

AJÁNLÁS

SAJÁTOS HATÉKONYSÁGJAVÍTÓ MÓDSZEREK ALKALMAZÁSI LEHETŐSÉGEI A HONVÉDSÉG TERVEZÉSI ÉS BESZERZÉSI FOLYAMATAIBAN

Briák Ottó¹

A tárcánál végrehajtott és még – meglévő döntései és eredményei ellenére – koránt sem befejezett védelmi felülvizsgálat nagy lépést jelentett a tevékenységek és ezen keresztül a költségek bizonyos mértékű racionalizálása útján. A felülvizsgálat célja egy olyan haderő és tárcaszintű irányító rendszer létrehozása, amely egyrészt megfelel a hadsereggel szemben támasztott alkotmányos, törvényi és szövetségi követelményrendszernek, másrészt mindezt úgy teljesíti, hogy az így létrejövő feladatstruktúra és szervezet a GDP meghatározott részarányából finanszírozható legyen.

Anélkül, hogy különösebben belemennék a követelmények és lehetőségek egyensúlyának boncolgatásába, a feladatrendszer által megcélzott ambíciószintek és a finanszírozhatóság ellentmondásai komoly konfliktusok forrása. A felülvizsgálat egész folyamatában, de különösen annak végső szakaszában ez a konfliktus jól láthatóvá vált, melynek eredményeként gyakran kellett mind a feladatrendszer módosításához, mind a különféle költségcsökkentő technikák alkalmazásához nyúlni.

A védelmi felülvizsgálat ezen szakaszában végül is nyilvánvalóvá vált, hogy a finanszírozhatóság az egyik első számú prioritássá lépett elő.

A feladatok finanszírozásának fő forrása természetesen a költségvetési támogatás GDP arányos növekedése, de fontos szerepet játszanak benne azok a takarékosági intézkedések is, melyek a járulékos költség-szerkezet javítását célozzák (személygépjármű park csökkentése, köz-

¹ Briák Ottó mk. ezredes, HM Védelemgazdasági Koordinációs Irodavezető, védelemgazdasági főtanácsadó.

hasznú társaságok költségvetési támogatásának csökkentése, a katonai felsőoktatás költségeinek visszafogása, stb.)

A védelmi felülvizsgálat tervezett új haderő és feladatstruktúrájához készült erőforrás és költségvetések azonban azt jelezték, hogy az átalakítás 10 éves, nagyjából 4.000 milliárdos összköltsége, 50-100 milliárd forintos hiányt mutat. A feladatok és a költségek nagyságrendjéhez képest ez az összeg nem túl nagy, így megfelelő költség-racionalizálási és takarékosági intézkedésekkel viszonylag jól kezelhető.

A fentebb már említett direkt takarékosági intézkedések, bár önmagukban jelentős – néhány milliárdos – hiányt képesek pótolni, azonban ezzel nem tűnik el a döntően az első két-három évre prog-nosztizált hiány. Mindez azt jelenti, hogy ezeken túlmenően ***további forrásteremtő módszerek után kell néznünk.***

Ennek során látni kell azt, hogy maga ***az erőforrás és költségterv nagybani és becsült adatokat tartalmaz, amelyek inkább a költségigények felső határát célozták meg, azaz a „vastagon fogott ceruza”, bár nem kiszámítható, de biztosan tartalmaz némi felültervezésből adódó tartalékot.***

Ugyanebben a gondolatkörben kell megemlíteni azt is, hogy a ***„nagybani”*** és a ***„becsült”*** költségigények ugyanilyen pontosságú erőforrás és költségterveket takarnak. Ez azt jelenti, hogy ***a végrehajtandó feladatok még nincsenek részfeladatokra lebontva, ezért azokhoz még nem rendelhetők hozzá konkrét erőforrások és költségek, és így a kellő konkrétság hiányában az erőforrás és költségadatok még nincsenek alátámasztva részletes számvetésekkel.*** A nagybani erőforrás és költségterv így tételes számvetésekkel nem megalapozott erőforrás és költségadatokat tartalmaz, amelyek csak globálisan meghatározott feladatokhoz kapcsolódnak. Ez a terv ettől nagybani és becsült. Ebből következően ***alkalmas a felsőszintű, stratégiai döntéshozatal költségalapú orientálására, de nem alkalmas arra, hogy a végrehajtás finanszírozhatósága és finanszírozása vezérfonalául szolgáljon.***

A közeljövőben megalkotott és kiadott – a vonatkozó kormányhatározat döntésein alapuló – ***HM utasítás elrendelt feladatai éppen azt célozzák, hogy a 10 éves átalakítási terv jelzője a „nagybani” és a „becsült” helyett a „részletes” és „konkrét” legyen.*** Megvalósításával

a feladattervek végrehajtható és végrehajtandó folyamatokká, az erőorras és költségadatok a költségvetésből finanszírozható és finanszírozandó tételes beszerzésekké és az ezekhez szükséges kiadás-igényekké konvertálódnak.

A 10 éves terv részletessé válása – témánk szempontjából – azt is jelenti, hogy a számvetésekből ki fog derülni, hogy a nagybani becsült erőforrás és költségadatok felül, vagy alultervezett költségeket takar-nak-e, azaz csökken, vagy nő a prognosztizált hiány. Ez a tényező is azt húzza alá, hogy feltétlen szükséges a terv finanszírozásához olyan tartalékforrásokat felkutatni, amelyek adott esetben segítenek a költségek és a költségvetési források egyensúlyba hozásában.

A tervezőmunka során – a takarékoság és a pótlólagos forráste-remtés jegyében – felvetődtek *olyan finanszírozás-technikai megoldá-sok is, amelyek lényegüket tekintve nem jelentettek volna tényleges megtakarításokat, de a fizetési kötelezettségek időbeni széthúzásával, a vállalkozói tőke bevonásával, a halasztott fizetési kötelezettségekkel, a szállítások pontos ütemezésével a raktározási költségek kiiktatásával a cash-flow helyzetet némileg javíthatnák.* E megoldások előnyei min-denekelőtt abban fogalmazhatók meg, hogy a fizetési kötelezettségek egy része kitolható, így azok nem a „*legsúlyosabb*” esztendőben jelent-keznének, illetve a vállalkozói tőke bevonásával a honvédség a szolgál-tatások jelen idejű megszerzése mellett mentesül az azonos idejű na-gyon jelentős beruházási költségektől.

Sajnos a számtalan előny mellett e pénzügyi technikák *nagyon je-lentős hátrányokat* is tartalmaznak, amelyet nem szabad, hogy elhomá-lyosítsanak a kecsgetető előnyök.

Hátrányként kell említeni mindenekelőtt azt, hogy *ezek a mód-szerek nagyrészt idegenek a költségvetési gyakorlattól*, így a vég-rehajtó szervezetek sem rendelkeznek ezek lebonyolításához szükséges ismeretekkel. Fontos hátrányként kell számba venni azt is, hogy e tech-nikák alkalmazása *abszolút értelemben nem hoz költségmegtaka-rításokat.* Sőt! A fizetési kötelezettségek időbeni széthúzásának vagy halasztásának ára a költségek összértékének növekedése. Például *az import termékek külföldi konszignációs raktárakban történő elhelye-zése* eltolja ugyan az ÁFA és a vámfizetési kötelezettségünket, de ezért cserébe fizetnünk kell a külföldi raktározási költségeket, ami mellett a beszerzett termékek hazai használatba vételekor az ÁFÁ-t és a vámot is

előbb-utóbb ki kell fizetnünk. *A vállalkozói tőke bevonásával* pedig valóban megtakarítunk jelen idejű beruházási költségeket, de ezért cserébe meg kell fizetnünk a vállalkozó nyereségét, sőt az ő esetleg nem optimálisan hatékony gazdálkodásának többletköltségeit is. Mindemellett, a beruházások bérleti, vagy más típusú igénybevételi díjában magát a beruházást is kifizetjük. *A „just in time” szállításokkal* a napi működés egyes – erősen korlátozott – területein (üzemanyag, élelmezés) valóban csökkenthetők a tárolási költségek, ezekkel azonban nem váltható ki a hadsereg lényegéhez tartozó harci és működési készletképzés. Mivel ezeket amúgy is raktározni, őrizni, kezelni kell és mennyiségi nagyságrendje messze meghaladja a nem kötelezően készletezendő anyagokét, a megtakarítás nem túl nagy léptékben mérhető.

Látható tehát, hogy a hátrányok, vagy az előnyök realizálási lehetőségeinek akadályai nem jelentéktelenek.

Érdekes módon nem, vagy csak igen áttételesen merült fel, mint költségmegtakarítási tényező a tervezési rendszer rendbetételével kapcsolatos megoldások kérdése. Ennek lényege az, hogy a jelenlegi, alapvetően költségvetési keretleosztáson alapuló pénzkeret tervezést, konkrét feladatokhoz rendelt priorizált erőforrás és ezen alapuló költségigény tervezés váltsa fel. Ilyen tervezési metódus alkalmazásával, a védelmi felülvizsgálat feladataihoz kapcsoltan egyrészt felülvizsgálhatók a korábbi feladatrendszer, illetve prioritásrend alapján tervezett beszerzések és a szükségtelen, aktualitásukat veszített feladatok elhagyhatók, vagy a kisebb jelentőségűek átütemezhetők. Másrészt a 10 éves részletes tervezés feladat és erőforrás alapon történő végrehajtásával, eleve kiküszöbölhetők a felesleges, vagy a feladatok prioritásainak nem megfelelő kiadásokat generáló feladatok.

A beszerzések feladat és főleg erőforrás–alapú felülvizsgálatával – becslésem szerint – tízmilliárdos nagyságrendű megtakarítás is elérhető.

Ide csatlakozó tényező, hogy a beszerzések előkészítettségének hiányosságai miatt, évente jó néhány milliárd forintot kitevő beszerzési megbízás mögött az év jelentős részében nincs semmiféle kötelezettségvállalás. Az év végi előirányzat maradványok, vagy az azok elkerülésére az év utolsó negyedében indított „*kármentő*” célú beszerzések jelzik, hogy egy részük mögé a tárgyév folyamán nem is kerül szerződés.

Abban az esetben, ha a beszerzési megbízásokat évente folyamatosan, vagy meghatározott rászterrel a megbízók felülvizsgálják előkészítettségük, vagy beszerezhetőségi feltételeik biztosítottsága szempontjából, az előirányzat-maradványok, vagy a kényszerbeszerzések megelőzésével ugyancsak milliárdok takaríthatók meg. Ezt a műveletet egy-két évre előre el lehet végezni, de ugyanilyen hatékonyságot ígér az is, ha ezeket a folyó költségvetési év során, például annak közepén tesszük meg. Figyelembe véve az utóbbi évek szinte rendszeres 5-20 milliárd forintot kitevő pénzmaradványát, az ilyen előzetes beszerezhetőségi vizsgálatok és az ezek nyomán időben hozott beszerzés-átcsoportosítási döntések 2-5 milliárd forint megtakarítást eredményezhetnek.

A fentiekben részletezett megtakarítások realizálásának elengedhetetlen feltétele, hogy egyrészt a tervezés rendjében és menetében – a nagyon jelentős ellenállást legyőzve – alapvető szemléletváltás következzen be, másrészt, hogy a biztosított költségvetési források ténylegesen is elkölthetők legyenek. Mindezekhez – érdekes módon – néhány evidenciának számító tervezési, illetve költségvetési gazdálkodási szabály betartására, megvalósulására van „csak” szükség. ***Ezek közül a következők a leglényegesebbek:***

- ***Az elemi költségvetés év eleji gyors jóváhagyása*** a felhasználók részére. Ez mindenekelőtt a megelőző tervezési folyamatok erőteljes megalapozását igényli, amelynek alapja a tárca és az intézményszintű feladatalapú erőforrástervek összeállítása.
- ***A beszerzések időben történő megtervezése***, párhuzamosan az erőforrástervek összeállításával. Ezzel összefüggésben alapelvnek kell tekintetni, hogy erőforrás terv nélkül nincs beszerzési terv.
- ***A beszerzések jelenlegi rendkívül bonyolult és igen hosszú időt igénybevevő engedélyezési eljárásának lényeges egyszerűsítése.*** Ezzel összekapcsoltan a beszerzések műszaki, gazdasági és adminisztratív előkészítésének alapvető mértékű javítása, ennek nyomán annak elérése, hogy a beszerzési időintervallumból kerüljön kiiktatásra a beszerzési megbízások állandó javítására, kiégésítésre és pontosításra történő visszaadása. Ebben alapvető szerepet volna célszerű biztosítani a tárca központi beszerző szervezetének, amelynek elsőszámú szakértői szerepét az előkészítő folyamaton belülről kellene kifejtienie.

- ***Az előző évi pénzmaradványoknak*** a PM jóváhagyását követően, a tárca gazdálkodó szervezetei részére, ***a lehető legrövidebb időn belüli jóváhagyása.*** Ezzel elkerülhető, hogy ez, az esetenként jelentős előirányzat tömeg az év utolsó egy-két hónapjában „szakadjon rá” a felhasználókra, illetve az, hogy a jóváhagyás bizonytalansága miatt a tárgyévi költségvetésből kerüljön látens önzárólásra az előző évi átnyúló fizetési kötelezettségek fedezete.

Úgy gondolom, hogy a fentiekben felsorolt intézkedések mindenképp szervezési, vezetési problémák, amelyek megoldása nem igényel költségfordítást. Megoldásuk eredményeképpen elkerülhető, vagy erőteljesen minimalizálható az év végi pénzmaradvány, megtakarítható a felesleges, vagy gyenge prioritású beszerzések költségfedezete és az így nyert forrástöbbletek a szükséges, a feladatokhoz pontosan hozzárendelt erőforrások beszerzésére fordíthatók. Ezzel, a források abszolút értékének növekedése nélkül is, akár évente több milliárddal, vagy tízmilliárddal csökkenthetők a finanszírozási hiányok. E megtakarítások így gyakorlatilag plusz forrásoknak is tekinthetők.

E téren további – igaz, hogy csak nehezen forintosítható – megtakarítást jelenhet az is, hogy az előzőekben részletezett tervezési és gazdálkodási módosítások révén, az idő szorításától mentesen, nem kapcsolva, műszakilag és gazdaságilag jól előkészített beszerzések hatékonysága, célszerűsége és hasznossága lényegesen felülmúlja a jelenlegiekét.

A költségek optimalizálását és ezzel a feladatok adott keretből történő finanszírozhatóságát a fentiekén túl, több olyan közigazgatási módszer is képes segíteni, amelyek – bár a civil gazdálkodásban általánosan elterjedtek – a katonai gazdálkodásban kevésbé ismertek és még kevésbé alkalmazottak. Ezek közül három olyan módszert kívánok itt megemlíteni, amelyek bevezetésére leginkább érettek a honvédség gazdálkodásának feltételei. Ezek ***a benchmarking, az értékelemzés, illetve a projekt menedzsment módszerei.***

A költségvetési szervek attribútuma, hogy a társadalmi közös fogyasztást biztosító állami szolgáltatások teljesítésére és ennek megfelelő állami feladatok végrehajtására kerültek létrehozásra. Ennek megfelelően, gazdálkodásuk finanszírozása a társadalmi közös javak hozamából és az adóbevételekből történik.

E két megállapításból következik, hogy ***minden állami feladatra rendszerint egy és csakis egy költségvetési szervezet kerül létrehozásra.*** Alapításuk során az állam természetes törekvése, hogy elkerülje a párhuzamosságokat. A párhuzamos szervezetek létének kiküszöbölését – egyebek mellett – elsősorban az indokolja, hogy az állami feladatok ellátására létrehozott és az állami költségvetésből finanszírozott szervezetek működése döntően hatalmi igazgatási jellegű, tevékenységük kötelező érvényű jogszabályokon nyugszik. ***A párhuzamos, azonos funkciókat gyakorló, azonos szolgáltatásokat teljesítő szervezetek hiánya a költségvetési szférában mindenekelőtt a költségvetési forrásokkal való takarékos gazdálkodást célozza, ugyanakkor az állami feladatok előbb említett hatalmi, igazgatási jellege nem is túlzottan viseli el az egymással versengő szolgáltató szervezetek létét.***

Mindezek következtében általánosnak mondható, hogy az ***állami szolgáltatások területén csak rendkívül korlátozott mértékben érvényesülnek a piaci viszonyok, melynek legfőbb következménye a verseny kizárása*** e szolgáltatások döntő többségénél. A piac esetlegeségeinek, utólagosságának kiküszöbölése jól szabályozható, szigorúan centralizált, a központi akaratnak mindenben megfelelő működési rendet tesz lehetővé, amely kétségtelenül jobban illeszkedik az állami irányítás közérdeket képviselő sajátosságaihoz, mint az erőteljesebben szubjektív alapokon nyugvó, döntően egyéni érdeket szolgáló piaci típusú szervezeti mechanizmus.

E kétségtelen előnyöknek azonban ára van. A piac kizárása ugyanis egyben a verseny eredményességet ösztönző hatásainak kiiktatását is jelenti. Ennek hatása a költségvetési szervek gazdálkodása szempontjából kettős. Egyrészt makroszinten megtakarításokat jelent, mivel kiküszöböli a versenyben vesztes szervezetek ráfordításainak, társadalmi szinten megjelenő veszteségét. Másrészt azonban mikroszinten, ***az egyes költségvetési gazdálkodó szervezeteket*** – a deklarált, de valójában hatalmi eszközökkel ki nem kényszeríthető – ***takarékosságra és hatékonyságnövelésre semmi nem ösztönzi, ezért gazdálkodásukban, a jogszabályok betartása mellett is nagyon jelentős a pazarlás.*** A közösséget érintő gazdálkodási döntésekből az egyéni érdekek kizárása tehát nem hozta, mert nem hozhatta létre a közösségi érdekelttség materializálódását.

A közérdeket szolgáló költségvetési gazdálkodó szervezeteknél a közösség nevében gazdasági döntéseket hozó egyének egyéni érdekeltiségének hiánya (vagy rendkívül korlátozott volta) és a közérdek gyakorlati megragadhatóságának rendkívül alacsony szintje közt feszülő ellentmondás ***a költségvetési gazdálkodási szférában igen nehezzé, esetenként lehetetlenné teszi az eredményességet, hatékonyságot, gazdaságosságot leíró közgazdasági kategóriák értelmezését és alkalmazását. Nehézségét mindenekelőtt az adja, hogy az állami szolgáltatások teljesítésének eredménye, közvetlen hasznossága nehezen, vagy egyáltalán nem mérhető.***

Tovább nehezíti a helyzetet, hogy e szolgáltatások célcsoportjai csak igen nagy késéssel reagálnak a döntésekre és a társadalom toleranciája, rugalmassága – éppen a hatalmi jelleg miatt – igen nagy e szolgáltatások teljesítményeivel kapcsolatban. (Egy adóemelés eredményességét például nem minősítheti annak az érintettek általi fogadtatása. Vagy például az ország védelmi képességének változásait csak igen áttételesen képes megítélni a társadalom, így reagálása alkalmatlan az ennek érdekében hozott operatív – adott esetben gazdasági – döntések eredményességének mérésére.) Mivel a jó, vagy a rossz döntések az esetek többségében szinte semmilyen hatással nincsenek az eredményesség egyik legfontosabb értékmérőjére, az árbevételre (esetünkben az adóbevételekre, vagy intézményi szinten a költségvetési támogatásra), így ennek alakulása sem szolgálhat a fenti gazdasági kategóriák mércéjéül.

Az állami feladatokkal kapcsolatos növekvő társadalmi elvárások és ezzel szemben a rendelkezésre álló erőforrások viszonylag szerényebb ütemű növekedése a fenti nehézségek ellenére is, a világon mindenütt napirendre tűzte ***a közpénzek elköltése hatékonyságának fokozását. Ehhez az út mindenütt a költséggazdálkodás racionalizálásán keresztül vezet.*** Ennek egyik eszköze a költségek önmagukhoz viszonyított alakulásának megfigyelése és elemzése.

A fentiekkel összefüggésben a benchmarking módszer lényege, hogy egy-egy szolgáltatási, gazdálkodási területen a bizonyítottan legjobb, vagy élenjáró eredményt hozó módszereket hasonlítjuk össze saját módszereinkkel, azok adaptálása érdekében. Ez egy olyan általános módszer, mely a tevékenységek bármely jellemzőinek, így költségeik alakulásának összehasonlítására is alkalmas.

Az alkalmazás szempontjából gyakorlatilag bármely tevékenység, tevékenységcsoport, vagy azok valamelyik része kijelölhető összehasonlításra. Ennek nem megkerülhető feltétele azonban, hogy a viszonyított tevékenységeket összehasonlítható adatokkal képesek legyünk leírni. Ebből a szempontból a feladat és költség mutatószámok rendszere, mivel ezek objektív közgazdasági kategóriákat foglalnak magukban, mindenféle konvertálás nélkül alkalmasak az összehasonlításra.

A módszer alapja annak a szervezetnek a felkutatása, mely az összehasonlítás szempontjából vonatkozási pontként szolgálhat. Mivel az egyes költségvetési szervek gazdálkodási tevékenysége gyakorlatilag azonos jogszabályok előírásai szerint folyik, a gazdálkodás módszerében – amely döntően képes meghatározni annak hatékonyságát és eredményességét – a célok különbözősége ellenére is, rendkívül sok az azonos közös, vagy egymáshoz nagyon hasonló vonás. A tervezés, a piackutatás, beszerzés metodikája, a forráselosztás, a gazdasági érdekérvényesítés és normaképzés módszertana szinte minden költségvetési szervnél azonos. Abban az esetben, ha azonos, közel azonos vagy egymással konvertálható szervezetek összehasonlítását végezzük, ez az azonosság még nyilvánvalóbb. Az is könnyen belátható, hogy a szakmai módszerek összehasonlíthatóságán túl ***minden költségvetési szerv gazdasági tevékenysége szoros összefüggésben áll a költséggazdálkodással, ezért ennek adatai egy olyan általános mutatóvá válhatnak, amelyek különösen alkalmasak az összehasonlításra.***

A mintatevékenység kutatása során mindenkor a végeredmények összehasonlítása folyik. Ez a garanciája ugyanis annak, hogy a mintaszervezet ennek elérése érdekében alkalmazott módszereinek adaptálásával a viszonyított szervezetnél is azonos, vagy hasonló eredmények érhetők el. Ennek során kell megállapítani azt, hogy az élenjáró szervezet milyen területen nyújtott kiugró eredményt. Ezt követően a végeredményt produkáló tevékenységi műveletek összehasonlítása következik a mintával. E folyamatban annak megállapítása történik,

hogyan az adott tevékenységi területen mi okozza a kiugró eredményt, vagy másutt az ettől történő elmaradást. Ennek alapján kijelölhetők azok a feladatok, melyek a mintaszervezet eredményeihez vezető tényezőket a viszonyított szervezetekre adaptálhatóvá teszik, illetve megszülethetnek azok a döntések, melyek eredményeként a minta követése által a teljesítményeket is annak eredményeihez lehet közelíteni.

A fentiek alapján a benchmarking vizsgálat fázisai a következőkben foglalhatók össze:

- **Saját szervezet elemzése**, ennek alapján a teljesítményjavítás területeinek kijelölése. Ezzel teljesen azonos értékűen jelöli ki a vizsgálandó területet, ha egy máshol megvalósult kiugró teljesítményhez rendeljük hozzá a vonatkozó saját terület elemzését.
- **A vonatkozási minta beazonosítása**. Ennek során kell kialakítani az összehasonlíthatóság feltételeit, a folyamatok azonos tartalmú feladat és költségmutatókkal való leírását.
- **A különbségek elemzése**. Ebben a fázisban kell elvégezni az összehasonlítást és megállapítani az eltéréseket okozó tényezőket, azok mértékét és arányait.
- **A célok meghatározása**. Az eltéréselemzés következtetése alapján ki kell jelölni a beavatkozás területeit, tartalmát, mértékét és idejét. Itt kell meghozni a beavatkozáshoz szükséges döntéseket.
- **A végrehajtás tervezése**. Ez a munkafázis a döntések alapján a szükséges intézkedések kimunkálását, azok ütemezését, sorrendiségének meghatározását tartalmazza.
- **Végrehajtás, ellenőrzés, elemzés, visszacsatolás**. Ebben a fázisban a hozott intézkedések alapján folyó végrehajtás, folyamatban rendszeresen mérni kell azok hatását, az eredeti eredményhez viszonyítva bekövetkezett változások formájában. A mérések tapasztalatai alapján, szükség esetén módosítani szükséges a végrehajtás alatt álló intézkedéseket.

A módszer, a költségmegfigyelés során kapott adatbázis alapján, alkalmas arra, hogy tovább finomítsa, pontosítsa a költségoptimalizálás érdekében hozott intézkedéseket. Ez a képessége mindenekelőtt abból adódik, hogy ***a különböző szervezeteknél az azonos célból felmerülő***

költségeket nem csak egymáshoz viszonyítja, hanem melléjük rendeli a teljesítmény kategóriáját is, az adott terület legjobb eredménye formájában. A módszer eltekint attól, hogy feltárja az adott költségmutatók és a hozzájuk kapcsolódó teljesítménymutatók bonyolult hatásmechanizmusát. Ezt „***fekete dobozként***” kezeli, azaz csak arra van figyelemmel, hogy egy kívánt kimenet (adott teljesítménymutató) elérése érdekében milyen bemeneti feltételeket (költségmutatókat) kell produkálni és ezt a legjobb kimentet felmutató szervezet, milyen módszerekkel, eszközökkel éri el.

A módszer nagy előnye, hogy az eredmény nem esetleges, mivel az a mintaszervezetnél már teljesített tény. Előnyként lehet továbbá megemlíteni, hogy a minta és a viszonyított szervezetek között kvázi versenyhelyzetet teremt a verseny pusztító hatásai, a „vesztes” ráfordításainak veszteséggé tétele nélkül. Az élenjáró teljesítményt eredményező módszerek megfelelő szakmai igényű adaptálása esetén ugyanis a viszonyított szervezet nyer, míg a mintaszervezet nem veszít.

Számos előnye és minimális kockázata miatt célszerű a költség-elemzéssel párhuzamosan, annak adatbázisára támaszkodva alkalmazását a katonai gazdálkodásban is bevezetni. Bár alkalmazása bármelyik vezetési szinten – akár a legalsóbbnál is – megoldható, jellegét, tartalmát tekintve, elsősorban ***ott lehet jelentősebb eredményeket várni tőle, ahol a szervezetek és tevékenységek széles skálájára van rálátás, ennek megfelelően a kiemelkedő teljesítmény és ezzel a minta kijelölése nagy számú eset közül lehetséges.*** Ez mindenképpen erősíti azt, hogy a mintának kiválasztott legjobb ne csak a „***vakok között a félszemű***” legyen. Ezért ennek a módszernek a kitüntetett helye mindennek előtt a tárca szintű központi, valamint más vezető tervező, elemző szervezetnél van.

A módszer számtalan előnye ellenére látni kell, hogy ***bevezetése igen komoly, zömében szubjektív, tudati akadályokba ütközik.***

Nagy visszahúzó erő, hogy a korábbi évek ***sok, esetenként ésszerűtlen átszervezés miatt, a megmaradt állomány egy jelentős részénél az új módszerekre való áttérés, mások hatékony munkavégzésének másolása, vagy adaptálása, elválaszthatatlanul összekapcsolódott a feladatváltásoktól független, döntően fiskális indíttatású tömeges létszám leépítésekkel, elbocsátásokkal, a munkaintenzitás növelésének követelményével és az egzisztenciális bizonytalansággal.*** Ezért

***már tudat alatt is nagyon jelentős ellenállás van minden, a megszo-
kottól, a begyakorlottól eltérővel szemben.*** Ez az ellenállás természetesen az esetek többségében, a szakmai kifogások tömegének hangoztatásában és nem közvetlenül manifesztálódik. Megvalósításuk alapfeltétele tehát az ismeretek megszerzésén túl a tárcán belüli szervezeti, feladat és egzisztenciális viszonyok jelentős stabilizálásában gyökeredzik.

A következő újszerű módszer az értékelemzés lehet.

Az értékelemzés olyan döntés-előkészítő módszer, melynek célja, hogy az értékelemzés alá vont termék, szolgáltatás, vagy szervezet, az általa teljesített funkciókat, csak a szükséges és elégséges szinten, az azokhoz tartozó legalacsonyabb költség felhasználásával állítsa elő, illetve biztosítsa. Ennek során ***a teljesítendő funkciók és az azokhoz szükséges költségek viszonyát törekszik optimalizálni úgy, hogy feltárja azon felesleges funkciókat és a hozzá tartozó költségeket, melyek nem járulnak hozzá a vizsgált termék, szolgáltatás, vagy szervezet elvárt tulajdonságaihoz.***

Az értékelemzés rendszerszemléletű fejlesztési eszköz. Mindig a felhasználói igényekből indul ki, azoknak kizárólag a szükséges mértékű kielégítését célozza. Ennek érdekében a funkciókat, azok szükséges és elégséges mértékű paramétereit határozza meg és ezek ismeretében megoldási lehetőségeket keres. A funkciók és a hozzájuk tartozó költségek viszonyából a legkedvezőbb kombinációt törekszik létrehozni.

A fentiekből következik, hogy az értékelemzést csak olyan esetekben érdemes alkalmazni, melyeknél van lehetőség a következmények és a megoldások módosítására, fejlesztésére, illetve az gazdaságosan megoldható. Ennek megfelelően nincs értelme e módszert alkalmazni, például olyan standard alkatrész, vagy részegység beszerzésnél, ahol a fő eszköz, vagy gyártási technológia eleve meghatározza a teljesítendő funkciókat és azok megvalósításának módját. Nem célszerű továbbá azon beszerzéseknél sem alkalmazni, melyek volumene, akár abszolút értékben, akár a gyártó szállítási kapacitásaihoz viszonyítva alacsony, még abban az esetben sem, ha egyébként a többi alkalmazási feltétel teljesül, hiszen a gyártónak a módosításokra fordított többlet költségei nem térülnek meg a kis értékű megrendelés árbevételében.

A módszert az értékelemzett folyamatok két fázisában – külön-külön, vagy együttesen is – célszerű alkalmazni:

- ***A funkciókövetelmények kialakításának szakaszában***, amelyben az értékelemzés azt vizsgálja, hogy a terméktől, az alkalmazó által elvárt szolgáltatások valóban azon és csak azon műszaki, technikai, technológiai és más követelmények útján valósíthatók-e meg, melyeket a dokumentációban az alkalmazó elő kíván írni.
- ***Az ajánlattétel szakaszában***, amelyben az ajánlattevő potenciális szállítók saját hatáskörükben, értékelemzéssel határozzák meg azt, hogy az általuk ajánlott kivitelezési megoldás mindenben, de csak a szükséges és elégséges szinten, ugyanakkor a funkcióteljesítéshez viszonyított legalacsonyabb költséggel teljesíti a megrendelő (már előzetesen értékelemzett) dokumentációjában meghatározott feltételeket.

Az értékelemzésnek mindkét szakaszban önállóan is van létjogosultsága, azaz bármelyik fázisban alkalmazzuk, alkalmas a funkcióköltségek vizsgálatára és ennek alapján van lehetősége a költségek és szolgáltatások arányának optimalizálására. Könnyen belátható azonban, hogy ezt fázisonként eltérő hatékonysággal képes külön-külön elvégezni.

A legnagyobb hatékonyság akkor érhető el, ha mindkét fázisban, egymást követően kerül rá sor. Önálló alkalmazás esetén (például, ha nincs mindkét fázisra idő, vagy az értékelemzési ráfordítások várhatóan nem térülnek meg az elérhető költségcsökkentésben) a hatékonyság szempontjából ***kiemelkedő szerepe van az igények értékelemzésének***, ugyanis az itt megfogalmazott követelmények határozzák meg alapvetően azt a költség szintet, mely körül a további értékelemzések indukálta költségváltozások mozogni fognak. Ezért abban az esetben, ha csak egy értékelemzési folyamat feltételei biztosíthatók, annak végrehajtására ezt a szakaszt kell kijelölni.

Ugyancsak nagyon hatékony lehet a szállító részére előírni az értékelemzést, mivel az előző szakaszban ***optimalizált követelmények ebben a fázisban válhatnak optimalizált megoldásokká***. Ezt egyébként a Közbeszerzésről szóló 1995. évi XL. törvény és annak módosításai is támogatják, amely kimondja, hogy „Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy az ajánlattevő alkalmazza az értékelemzés módszert, sőt a törvény definiálja is az értékelemzés eljárását.”

Hatékonyasága – különösen nagy bekerülési költségű, több éves át-futási idejű beruházási, beszerzési programok esetén – mindkét fázisban egymást követően, az előzőtől függetlenül, de annak eredményeit felhasználó értékelemzési sorozattal nagymértékben növelhető. (Az amerikai holdkomp műszaki követelményeit például 11 egymást követő értékelemzéssel határozták meg.)

Az értékelemzés a beszerzési, szabályozási, vagy szervezési tevékenységek széles spektrumában alkalmazható, mivel tárgya lehet mindaz, aminek funkciója és költsége van. Ezért bár legkézenfekvőbb alkalmazása a beszerzési logisztika területe, alkalmazható többek között beruházási koncepció, kivitelezési vagy tervezési folyamat, gyártás vagy szervezéstechnológia, szervezet, tevékenység, számítástechnikai szoftver, rendszerterv, jogszabályok, utasítások, szabályzatok, stratégiai tervek elemzésére is.

Mivel a módszer központi eleme a teljesített funkciókhoz kapcsolódó költség, csak azok adatainak rendelkezésre állása esetén alkalmazható. Ezért *a költségek gyűjtése, rendszerezése, nyilvántartása és ezen adatok tényekkel alátámasztott hitelessége alapvető és meghatározó feltétele az értékelemzés végrehajtásának.* Ebben a vonatkozásban különös hangsúlyt kap a költségek hitelességének kérdése, ugyanis a becsült, vagy nem azonos tartalmú költségkategóriák ellehetetlenítik a módszert. Ugyancsak alkalmazhatatlan az értékelemzés, ha a költségeket pénzkiadásként (vagy fordítva: a pénzkiadásokat költségként) értelmezzük, mivel a kiadások egy-egy konkrét időpontra vonatkoztatva mindig nagyobb halmazt (így nagyobb értéket is) jelentenek, mint a költségek. Ez következik abból az összefüggésből, hogy nem minden kiadásból lesz – adott időpontban – költség, de minden költséget – valamikor – kiadásnak kellett megelőznie.

Az értékelemzés széles alkalmazhatósági területe miatt szervezeti helye bárhol lehet a hierarchiában, azonban *a leghatékonyabban a központi nagy beszerzések előkészítésében és végrehajtásában a költségvetés stratégiai és rövidebb távú tervezésében, ezért döntően a HM és az MH felső szintű tervező, szervező szervezeteinél alkalmazható.*

Hatásait tekintve a legszélesebb körben alkalmazható módszer. Bár közvetlen költségmegtakarító hatásait a beszerzések, illetve az építési beruházások megvalósításában fejt ki, *figyelemmel a hadsegregben jelenleg zajló nagy volumenű szervezeti átalakításokra, pozitív*

hatása nem elhanyagolható lenne a szervezeti fejlesztések funkció-költségalapú elemzésében sem.

Ez irányú véleményemet nagymértékben determinálja, hogy a hadsereg átszervezése, gyakorlatilag a megelőző 10-12 évben permanensen folyt és az egyes ütemek tartalmát – a védelmi felülvizsgálatot megelőzően – nem feltétlenül a feladat-szervezet ekvivalenciája határozta meg. ***A hadsereget ért fűnyíró jellegű hatások, a költségvetési és létszám-kényszerek, az egyes intézményeknél megbontották a feladat-felelősség – jogkör hármasságát. Azaz a feladatok mennyisége és az ezek végrehajtását biztosító emberi és anyagi erőforrások mértéke, mind távolabb került egymástól.*** Ilyen körülmények között a korábbi változások tartalma, döntően azonos mennyiségű és minőségű feladatoknak, egyre hiányosabb feltételek közt való megoldásának követelményét jelentette. Az e követelményeknek való megfelelés kényszere számos olyan szervezeti és feladatstruktúrát eredményezett, amelyben azok előkészítői, közreműködői, döntéshozói, vagy ezek bármilyen kombinációi hiányosan, vagy rosszul kerültek meghatározásra. ***A szervezeti felépítés hibái miatt, ezért a folyamatokban torlódások, párhuzamosságok, teljesítetlen, alul, vagy felülteljesített funkciók jöttek létre.***

Ezek áttekintése és rendbetétele volt az egyik legfontosabb célja a védelmi felülvizsgálatnak, amely a fenti hibák elméleti kiszűrését elvégezte. A gyakorlati végrehajtás szempontjából kulcskérdésként jelentkezik a feladatok, a funkciók és az ezeket végrehajtók adott folyamatrendben történő megfeleltetése, a szervezet – tevékenység mátrix alapján, a tevékenységi rend objektív áttekintése és megszervezése. ***Az értékelemzés funkció diagramjának a fenti tevékenységekre történő összeállítása fényt deríthet a hiányzó, az alul vagy felül teljesített funkciókra és folyamatokra, így választ adhat a későbbi működés konzisztencia hiányaira és esetleges disszonanciára.*** Ehhez a költségek, vagy más számszerűsíthető erőforrások (pl.: munkaidő-ráfordítás, létszám, bérköltség, az iskolázottság szintje, az állomány szakmai tapasztalatok szerinti összetétele, stb.) hozzárendelése optimálissá teheti egyrészt a szervezet feladatorientált felépítését, másrészt a működtetéséhez szükséges erőforrások körét és mennyiségét, továbbá lehetővé teszi azoknak a döntő kérdésekre való koncentrációját.

Széleskörűen volna alkalmazható az értékelemzés a költségvetés tervezési folyamatainak tökéletesítésére. Ezáltal megalapozottabb lehetőség adódna a ténylegesen szükséges és a redundáns költségvetési igények objektívabb szétválasztására, vagy az ellátási igények prioritásának meghatározására.

A harmadik újszerű módszerként ***a projekt menedzsmentről*** szeretnék szólni.

A projekt menedzsment ***egy olyan munkaszervezési technika, amely a munkafolyamatok elemeit olyan optimális sorrendbe rakja, amely a végrehajtásban az idővel és a munkaerővel való leghatékonyabb gazdálkodást teszi lehetővé.*** Legfontosabb alkalmazási területeit a fejlesztési programok végrehajtásának időbeli és térbeli optimalizálásában látom. ***Figyelembe véve, hogy a védelmi felül-vizsgálat eredményei egy nagy ívű komplex szervezeti, feladat és technikai fejlesztési programnak tekinthetők, e módszer alkalmazásának minden indoka adott.***

Alkalmazásának szükségessége elsősorban abban keresendő, hogy ez a módszer felszámolhatja az adott programok tekintetében a szervezeti és ezzel az érdek elkülönültséget, folyamatossá, más ügyek által nem megszakítottá teheti egy-egy komplex projekt lebonyolítását. Ez elősegíti mind a szakértelem, mind az idő, mind az egyéb emberi erőforrások adott programra történő koncentrálását. A programok egyes részfolyamatai kezdetének és végének meghatározása, a párhuzamosan és a csak lépcsőzetesen végezhető műveletek, ezek egymáshoz viszonyított optimális rendszerének kialakítása, zökkenőmentessé teheti a beruházásokban érintett, rendkívül sok, szervezetenként elkülönült katonai szervezet hézagmentes együttműködését, ezzel az egész folyamat végrehajtását. Elkerülhetővé teheti a folyamatokon belüli egyes feladatok véletlenszerű elmaradását, vagy rendszeren kívüli, ötletszerű végrehajtását. Óriási előnye a módszernek, hogy pontosan bemutatja a feladatokhoz szükségszerűen hozzárendelendő végrehajtó szervezeteket is.

Természetesen. Így például a TVTR kialakításában szinte kínálkozik alkalmazásának szükségessége. Ugyancsak hatékonyan alkalmazható a nagyobb és kisebb beszerzési programok alkalmazásában ugyanúgy, mint a szervezeti átalakítás optimális munkasorrendjének meghatározásában.

Elemi már több fejlesztési program tervezésében és végrehajtásában is megjelentek (pl.: Mistral rakétarendszer beszerzés, híradó program), azonban ezekből hiányzik mind a szakmai szervező erő, mind az egységes akarat, mind a kellő tudatosság. Ezekben az esetekben általában a spontán érdekek alapján kialakult módszerekre fogtuk rá utólag, hogy ezek tulajdonképpen azok, aminek láttatni akarjuk.

Összegezve, az előzőekben részletezett összes módszer lényege, hogy mind intézmény, mind középírányító, mind tárcaszinten széleskörű együttműködést, a közös munkára irányuló önzetlen, de határozott szándékot igényelnek. Csak így biztosítható ugyanis, hogy *az egyes módszerekkel elérhető, egyedi, intézményi haszon maximalizálása helyett a közös, a tárcaszintű haszon maximalizálódjon, mivel minden költséghatékonyságot javító módszerre igaz, hogy az egyedi intézményi előnyök összege messze alulmúlja a közös, tárcaszintű előnyök összegét.*

Sajnos általános tapasztalatom az, hogy az esetek többségében a szervezeti elkülönülésből adódó viszonylagos döntési függetlenséget, a végrehajtók nagy része nem szívesen rendeli alá az ésszerűség diktálta, feladatorientált integrációnak.

Tovább nehezíti ezeknek a módszereknek a bevezetését és rendszeres alkalmazását, hogy a költségvetés nehéz pénzügyi helyzete miatt, *a helyi kezdeményezéseket jobban megengedő hatásköri decentralizáció helyett a tárcánál a fiskális szemlélet által vezérelt centralizáció ment és megy végbe. Ez szinte minden kérdésben kirekeszti a hatékonyság növelésének igényét a végrehajtók jelentős részénél.* Legnagyobb hátrányát ennek abban látom, hogy *a jogkörök centralizálásával, a végrehajtásért érzett felelősség is elveszik a hierarchia középső és alsó szintjein. Ez a folyamat az alkotó gondolkodásnál nagyságrenddel előrébb helyezi az értékrendben a konformizmust, amit az egzisztenciális bizonytalanság csak tovább fokoz.*

Ez a trend a gazdálkodásban – viszonylagos szegénységünk ellenére is – pazarlást indukál, hiszen *nem az a cél, hogy akár konfliktusok árán is, de hatékony legyen a munka, hanem a központi előírások és az adott szintű eljárások elvárásainak olyan teljesítése, amelyben nem lehet az elvárásokhoz és az előírásokhoz képest mulasztást találni.* Ezek a megoldások, szinte biztos, hogy nem a hatékonyságot, vagy az eredményességet célozzák, hanem az egyéni bukás elkerülését.

Végül szeretném megemlíteni, mint gátló tényezőt, e módszerek bevezetésében az érdekeltség hiányát. Az egyes módszerek szakmai vázlatainak ismertetése abból indult ki, hogy minden vezető és végrehajtó, automatikusan törekszik a legmagasabb szintű, szakmailag leginkább indokolt feladat-végrehajtásra, függetlenül a személyes, vagy szervezeti érdekeitől. Más dolgunk tehát nincs, mint kulcsként olyan szakmai megoldási módszereket a kezünkbe adni, amelyek alkalmasak a feladatokban megtestesülő szakmai célok elérésére.

Meggyőződésem, hogy ez nem így van. Meggyőződésem, hogy amennyiben nem teremtenek az arra hivatottak megfelelő, a hatékonyság javításához kedvező egyéni és szervezeti érdekviszonyokat, a legjobb módszer, a leghatékonyabb szakmai megoldás is meg fog törni az ellentétes érdekek átláthatatlan, többszörös áruhában megjelenő hálóján.

Ezzel szemben azonban meggyőződésem az is, *hogy a szervezeti keretek stabilizálódásával, a személyi állománynál mindent megelőző egzisztenciális bizonytalanság megszűnésével a működés mindennapjaiban az íróasztalokat szorító kezek görcsei, ha lassan is, de oldódni fognak, amelynek eredményeként a beosztások megtartására irányuló, mérhetetlen energiákat felemésztő erőlködések helyébe a munkavégzés szakmai kérdéseinek megoldásai fognak lépni. Ekkor jön el az az idő, amikor a szakmai érdekek veszik át a tevékenységekben a vezető szerepet, amelyeknek vektorai a hatékony munka-végzés irányába fognak összegződni. Úgy hiszem, hogy a védelmi felülvizsgálatnak, szakmai eredményei mellett ez a legtöbb emberi mondanivalója.*