program a Bundeswehrben* 2000/1. szám – p. 123-135.;
9. *Közbeszerzés az Európai Unióban (1-3.)* 2003/8. szám – p. 50-61., 9. szám – p. 40-52., 10. szám – p. 56-67.

Egyéb

10. *Költség- és tevékenység-számvetés a Bundeswehrben* [Megjelent: Költségvetés Pénzügy Számvitel (A HM PSZSZ szakmai kiadványa) HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatal II. évfolyam 1. szám, 2001. november, Budapest – p. 3-16.]
11. *A jövő hadseregének beszerzései és logisztikája* [Megjelent: Bolyai Szemle (A ZMNE Bolya János Katonai Műszaki Főiskolai Kar kiadványa) ISSN: 1416-1443 Különszám Haditechnika 2002 – Szimpózium II. 2002. szeptember 16-17, Budapest – p. 219-233.].

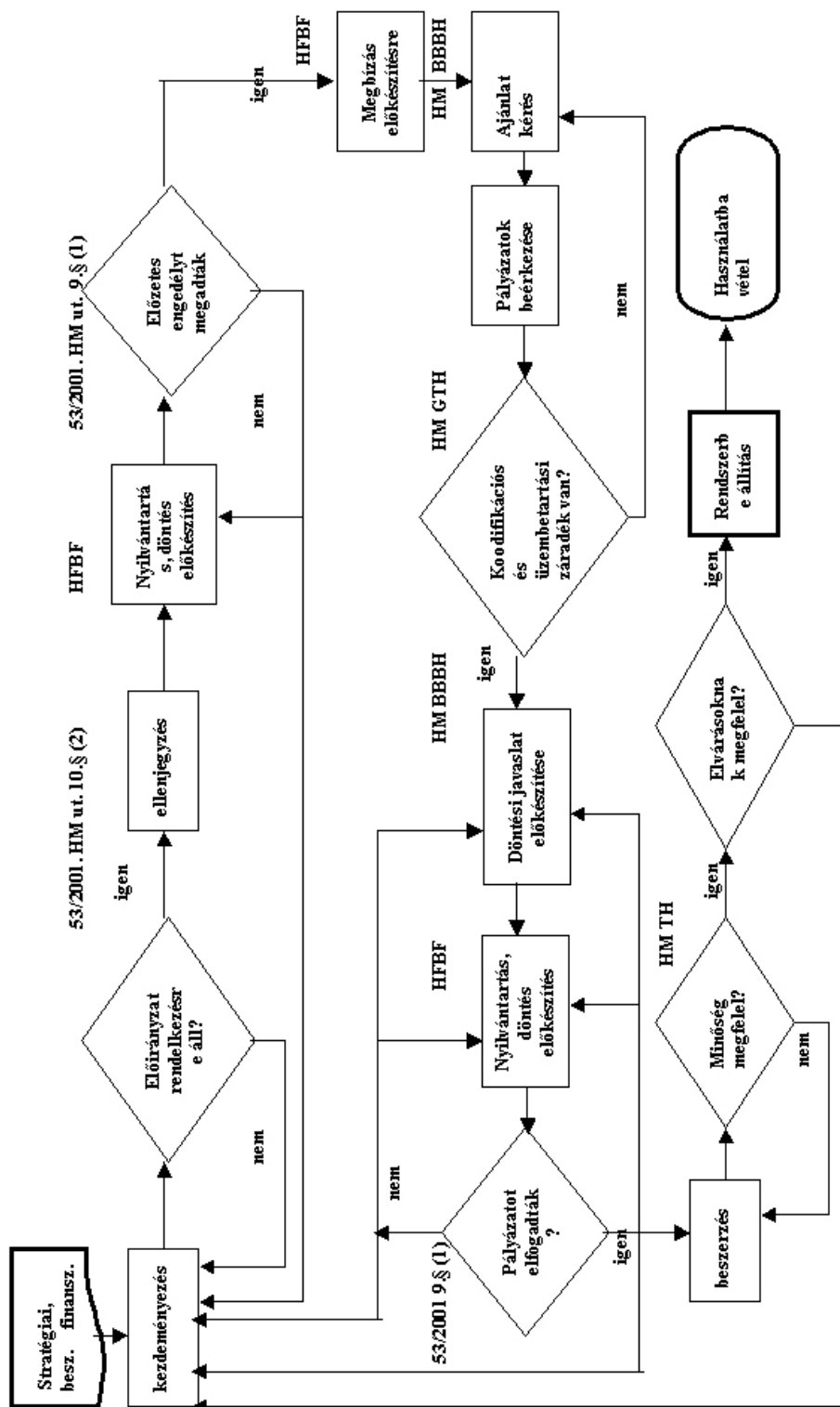
Egyetemi jegyzetek

12. Dr. Turcsányi Károly mk. ezredessel közösen: *A brit védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika I.)* (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest, 2003.);
13. Dr. Turcsányi Károly mk. ezredessel közösen: *Az amerikai védelmi beszerzések reformja (Beszerzési logisztika II.)* (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi Kiadó, Budapest, 2003.).

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

A HM beszerzések 2003. június 30. előtti fő folyamata



2. számú melléklet

Az értekezésben előforduló idegen nyelvű rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Idegen megnevezés	Magyar megnevezés
AAN	Army After Next	A Jövő (Holnapután) Hadserege
AC/313	NATO Group on Acquisition Practies	NATO Beszerzési Módszerek Csoportja
ACE	Allied Command Europe	Európai Szövetséges Főparancsnokság
ACF	Acquisition Competence Framework	Beszerzésszakmai Alkalmassági Keretek
AFSOUTH	Allied Forces Southern Europe	Dél-európai Szövetséges Fegyveres Erők (Főparancsnoksága)
AIMS	Armament Information Management System	Fegyverzeti Információs Rendszer
ALDS	Acquisition Leadership Development Scheme	Beszerzés Vezetőség Továbbképzési Rendszer
AMC	Acquisition Management Cell	Beszerzés Irányító Csoport
AMS	Acquisition Management System	Beszerzés Irányító Rendszer
APQ	Armaments Planning Questionnaire	Fegyverzeti Tervezési Kérdőív
APCV	All-Protected Carrier Vehicles	szó szerinti fordításban: minden ellen védett szállító jármű
AS	Acquisition Stream	Beszerzési Ágazat
AWC	Army War College	Szárazföldi Haderő Hadi Főiskolája
AZF-Plan	Arbeits-, Zeit- und Kostenplanung	munka-, idő- és költségtervezés
BOA	Basic Ordering Agreements	Alap (Meg)rendelés Egyezmény
BV	Best Value	Legjobb érték
CAE	Component Acquisition Executive	Beszerzés Végrehajtó Szervezet
CALS	Continous Aquivision and Life Cycle Support	Folyamatos Beszerzési és Életciklus Támogatás
CCCCISR (C4ISR)	command, control, communications, computer, intelligence, sensors and reconnaissance	vezetés, irányítás és kommunikáció (híradás, hírközlés), számítógép, hírszerzés, érzékelés és felderítés
CLS	Contractor Logistic Support	Vállalkozói Logisztikai Támogatás
CNAD (AC/259)	Conference of National Armaments Directors	Nemzeti Hadfelszerelési (Fegyverzeti) Igazgatók Értekezlete
CONUS	continental United States	kontinentális Egyesült Államok
COTS	Commercial-Off-The-Shelf	Kereskedelmi le a polcról
CP	Capability Packages	Képesség Csomagok
CPD	Coherent Policy Document	Összefüggő Politikai Dokumentum
DAS	Defense Acquisition System	Védelmi Beszerzési Rendszer
DAU	Defense Acquisition University	Védelmi Beszerzési Egyetem
DCI	Defense Capabilities Initiative	Védelmi Képességek Kezdeményezés
DDI	Developing Defence Industries	Fejlődő Védelmi Ipar (Fejlesztése)
DLO	Defence Logistics Organization	Védelmi Logisztikai Szervezet
DMSMS	Diminishing Manufacturing Sources and Material Shortages	Csökkenő gyártási kapacitások és anyaghiányok
DODD	Department of Defense Directive	Védelmi Minisztérium Irányelve
DPA	Defence Procurment Agency	Védelmi Beszerzési Hivatal

Rövidítés	Idegen megnevezés	Magyar megnevezés
DPQ	Defence Planning Questionnaire	Védelmi Tervezési Kérdőív
DTIB	Defence Technological and Industrial Base	Védelmi Technológiai és Ipari Bázis
EAA	European Armaments Agency	Európai Fegyverzeti Ügynökség
ECC	Equipment Capability Customer	Felszerelés Képesség Beszerző, más néven Központi Beszerző vagy Főbeszerző
EDA	European Defence Agency	Európai Védelmi Ügynökség
EDEM	European Defence Equipment Market	Európai (Védelmi) Hadfelszerelési Piac
ERM	Enterprise Resource Management	Vállalat kutatási/keresési menedzsment
GAERC	General Affairs and External Relations Council	Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa
GDP	Gross Domestic Product	bruttó hazai termék
GPA	Government Procurement Agreement	(WTO) Kormánybeszerzési Megállapodás
HTI	Horizontal Technology Integration	Horizontális Tehnológiai Integráció
IC	Infrastructure Committee	Infrastrukturális Bizottság
ICB	International Competitive Bidding	nemzetközi verseny tender
IFOR	Implementation Force (Joint Endeavour)	Megvalósító Erő (Közös Törekvés)
IG	Initial Gate	Előzetes Engedélyeztetési Eljárás. Szó szerinti fordításban: kezdő kapu
IPT	Integrated Project Team	Integrált Programcsoport
KFOR	Kosovo Force	Koszovói Haderő
KRK	Krisenreaktionskräfte	válságreagáló erők
MOTS	Military-Of-The-Shelf	Katonai le a polcról
MTS	Modernization Through Spares	Modernizálás Tartalék Alkatrészekkel
NAD	National Armaments Directors	Nemzeti Hadfelszerelési (Fegyverzeti) Igazgatók
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency	NATO Fenntartási és Ellátási Hivatal
NAPMA	NATO Airborne Early Warning and Control (AEW&C) Programme Management Agency	NATO Repülőgépfedélzeti (Légi) Korai Riasztási (Előrejelző) és Vezetési Program Kezelő (Irányító) Ügynökség
NAPMO	NATO Airborne Early Warning and Control Programme Organisation	NATO Repülőgépfedélzeti (Légi) Korai Riasztási (Előrejelző) és Vezetési Program Irányító (Kezelő) Szervezete
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NATO HQ	NATO Headquarters	NATO Főhadiszállás
NC3A	NATO Consultation, Command and Control Agency	NATO Konzultációs, Vezetési és Irányítási Hivatal
NFR	NATO Financial Regulation	NATO pénzügyi szabályozás
NLSE	NATO Logistics Stock Exchange	NATO logisztikai készlet csere
NPS	(U.S.) Naval Postgraduate School, Monterey	(amerikai) Haditengerészeti Posztgraduális Iskola
NRF	NATO Reaction Force	NATO reagáló erő
NSIP	NATO Security Investment Programme	NATO Biztonsági Beruházási Program
OF	Officer	tiszt
OSCR	Operations and Support Cost Reduction	Hadműveleti- és Támogatási Költségek Csökkentése
PCC	Prague Capability Commitment	Prágai Képességek Egyezmény
PfP	Partnership for Peace	Partnerség a Békéért (Békepartnerség)
PVS	Prime Vendor Support	Első Szállítói Támogatás
PzH	Panzerhaubitze	páncélozott, vagy önjáró tarack
RC	Required Capabilities	képesség követelmények

Rövidítés	Idegen megnevezés	Magyar megnevezés
RFP	Require for Proposal	Árajánlat bekérése
RRC	Rapid Reaction Corps	Gyorsreagálású Hadtest
SC	Second Customer	Második Beszerző/Vevő
SDR	Special Drawing Rights	különleges lehívási jogok
SDR	Strategic Defence Review	Stratégiai Védelmi Felülvizsgálat
SFOR	Stabilization Force (Joint Guard)	Megszilárdító Erő (Közös Őrzés)
SHAPE	Supreme Hedquarters Allied Powers Europe	Szövetséges Hatalmak Európai Legfelsőbb Parancsnoksága; Európai Szövetséges Erők Főhadiszállása
SIAC	Strengthening (of) Armaments (manufacturers) Co-operation (at European level)	Európai Szintű Fegyvergyártási Együttműködés Erősítése
SRB	Senior Resource Board	Felsőbb Szintű Erőforrás Bizottság
TDv	Technischen Dienstvorschriften	Műszaki-technikai Szolgálati Utasítások (MTSZU)
TIPS	Transatlantic Industrial Proposed Solution	Transzatlanti Ipari Megoldási Javaslat
TRADOC	Training and Doctrine Command	Kiképzési és Doktrinális (Elméleti) Parancsnokság
URD	User Requirements Document	Alkalmazói Követelmények Dokumentuma
USC	United States Code	Egyesült Államok Törvénykönyve
USD(AT&L)	Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics	Beszerzési, technológiai és logisztikai államtitkár
WEAG	Western European Armaments Group	Nyugat-európai Fegyverzeti Csoport
WEU	Western European Union	Nyugat-európai Unio
WTO	World Trade Organisation	Világkereskedelmi Szervezet

3. számú melléklet

Az értekezésben előforduló magyar nyelvű rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Megnevezés
EFE	(Varsói Szerződés Tagállamainak) Egyesített Fegyveres Ereje
EU	Európai Unió
HK	Honvédelmi Közlöny
HM	Honvédelmi Minisztérium
HM BBBH	HM Beszerzési és Biztonsági Beruházási Hivatal
HM GTH	HM Gazdasági Tervező Hivatal
HM HFBB	HM Haditechnikai Fejlesztési és Beszerzési Főosztály
HM HFBB KBO	HM HFBB Közbeszerzési Osztály
HM IF	HM Infrastrukturális Főosztály
HM IHF	HM Informatikai és Hírközlési Főosztály
HM KÁT	HM közigazgatási államtitkár
HM KPSZH	HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatal
HM LHFFF	HM Logisztikai és Haditechnikai Fejlesztési Felügyeleti Főosztály
HM TH	HM Technológiai Hivatal
HM VGHÁT	HM védelemgazdasági helyettes államtitkár
Kbt.	közbeszerzési törvény
MH	Magyar Honvédség
MH ATFCSF-ség	MH Anyagi-Technikai Főcsoportfőnökség
MH LFI	MH Logisztikai Főigazgatóság
MH ÖLTP	MH Összefegyvernemi Logisztikai Támogató Parancsnokság
MK	Magyar Közlöny
MKGI	Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága
MN	Magyar Néphadsereg
MN FVT FCSF-ség	MN Fegyverzeti és Technikai Főcsoportfőnökség
MN PCGTSZF-ség	MN Páncélos- és Gépjárműtechnikai Szolgálatfőnökség
MNVK	Magyar Néphadsereg Vezérkara
MTSZU	Műszaki-technikai Szolgálati Utasítások
NIB	NATO Infrastrukturális Bizottság
NSZT	NATO Nemzetközi Számvevő Testülete
NYEU	Nyugat-európai Unió (WEU)
PM	Pénzügyminisztérium
VSZ	Varsói Szerződés