

Jürgen Schnell

A konfliktus-megelőző műveletek költségtervezése és hatékonyságának mérése

A téma megközelítéséhez először néhány *elvi és módszertani megfontolást* kívánt elővezetni.

A költségtervezéshez: aki a külföldi küldetés költségtervezéséről kíván szólni, annak először a „költség” fogalmát kell definiálni. Általában ilyen költségeken – a Bundeswehrben is – azokat a járulékos, kiegészítő kiadásokat szokás érteni, amelyek a küldetéshez kapcsolódnak. Így például a Bundeswehr külföldi bevételekhez kapcsolódó 2006. évi mintegy 900 MEuR többlet kiadásaiból több mint 90%-ot az afganisztáni, a koszovói, a szomáliai és a Bosznia-Hercegovinai küldetések tették ki. Ezek a számok a küldetés 1 éves időtartamára vetített költségvetési többletkiadásokat mutatják. Az eredmény és a hatékonyság kérdéséhez meg kell vizsgálni, hogy a résztvevők milyen erőforrásokat használtak fel, mekkora a nettó szükséglet és mindez pénzben hová könyvelhető el. Így amikor az a kérdés merül fel, hogy „mennyibe kerül a háború” Koszovóban, Irakban vagy Afganisztánban azonnal fel kell tenni az ellenkérdést, hogy milyen költségekre gondolt a kérdező. Ez azonnal további kérdések sorát veti fel. Így ahhoz a kérdéshez, hogy mibe kerül a korlátozott háború vagy a katonai küldetés *tisztázni kell a költség fogalom tartalmát*. Elsősorban ide sorolhatók:

- azok a közvetlen katonai többletköltségek, amelyek nélkül az akció megvalósíthatatlan;
- azok az üzemgazdasági kalkulált költségek (értékcsökkenés), amelyek az ott használt eszközökön jelentkeznek;
- az alapanyagok drágulásából és az elmaradó beruházásokból adódó nemzetgazdasági szintű költségek;
- az olyan pénzben ki nem fejezhető költségek, mint az emberáldozatok és veszteségek.

Másodsorban figyelembe kell venni:

- csak egy résztvevő állam költségeit vesszük számba, vagy az ellenfélét, illetve az érintett harmadik félét is?
- a nemzeti jövedelemre gyakorolt hatásokat, illetve a rövid-közép- és hosszú távú időbeni kihatást is.

A fenti megfontolások alapján kijelenthető, hogy aki egy háborús művelet vagy egy küldetés költségeiről kíván szólni, vagy azt tervezni akarja, annak nagyon világosan rögzítenie kell mit ért „költség” alatt.

Nagyon fontos szempont az a módszertan, amellyel a költségtervezés lényeges tényezői számbevételre kerülnek. Az előadó ezt a közvetlen katonai költségekre korlátozta és a Bundeswehrben szokásosan alkalmazott eljárást használta.

Egy költségtervnek minden egyes költségelemet részletesen és időbeli perspektívájában kell tartalmaznia (személyi költségek, anyagok, szükséges beruházások,

küldő szolgáltatások stb.). Ezeket a komplex számításokat az információtechnológia támogatja, így pl. a Bundeswehrben a KOLIBRI rendszer.

A költségtervezés magától értetődő célja a költségek lehetséges minimalizálása. A különböző költségracionalizálási stratégiák közül *négy olyan emelhető ki, amelyek nemcsak a Bundeswehrben alkalmazhatók. Ezek a következők:* a támogató teljesítmények szervezeti centralizációja, folyamatelemzés, pályáztatás és a piaci verseny, valamint stratégia partnerség a gazdasággal.

A költségtervezés egy különös problémája az a bizonytalanság, amire a művelet jövőbeni fejlődésénél tekintettel kell lenni. A magángazdaságban különböző módszerek és eljárások alakultak ki, amelyekkel ez a bizonytalanság figyelembe vehető. Így pl. szokásos a költségeknek különböző (kedvező, kedvezőtlen, közepes) szcenáriókra történő megtervezése. A Bundeswehrben ezek az eljárások különböző okok miatt csak korlátozottan alkalmazhatók. Ennek megfelelően felvetődik az a probléma, hogy többletköltségek merülnek fel az eredetileg tervezetthez képest.

A fenti megfontolásokból adódó egyik alapvető követelmény, hogy a külföldi missziók költségtervezéséhez egy meghatározott lépéseket tartalmazó módszertani eljárást szükséges kialakítani. Ennek legfontosabb lépései egy művelet költségigényének számvetéséhez a következők: feladatszabás → helyzetértékelés → stratégiaválasztás → műveleti terv készítés → a szükséges képességek felmérése → a meglévő és a hiányzó erőforrások felmérése (élőerő, anyagok, infrastruktúra, külső szolgáltatás) → egységár vagy normaköltség hozzárendelése az erőforráshoz (repült óra, futáskilométer, hajó üzemóra stb.) → az erőforrás és a költségnorma szorzataként képzett pénzszükséglet (mindennek az iterációja (többszöri összevetése és fokozatos kiegyenlítése) amíg a szükséglet és a rendelkezésre álló pénzeszköz összhangba kerül.

Ha felvetődik a kérdés, hogy az eljárásnak melyek azok az elemei, amelyek a legnagyobb hatással vannak az összköltségre, akkor a politikai feladatvállalás mellett a stratégiai választást kell megnevezni. Ezért ennek a megválasztása különösen gondos előkészítést igényel.

Minden egyes művelet meghatározott képességeket igényel, ezért a következő lépés a hiányzó képességek meghatározása. Mindebből meghatározható a szükséges személyek, anyagok, szolgáltatások stb. köre, majd ezekből az egységárakból és a normaköltségekkel számítható a költségterv. Végezetül minden költségtervezésnek együtt kell járni a racionalizálási és bizonytalansági tényezőket csökkentő stratégiával.

A fentiek szerint végrehajtott költségtervezéshez két további megjegyzés fűzhető:

a) Az első a költség-összehasonlításra vonatkozik

A Bundeswehr évente mintegy 7500 fővel vesz részt külföldi küldetésben, amely mintegy 900 M€ kiadással jár. Ez 1000 főre vetítve évente mintegy 120 M€ kiadást jelent. Azonban egyedül Afganisztánban ez az érték 175 M€/1000 főre rúg évente. Ez az „1000 fős” átlagköltség mivel egy meghatározott műveleti területen évente számolni kell, és más országok vagy a szövetségi partnerek kiadásaival is összevethető és egy összehasonlító elemzés, racionalizálási javaslat (Cost-Benchmarking) alapjául szolgál. Ennek az elemzésnek természetesen részét kell képezni és összhangban kell lenni a művelet szükségleteivel és fejlesztésével.

Példa az afganisztáni küldetés 2001–2007. időszakának mérésére

1. táblázat

<p>1. Veszteségek</p> <ul style="list-style-type: none"> – az ISAF és a koalíció veszteségei: kb. 800 fő (ebből USA 500 fő); – civil veszteségek: több mint 8000 fő (ENSZ). 	<p>2. Katonai és politikai eredmények a műveleti területen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – a talibán rezsim megbuktatása; – al-Kaida bázisok felszámolása; – a terület 80%-át az ISAF és az afgán biztonsági erők ellenőrzik, a maradék 20% különösen kockázatos (ENSZ); – a szabad választások lebonyolítása és a női jogok biztosítása; – alkotmányos alapok lefektetése és a működőképes állami szervezetek felépítésének kezdete (kormány, parlament); – regionális stabilizációs programok és újjáépítés (PRT); – kb. 3 millió menekült visszatérése.
<p>Az összesített mérleget a katonai missziót megelőzően fennálló és az aktuális helyzet összevetése adja.</p>	

b) A másik megjegyzés a béketeremtő és békefenntartó műveletek nemzetgazdasági hatására vonatkozik.

Ezek a hatások két nézőpontból osztályozhatók. Az *első nézőpont* a katonai többletkiadásoknak a GDP-re gyakorolt közvetlen hatása. Ez a kérdés csak akkor válaszolható meg, ha konkrét esetet ismertetünk és elemzünk. Németországban ez a hatás marginális és nem mérhető. A 900 M€ katonai többletkiadás évente a német GDP-nek csupán 0,04%-át jelenti, amitől akár el is tekinthetünk.

A GDP 1,2%-át kitevő összes katonai kiadást tekintve fontosabb a *másik nézőpont*. A gazdaságilag érzékeny nyugati ipari társadalmakban a jólétük szempontjából különösen jelentős előfeltétel a biztonság, a stabilitás a nyitott piac és az alapvető szabadságjogok. A NATO és az EU a külföldi missziókkal ezeket az előfeltételeket biztosítja és ennek a nemzetgazdaságra alapvetően pozitív hatása van. Ezért egy ilyen misszió közgazdasági nézőpontból a jövőben kifizetődő beruházásnak tekinthető. Természetesen ezt a pozitív hatást nehéz pénzben kifejezni és a GDP növekedésére gyakorolt hatását megbecsülni.

Vegyük Afganisztán példáját. A Nyugat katonai intervenciója nélkül a talibán rezsim nagy valószínűséggel megerősödne, ami a nyugati társadalmakra gyakorolt terrorista támadásokkal járna együtt, amiknek a társadalmi költségei vélhetően igen nagyok lennének. Ezeket a költségeket csökkentik a Nyugat kötelezettségvállalásai és katonai műveletei. Az így csökkenő költségek nemzetgazdasági szinten jelentős haszonként értelmezhetők. Azonban ez a haszon pénzben csak igen nehezen fejezhető ki. Olyan tanulmány, amely a fenti gondolatmenetet Afganisztánra vonatkoztatva, konkrét számokkal adná meg, jelenleg nem ismeretes. Ilyen elemzés nehézsége mindenekelőtt azon alapul, hogy módszertanilag a sok kölcsönös függésre (interdependencia) kell figyelni, illetve a szükséges adatok csak nehezen és nagy bi-

zonytalansággal nyerhetők ki. Ezen a területen a közgazdászoknak még sok kutatási lehetőségük van.

Néhány további megfontolás a missziók eredményességének, hatékonyságának mérésével kapcsolatban:

A hatékonyságot kibővített értelemben használjuk és a misszió költségeinek és a küldetés eredményességének viszonyát értjük alatta. Magától értetődően minden egyes küldetésnél keresni kell, hogy ez a viszony lehetőleg kedvező legyen közgazdasági elveket is figyelembe véve. Itt előfeltétel, hogy a költségeknek és misszió katonai és politikai eredményességének egyaránt kidolgozott mérőszámai legyenek. Ezután lehetséges, hogy a küldetés időszaki és összesített mérlegét elkészítsük. Afganisztán példájánál maradva ezt az eljárást a következő táblázat mutatja.

A jövőbeni döntéseket megalapozó elemzés, a mérőszámok és a mértékek változása az idő függvényében (Afganisztán példáján 2006/2007-re)

2. táblázat

<p><i>A veszteségek és a költségvetési kiadások változása 2006/2007.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ISAF és civil veszteségek – növekszenek; – költségvetési kiadások – növekszenek (csapatlétszám növekedés, pénzügyi segély, rendőrkiképzés). 	<p><i>A katonai és politikai eredmények változásai a műveleti területen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – az ISAF elleni támadások megháromszorozódtak; – az afgán biztonsági erők elleni támadások megnégyszereződtek; – az öngyilkos merényletek száma 130-ról 160-ra nőtt; – a merényletek száma 5100-ról 6800-ra nőtt; – a talibán felkelés továbbterjedt; – az afgán kormány kormányzóképesége nem javult; – a munkanélküliség nem csökkent (kb. 30%); – a kábítószer ültetvények terjeszkedtek; – a kriminalitás és a korrupció nem csökkent; – az ISAF-ba vetett bizalom csökkent (közvélemény-kutatás).
<p>Mi a teendő? – a 2008-as bukaresti NATO-csúcs előírja egy „Exit-Stratégia” kidolgozását a szükséges mérőszámokkal együtt.</p>	

A táblázatban szereplő mérőszámok és mennyiségek, valamint ezek időbeli változásai alapján feltételezhető, hogy az afganisztáni művelet eddig nem volt különösebben hatékony. Gyanítható, hogy eddig Afganisztánban túl kevés erőforrást vetettek/fektettek be, vagy ezeket az erőforrásokat helytelen stratégiával használták fel. Szemmel láthatóan a stratégiai erőforrás menedzsment területén vannak hiányosságok. Olyan hatékonysági mérőszámok szükségesek, amelyek ezeket a hiányosságokat egyértelműen kimutatják és ezután az erőforrások odairányíthatók, ahol a kitűzött cél eléréséhez a leghatékonyabban járulnak hozzá. Mindez nem

jelent mást, mint hogy a missziók számára szükséges egy professzionális stratégiai kontrolling.

A katonai missziók hatékonyságáról csak azután beszélhetünk, ha létezik egy világos és konzisztens politikai koncepció, amihez az összes szükséges erőforrást megtervezik és hozzárendelik. A katonai és a nem katonai intézkedéseket már a kezdetektől egy közös, a nagy stratégiához illeszkedő stratégiába kell összefogni és a helyzetváltozásának megfelelően flexibilisen és időbeni késlekedés nélkül kell megvalósítani. *Aki későn jön, biztos vesztes.*