

Doktori (PhD) értekezés

Szalai Petra

2021

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Hadtudományi Doktori Iskola

Szalai Petra

A válságok hatása és kezelése a védelem területén

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. habil. Endrődi István ny. t.ú. ezredes
egyetemi docens

.....

Budapest, 2021

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	3
BEVEZETÉS	6
A téma aktualitása	7
A tudományos probléma megfogalmazása	12
Kutatási célkitűzések	13
Kutatási hipotézisek megfogalmazása	14
Kutatási módszerek	15
Az értekezés felépítése	17
1. BIZTONSÁG, VÁLSÁGOK ÉS VÁLSÁGKEZELÉS	19
1.1. Globális vonatkozások	19
1.1.1. A nemzetközi biztonsági rendszer, a nemzetközi stabilitás, a biztonság és a gazdaság kapcsolatai	19
1.1.2. Válságok, válsághelyzetek, válságkezelés	27
1.1.3. A reálgazdaság helyzete	32
1.1.4. A COVID-19 helyzettel kapcsolatos válságkezelés	34
1.1.4.1. <i>Nemzeti Közszolgálati Egyetem „VÍRUS 2019” Közös Közszolgálati Gyakorlatának tapasztalatai</i>	41
1.2. Magyarország nemzetközi helyzete, biztonsága, problémái	42
1.2.1. Reálgazdaságunk helyzete, problémái	42
1.2.2. A magyar válságkezelés döntéshozatali rendszerének pszichológiája	48
1.2.3. A válságkezelés lehetőségei (reformok, tervezés, feladatfinanszírozás, hatékony	
1.2.4. Javasolt feladatok a magyar válságkezelés területén	68
1.2.5. A válságok hatása a nemzetbiztonságra, az új Nemzeti Biztonsági Stratégia, a védelem komplex értelmezése, súlyponteltolódás	69
1.3. Fejezet részkövetkeztetései	73
2. A VÁLSÁGOK HATÁSA A FEGYVERES VÉDELEMRE	76
2.1. Helyünk, szerepvállalásunk a nemzetközi rendszerekben, szervezetekben, missziókban	76
2.2. A fegyveres védelem	81
2.2.1. A fegyveres védelem helyzete, problémái, lehetőségei	82
2.2.1.1. <i>Miniszeri Irányelvek</i>	85
2.2.1.2. <i>Nemzeti Katonai Stratégia</i>	92

2.2.1.3. <i>A Védelmi Tervező Rendszer</i>	108
2.2.2. A honvédelem kormányzati prioritása, értéke, társadalmi megítélése.....	122
2.2.2.1. <i>A honvédelem kormányzati prioritása, értéke</i>	122
2.2.2.2. <i>Társadalmi megítélés</i>	149
2.2.3. Fő feladatok a fegyveres védelem területén.....	154
2.2.3.1. <i>Reális, gyakorlatorientált és megvalósítható perspektíva, jövőkép kialakítása</i>	154
2.2.3.2. <i>A Védelmi Tervező Rendszer rendszerfejlesztésének újraindítása</i>	156
2.2.3.3. <i>A gazdálkodás racionalizálása</i>	157
2.2.3.4. <i>A honvédelem érdekvédelmének erősítése</i>	161
2.3. Fejezet részkövetkeztetései.....	163
3. A NEMZETGAZDASÁG BIZTONSÁGA, A VÁLSÁGOK GAZDASÁGI ÖSSZETEVŐI	165
3.1. A nemzetgazdaság biztonságos működésének, védelmi felkészítésének és az állami céltartalékolásnak a helyzete, problémái.....	167
3.1.1. A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és a tartalékolásnak a helyzete.....	168
3.1.2. Az elmélet és a gyakorlat kapcsolata, a döntéshozatal pszichológiája.....	174
3.2. Fő feladatok a védelmi felkészítés és tartalékolás területén.....	192
3.2.1. Felelős kormányzati szerv létrehozása.....	193
3.2.2. A jogalkotás, ágazati szabályozás folytatása.....	194
3.2.3. Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer fejlesztésének elindítása.....	195
3.2.4. Fokozatosság elve a tartalékolás területén.....	196
3.2.5. A finanszírozás egységes rendszerének kialakítása.....	196
3.3. Fejezet részkövetkeztetései.....	197
BEFEJEZÉS	198
Összegzett következtetések.....	200
Új tudományos eredmények.....	203
Ajánlások.....	204
Az értekezés gyakorlati felhasználhatósága.....	204
Felhasznált irodalom.....	205
Mellékletek.....	219
1. sz. melléklet: A szakmai konzultációk, interjúk kérdései.....	219
2. sz. melléklet: Sajtószemle a védelmi tervezés értékeléséről 1997-ben.....	220

3. sz. melléklet: Alapelvek a védelemgazdasági tervezés új módszertanának elkészítéséhez.....	221
4. sz. melléklet: ABV védekező képesség.....	230
5. sz. melléklet: Alkalmazott rövidítések jegyzéke.....	234
6. sz. melléklet: Táblázatok, ábrák, képek jegyzéke.....	236
7. sz. melléklet: Fogalmi meghatározások.....	237
Publikációk és tudományos munkák jegyzéke.....	240
Lektorált folyóiratban megjelent magyar nyelvű cikkek.....	240
Lektorált folyóiratban megjelent angol nyelvű cikkek.....	240

BEVEZETÉS

A válságok¹² a bipoláris világrend felbomlása után kerültek előtérbe.³ A XXI. századra pedig kijelenthető, hogy az emberiség a válságok⁴ sorozatát éli át, meg.⁵ A technológiai vívmányok adta civilizációs előnyök és a nemzetközi erőfeszítések ellenére sem sikerült a társadalmi eredetű politikai, gazdasági, környezeti, katonai, világproblémákat megszüntetni, de még mérsékelni sem. A 1991. március 31-én a Varsói Szerződés⁶ és a Szovjetunió felbomlásával Európa biztonsági helyzete erőteljesen megváltozott, a globális összeütközés esélye lecsökkent, mégsem mondható el az, hogy a világ „egy csapásra” biztonságosabbá vált.^{7 8} Ezzel kapcsolatban Samuel Huntington pesszimista víziója teljesedett be a világra nézve.⁹ A válságok számai növekednek, melyek egy köztes állapot képviselnek az érdekkonfliktus és az erőszakos konfliktus, vagyis a háború között.¹⁰

A válság erősen gazdasági indíttatású. A gazdasági válság általában mindenre és mindenkire negatív hatással van, úgymint a nemzetgazdaságra, gazdasági ágazatokra, befektetőkre, vállalkozókra, munkaadókra, munkavállalókra. Mindannyian keresik a lehetőségeket, a megoldásokat, melyekkel a kedvezőtlen hatásokat több-kevesebb sikerrel csökkenteni, mérsékelni lehet. Van, aki többel, van, aki kevesebbel. Vannak fejlett felkészült országok zárt gazdasággal önállóan, vannak nyitott gazdasággal kiszolgáltatottabban küzdenek. Van, aki tudatosan küzd a válság ellen közép és hosszú távon gondolkodva és

¹ A válság és a válságkezelés interdiszciplináris fogalmak, amelyek a stratégiamenedzsment, a szervezetelmélet, a szervezeti magatartás, a közönségkapcsolatok és a vállalati kommunikáció területét egyaránt lefedik. Forrás: Tamásné Vőneki (2020): i.m. 315. o.; Bundy Jonathan – Pfarrer D. Michael – Short E. Cole – Coombs, W. Timothy (2016): Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. Journal of Management, May.

² Példák válságokra: 1991. délszláv válság; 2008. világgazdasági válság; 2014. orosz-ukrán konfliktus; 2015. menekültválság, 2015. klíma,- és ökológiai válság; 2020. koronavírus okozta egészségügyi válság; 2020. Észak-Korea éllmiszer válság stb.

³ Resperger István (2018): A válságkezelés és a hibrid hadviselés. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 38 p. ISBN 978-615-5877-53-7

⁴ Lásd a fogalomtárban.

⁵ Resperger István (2014): Hadműveleti környezet értékelése, nemzetbiztonsági aspektusok (Biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések 2030-ig). In: Szerk.: Krajnc Zoltán A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. p. 52.

⁶ Lásd a fogaomtárban.

⁷ Siposné Kecskeméthy Klára (2014): Partnerség a békéért, In: Gelsei András et.al, Szerk.: Kiss Petra, Szerk.: Zsolt Melinda NATO Partnerség 2014: A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője: Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. p. 24.

⁸ Huntington, S. P. (1998): A civilizációk összeesése és a világrend átalakulása. Budapest: Európa Kiadó. p. 639.

⁹ Csaba László (2018): Válság, gazdaság, világ. Éghajlat Kiadó, Budapest. 258. p. ISBN 978 963 9862 13 5 http://real.mtak.hu/88727/2/csaba_laszlo-valsag_gazdasag_vilag-beliv.pdf (Letöltés: 2020 november 08.)

¹⁰ Matus János (2008): A katonai gondolkodás új irányzatai. Hadtudomány, 2008/1. p. 83. https://www.mhht.eu/hadtudomany/2008/1_2/083-095.pdf (Letöltés: 2020. november 10.)

vannak, akik ad-hoc jelleggel kezelik a válságot megpróbálják leküzdeni, túlélni az éppen soron következő akadályt. Léteznek nagy és kis cégek, melyeknek nem sikerül leküzdenie és csődöt jelentenek. Van, akit azért, mert igyekezett beállni a sorba ilyenkor megsegítenek, támogatnak, és van, akit - mert sok problémás esete volt - kevésbé. Van, aki tudatos megszorítások mellett reformok végrehajtásáról gondolkodik, és van, aki magát a reformot érti a tudatos megszorítások alatt. Van, aki a tüneti kezelés miatt csak sodródik az eseményekkel, és a szűkösség mellett még pazarol is. Van, akiről tudják, hogy áldozatot hoz, kemény, következetes gazdaságpolitikával. Van, akiről tudják, hogy áldozatot hoz, tartalékait éli fel, kevésbé hatékony gazdaságpolitikával. Van, aki előrelát és még szerencséje is van, és van, aki kevésbé lát előre és még szerencséje sincs. Van, aki a közös erőfeszítésben, szövetségben látja a hatékonyabb megoldást, és van, aki magányos harcos, a közösségtől esetenként érdekeit félti. Végül vannak a sikeresek, nyertesek, vagy a válságtól kevésbé érintettek, és vannak a pórul jártak, a vesztesek, a megszorítottak, a visszafejlődők, akik keresik az okát sanyarú helyzetüknek. Az utóbbiak nehezen ismerik fel és el esetleges hibáikat, mulasztásaikat. Egyszerűbb külső okokat, felelősöket találni helyzetükre, amellyel kapcsolatos nemtetszésüket ma már egyre erőteljesebben, radikálisabban ki is nyilvánítják szerte a világban, és szűkebb környezetükben egyaránt.

A TÉMA AKTUALITÁSA

A válságok korszakát éljük.¹¹ A maga komplex értelmezésében, mind politikai, mind gazdasági, mind védelmi értelemben egyaránt. A korábbi gazdasági súlypontok egyre inkább politikai színezetet kaptak és ennek következtében a védelmi szféra fontossága is megnőtt. Elég csak a 2015 évtől egyre növekvő, közvetlen környezetünket Európát alapjaiban érintő migrációs válságra (több mint 1,3 millió ember kért hivatalosan menedéket csak Európában)¹² és a fokozódó terrorizmus veszélyére utalni.¹³ E kérdésekben Európa, az Európai Unió egyre inkább megosztott. A közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról – éves jelentése szerint EU biztonsági környezete negatív irányba változik,

¹¹ Karikó Sándor: A válságok „ideológiai mámora? In: Létünk, 2012/3., p. 28. http://epa.oszk.hu/00900/00997/00022/pdf/EPA00997_Letunk_2012_3_028_038.pdf (Letöltés: 2020. október 10.)

¹² Szuhai Ilona - Tóth Péter (2017): A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről. In: Tóth Péter (szerk.) Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Magyarország: Dialóg Campus Kiadó, p. 10.

¹³ Horváth Attila - Lévai Zsolt (2021): A magyarországi vasúthálózat létfontosságú elemeinek azonosítása. In: Földi László (szerk.) Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből I. Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó, p. 131.

romlik. Olyan kihívások jelentkeznek, amelyek közvetlen vagy közvetett hatással vannak a tagállamok és az uniós polgárok biztonságára.¹⁴ Az új kihívások alapja is formálódó, többpólusú világrend, melyet XXI. század világpolitikai folyamatai és a nagy válság meggyorsítanak,¹⁵ de kiemelendő még a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló szabályok átalakítására való törekvés, a biztonsági kihívások változó arculata, továbbá az olyan globális kihívások, mint a klíma- és a demográfiai változások felgyorsulása, az ezzel szorosan összefüggő illegális és tömeges migráció, a természeti erőforrások kimerítése, a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.¹⁶¹⁷

Ami a megosztottságot jelenti, ma már nem csak a Visegrádi országoknak (V4-eknek) az EU többségétől elkülönülő, a bevándorlókat elutasító markáns álláspontja jelenti a megosztottságot, hanem például a korábban stabil szövetségeseknek számító Németország és Ausztria közötti komoly politikai nézetkülönbségek is. E területen jellemzővé vált az országokon belüli politikai viszonyok kiéleződése, és a politikai erők közötti súlypontok eltolódása. A gazdasági vetület mellett a védelem szerepe egyértelműen és jelentősen felértékelődött. Ilyen például a tagországok belső rendjének védelme, a terrorizmus elleni védelem, vagy például az EU egyre inkább hangsúlyozódó külső határainak védelme. E bonyolult és összetett kérdések előtérbe helyezték a rendvédelmi, rendőrségi erők mellett a honvédelem fegyveres erejének mind a külső védelem, mind a belső rend biztosításában történő alkalmazásának komplexitását. A 2020-as megújult Nemzeti Biztonsági Stratégia is meghatározta, szinte előrevetítette a védelem összkormányzati megközelítésének szükségességét. A stratégia kimondja, hogy 2030-ra Magyarország Európa öt, illetve a világ tíz legbiztonságosabb országának egyike legyen, egyfelől az ország magas szintű közbiztonságának fenntartása, másfelől egy regionális szinten is az egyik meghatározó, korszerű haderő felépítése révén, amely az exportképes hazai védelmi iparra támaszkodik.¹⁸

Az előzőek alapján érdemes tehát megvizsgálni, értékelni, elemezni a védelem komplex helyzetét. Kiindulva az elemzésekhez alapot adó biztonság, válságok és a válságkezelés lehetőségeinek vizsgálatából, és a védelem komplexitásából eredően folytatva a fegyveres védelem és a nemzetgazdaság biztonságának részletesebb helyzetértékelésével

¹⁴ A közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról – éves jelentés. 2019. november, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052_HU.html (Letöltés: 2020. november 02.)

¹⁵ Simai Mihály (2013): A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013/4., p. 461.

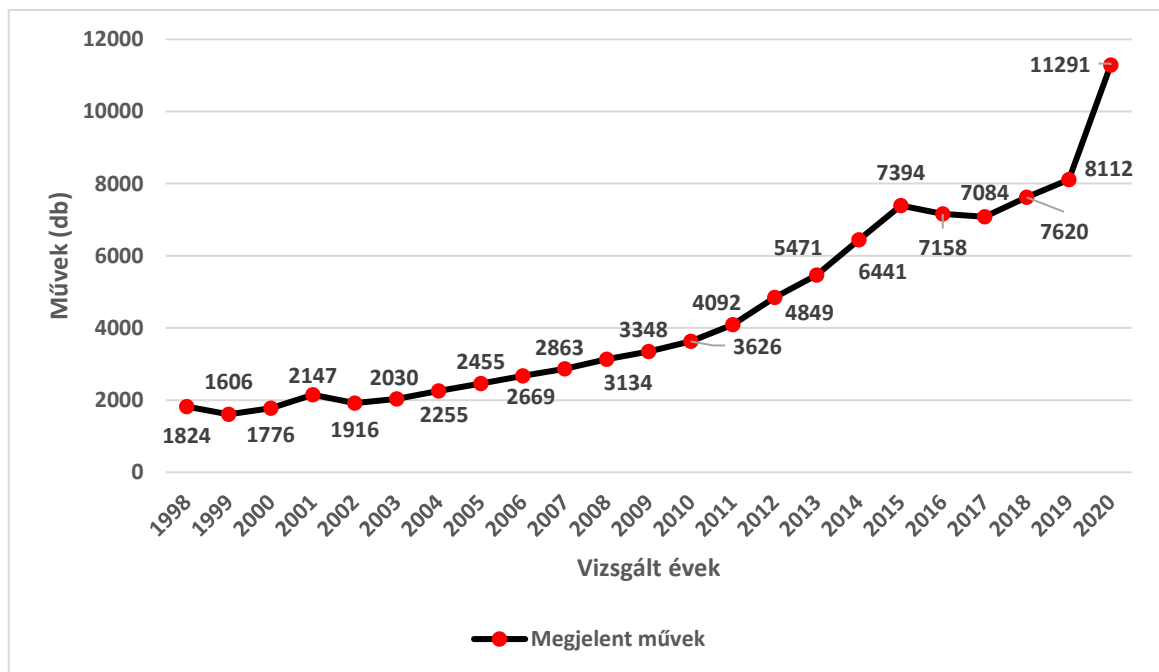
¹⁶ Nemzeti Biztonsági Stratégia – 2101. o.

¹⁷ Király László – Lakner Zoltán (2013): A klímaváltozás biztonságpolitikai és ellátás-biztonsági kihívása. Hadtudomány 23: különszám, p. 197.

¹⁸ U.o.

és az adott területekre vonatkozó, esetenként konkrét és aktuális javaslatok kidolgozásával, mely nemcsak fontos, de időszerű is egyben.

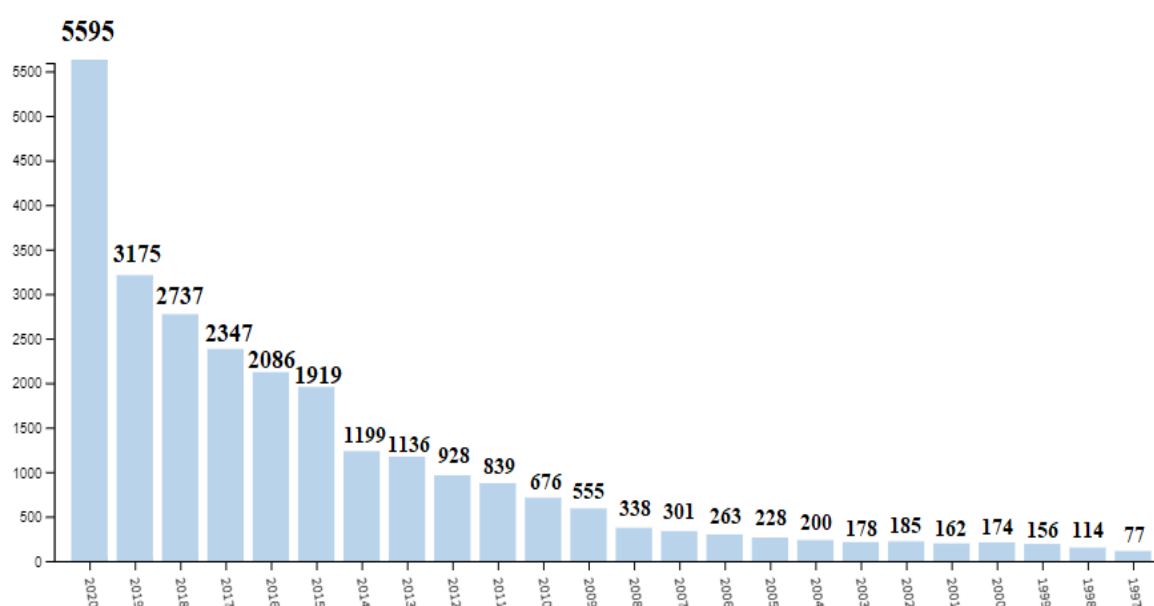
A kutatási téma aktualitásának bizonyítására további két lehetőséget mutat be a szerző. Az első a publikációk évenkénti növekvő száma, a másik a nemzetközi, tudományos igényességű publikációk citációs indexe. Az *aspects of crisis* (válságok hatásai) kulcsszavakat be kell írni a kiváló szakfolyóiratok közleményeit és könyveket tömörítő ScienceDirect keresőmotorjába, melyre találatként 138014 darabot dobott fel 1998-2020 között, 2021. január 13-i lekérdezés után. Ennek évenkénti lebontását mutatja be az 1. diagram.



1. számú diagram. A ScienceDirectben található, impacts of crises kulcsszavakat tartalmazó művek évenkénti kimutatása 1998-2020 között (Szerkesztette a szerző, 2021)

Az 1. számú diagramon a Sciencedirectben található azon műveket lehet látni évenkénti felbontásban 1998-2020 között, melyek címe vagy absztraktja tartalmazza az *impacts of crises* szavakat. Leolvasható, hogy a vizsgált 23 évben összesen 138014 eredménytermék (írásmű) készült el. Az ábrából további, kiemelten fontos eredmény állapítható meg. Az, hogy 1998-óta, a honlap indulásától számítva, több mint 3 évtized alatt megtöbbszörözött a témával kapcsolatos művek (mennyiségi mutató). Addig, amíg 1998-ban még 1998 mű született, 2020-ban már a teljes évet tekintve ez 11291 darab.

A következő indexáló adatbázist figyelembe véve, úgymint a Web of Science-t¹⁹ (lásd 2. számú diagram) megállapítható, hogy itt is egyértelmű növekedés látható az évenkénti megjelent művek esetében. A 2. számú diagramon a Web of Science (továbbiakban: WOS) adatbázisban található azon műveket lehet látni évenkénti felbontásban 1997-2020. között,²⁰ melyek címe vagy absztraktja tartalmazza „az impacts of crises” szavakat. Az ábrából megállapítható, hogy a téma iránt érdeklődő, illetve a rokonterületek felé orientálódó írásművek egyenletesen növekszenek az évek alatt, jelezve a téma fontosságát, tudományos berkekben az általános elfogadottságát. 1997-2020-es évekre összesen 25568, a 2020-as évre 5595 találatot dobott fel/ki az adatbázis.

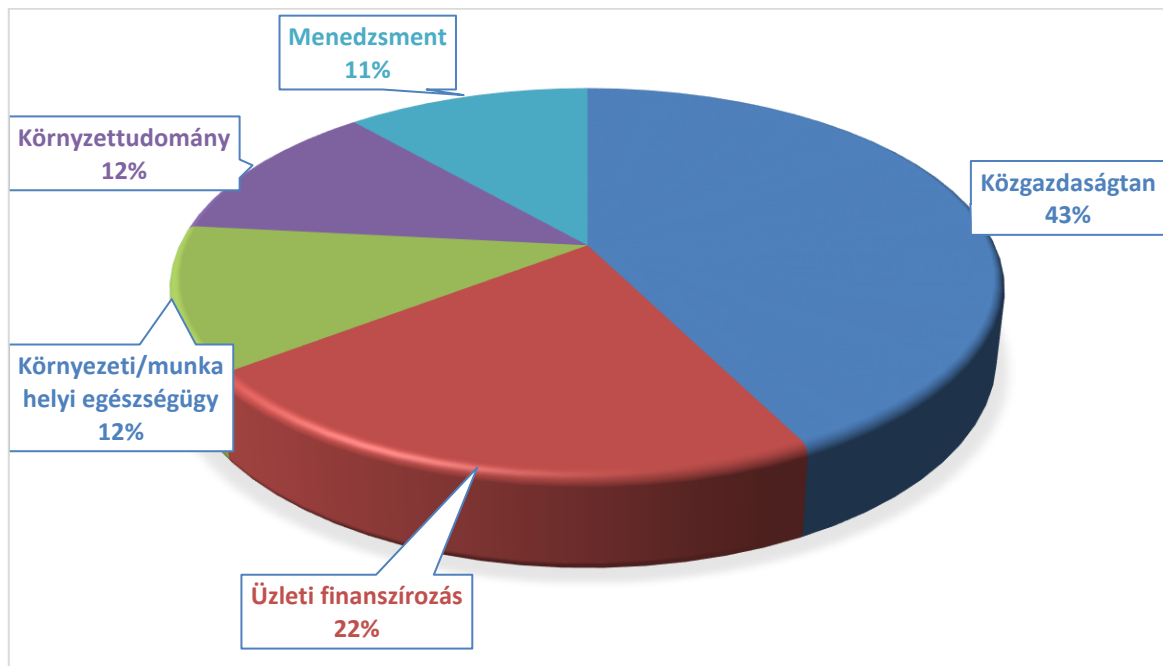


2. számú diagram. A Web of Science-en található, az impact of crises kulcsszavakat tartalmazó művek évenkénti kimutatása 1997-2020 között (Szerkesztette a szerző, 2021)

A vizsgált két adatbázis alapján megállapítható, hogy egyenletes mértékben, de folyamatosan növekszenek a válság hatásaival kapcsolatos írásművek, publikációk darabszámai. Finomhangolásként, további elemzés szükséges, ugyanis célszerű megvizsgálni, hogy mely tudományterületekre (WOS szerinti kategóriákra) oszthatóak fel a találati eredmények.

¹⁹ Web of Science adatbázis adatai a Nemzeti Közszerzői Egyetem megvásárolt licensze segítségével kerültek lehozásra.

²⁰ A Web of Science felület összesen 25 év adatait tudja egyszerre megjeleníteni, így a 2. ábra ezt mutatja, de a keresési vizsgálatra 1975-2020 lett beállítva. Szerzői megjegyzés.



3. számú diagram. A Web of Science-en található, az impact of crises kulcsszavakat tartalmazó művek kategóriánkénti kimutatása 1997-2020 között (Szerkesztette a szerző, 2021)

A 3. számú diagram alapján megállapítható, hogy a „válságok hatásai” címmel 44 %-ban, vagyis a legnagyobb mértékben a közgazdaságtan kategóriában készültek el nemzetközi szinten művek. Amennyiben a citáció alapján vizsgáljuk meg a publikációkat, akkor a következőket mutatja be az adatbázis:²¹

1. 2010: Global threats to human water security and river biodiversity: 3193 citáció
2. 2011: Has the Earth's sixth mass extinction already arrived? 1574 citáció
3. 2009: The Impact of Uncertainty Shocks: 1353 citáció
4. 1996: The impact of environmental management on firm performance: 1182 citáció
5. 2013: Climate Change Impacts on Global Food Security: 988 citáció
6. 2005: Confronting a biome crisis: global disparities of habitat loss and protection: 959 citáció

A citált műveket és a 3. ábrát együtt nézve megállapítható, hogy a közgazdaságtan és az üzleti finanszírozási kategóriák domináns jellege ellenére, a legtöbbet hivatkozott művek inkább a környezettudomány kategóriában készültek el.

²¹ Teljesség igénye nélkül, az első hatot kiválasztva. Web of Science lekérdezés időpontja: 2021. január 15.

Összességében megállapítható, hogy számos tudományág foglalkozik valamilyen aspektusban a válságokkal, azok hatásaival. A vizsgált két indexáló adatbázis növekvő mennyiségi eredményeket mutat, vagyis globálisan kutatott témákról van szó. Annyi megjegyzés hozzákapcsolandó, hogy a citáció alapján lehívott eredménytermékek (művek) elsősorban a vízbiztonsággal, biodiverzitással, éghajlatváltozással, környezetgazdálkodással foglalkoznak.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

Egyértelmű, hogy hazánk védelmének helyzete ma korántsem ideális. A fegyveres erőkkal kapcsolatban sokszor kiélezett viták zajlanak. A válságjelenségekkel küszködő gazdaság megfelelő alapja lehet az ország biztonságának? Rendben vannak a meghatározó védelmi dokumentumok? Rendelkezik a haderő a szükséges képességekkel, költségvetéssel, technikai színvonallal? Egyáltalán, jelenleg biztosított-e az ország megbízható védelme? Megfelelő-e az arány a missziós szerepvállalás és az országvédelem között? Mi élvez prioritást politikailag, gazdaságilag, katonailag: az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (továbbiakban: NATO)²² igényeinek megfelelő intenzív missziós szerepvállalásunk, vagy magának a hazánknek a védelme? Rendelkezünk-e megfelelő és megbízható védelmi jövőképpel? Korszerű-e az alapvető fontosságú védelmi tervezés rendszere? Jól, hatékonyan használjuk-e fel az egyébként reálértékben folyamatosan csökkenő, de így is több százmilliárdos védelmi költségvetést? Tükröződik-e a védelem fontossága a kormányzati prioritásban és a társadalmi megítélésben? Megnyugtatóan rendezett-e a katonai életpálya, a személyi állomány helyzete? A nemzetgazdaság, annak védelmi felkészítése vonatkozásában szintén kutatni időszerű a struktúra, a tartalékolás, a döntéshozatali rendszer és a tervezés kérdéseit.

A felvetett problémákra a válasz egyértelmű: alapvető, és sürgősen rendezendő problémákkal állunk szemben. Megoldásként nem elég hosszú távra (10-15 évre) tervezni, már napjainkban, sürgetően meg kell tenni a megfelelő lépéseket. Az értekezés e területeken próbál a teljesség igénye nélküli, de *aktuális és érdemi észrevételeket tenni, tudományos eredményeket felmutatni.*

²² North Atlantic Treaty Organisation, magyarul: Észak-atlanti Szerződés Szervezete

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

A bevezetés, illetve a tudományos probléma megfogalmazása alapján jelen értekezés kutatási célkitűzéseit az alábbiakban fogalmazom meg:

- Átfogó helyzetértékeléssel *megvizsgálni* Magyarország válságokkal szembeni kitettségét, a válságkezelés lehetőségeit, a módszertani javaslatok kidolgozását is beleértve. Mindezt elsősorban a nemzetbiztonság, azon belül a honvédelem és a napjainkra egyre hangsúlyosabb szerepet kapó, szélesebb körben értelmezett nemzetgazdasági védelmi felkészítés, tartalékképzés szemszögéből;
- Helyzetelemzéssel *bemutatni* a nemzetbiztonságot alapvetően meghatározó honvédelem és nemzetgazdaság helyzetét, ellentmondásait, megoldásra váró problémáit;
- *Feltárni* a válságkezelés működését befolyásoló döntéshozatali rendszer pszichológiai alapjait, javaslatokat megfogalmazni a rendszer jobbítása érdekében. *Felkutatni* a válságkezeléssel kapcsolatos módszereket, bizonyítani gyakorlati hasznosíthatóságukat, javaslatot tenni alkalmazásukra.
- *Bemutatni és értelmezni* a nemzetbiztonsággal foglalkozó alapidokumentumokban (irányelvekben, koncepciókban, stratégiákban) megfogalmazott célok, feladatok realitását, végrehajthatóságát, és következtetések levonásával *javaslatot tenni* a hatékonyabb megvalósításra, működtetésre;

A feldolgozandó téma *kutatási kritériumának* tekintetem, hogy a válságok hatásainak és kezeléseinek a védelem területére vonatkozó korszerű értelmezéseit, a forráskritikák alkalmazásait, a releváns ábrák és táblázatok tartalmi oldalba történő beillesztéseit, a válságokból adódó következmények vizsgálatait, *a kapcsolódó jogszabályi környezethez igazodva, az NKE HHK Hadtudományi Doktori Iskola* vonatkozó rendelkezéseivel összhangban a tudományos irányvonalait figyelembe véve végezzem el.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK MEGFOGALMAZÁSA

Figyelemmel az előzőekben kifejtett tudományos problémákra, a kutatás célkitűzéseire a hipotézisek a következők:

- *Megítélésem szerint* hazánk a reálgazdaságban elért sikerek ellenére még mindig erősen kitett a válsághelyzeteknek, ezért még mindig válságkezelésre szorul. Neves közgazdászok (Róna Péter, Csath Magdolna, Csaba László) is egyetértenek abban, hogy a magyar gazdaság nem stabil. Például az eddigi EU-s támogatások, multik megadóztatása valamennyire biztosította a magyar gazdaság egyensúlyban tartását, de továbbra is veszélyként fennáll szűkebb környezetünkhöz is viszonyítva a versenyképességbeli hátrányunk, a termelésben az alacsony hozzáadott érték arány, a korrupció elleni harc eredménytelensége és például a forint árfolyamának kockázatai. Feltételezem, hogy ha már a közeljövőben is az említett bevételi források jelentősen csökkennek vagy elapadnak, a jelenlegi eszközökkel nem lesz lehetséges a gazdaság egyensúlyban tartása. Óhatatlanul felvetődik a hatékonyság növelésének szükségessége, amelynek kapcsolatát a képesség és feladat alapú tervezéssel, valamint az eredmény szemléletű számvitellel az értekezésben mind a válságkezelés, mind a honvédelem, mind pedig a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének tárgyalásakor bizonyítani szándékozom;
- *Feltételezem*, hogy még napjainkban is komoly hiányosságai vannak a védelem összkormányzati megközelítésének, annak ellenére, hogy ezt a Nemzeti Biztonsági Stratégia már évekkel ezelőtt alapvető feladatként írta elő. *Megítélésem szerint* az összkormányzati megközelítés még nem eléggé markáns, elsősorban szabályozási szinteken történtek csak lépések, a gyakorlatban viszont a tevékenység abszolút ágazat centrikus, a végrehajtás kormányzati kontrollja pedig nem eléggé következetes, hiányosságokkal bír. Feltételezem, hogy már a tervezés szintjén kellene az említett negatívumokat kezelni, egy korszerű, konkrét, feladatalapú tervező rendszer fejlesztési módszertanának kidolgozásával;
- *Vélelmezem*, hogy mind a nemzetgazdaság irányításában, mind a honvédelem és annak gazdasági vetületeiben, mind a gazdaság védelmi felkészítésében meghatározó szerepet játszik az irányítás, a döntéshozatali rendszer pszichológiája. Feltételezem, hogy korábbi tanulmányaimra alapozva mind a kormányzati válságkezelés, mind a honvédelem értékítélete, elismertsége és támogatottsága, mind a nemzetgazdaság

biztonsága, védelmi felkészítése területeit kutatva e témában tudományos eredményeket lehet produkálni. *Feltételezem*, hogy a napjainkban, a mikro- és makrokörnyezetünkben zajló események (például a migrációs válság), a kialakult válsághelyzetek, veszélyforrások egyre jobban fókuszálják a kormányzati figyelmet a nemzetbiztonság, a fegyveres védelem, valamint a gazdaságbiztonság és védelmi felkészítés kérdéseire, problémáira. Véleményem szerint e területek átfogó kutatásával, értékelésével, konkrét, gyakorlati értékű fejlesztési javaslatok kidolgozásával tudományos értékű eredményeket lehet elérni.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

Az értekezés címéhez ragaszkodva, az arra felépített kutatási célkitűzések teljesítése és a hipotézisek bizonyítása érdekében többféle kutatási módszert alkalmaztam:

- Egyéni tanulmányi és kutatási tervet *állítottam össze* úgy, hogy azok a lehető legjobban támogassák tudományos célkitűzéseim elérését, hipotéziseim bizonyítását (alapkutatás kidolgozása);
- *Összegyűjtöttem és tanulmányoztam* a témával kapcsolatos releváns hazai és mértékadó nemzetközi szakirodalmat, internetes forrásokat, megjelent kiadványokat, tanulmányokat, kéziratokat, jogszabályokat, a legfrissebb kutatások eredményeit, melyek tapasztalatait beépítettem a vonatkozó fejezeteimbe. Az analízis és összehasonlító elemzés alkalmazásával vizsgáltam a válság hatásait a védelmi területre vonatkozóan;
- Az irodalmi áttekintést az archívumkutatási módszer szerint végeztem el, amelyben az elemzési folyamat a következő lépésekből épült fel: adatbázis meghatározása. Web of Science (továbbiakban: WoS) hivatkozásindexelő adatbázis és a ScienceDirect open access publikációinak segítségével. Következő lépés a „*impact of crisis*” kulcsszavas keresés, melyre a kidobott találatokat az 1-től 3. számú ábrák mutatják be. A konkrétabb (szak)irodalmak felkutatása a kulcsszavas keresés alapján, a számos irodalmak kiválasztása az idézettség (citation), az első 10 darab publikációra történik.

- *Meghatároztam a jelen értekezés témájához kapcsolódó eseményeket, történéseket, a válságkezelés lehetőségeit, a politika, a biztonság, a háborúk, a gazdaság, a válságok kérdésköreinek elemzésével;*
- *Általános – benne összehasonlítás és általánosítás, valamint átfogó történeti (kronologikus) vizsgálati – módszereket alkalmaztam;*
- *Elemzés – részletes és átfogó helyzetelemzés-helyzetértékelés, (analízisekre és szintézisekre épülő) következtetések levonásával, javaslatok megfogalmazásával;*
- *Részkutatási eredmények feldolgozása (jegyzetekben), publikálása (szakmai folyóiratokban), konferenciákon (felkészítéseken) történő előadása;*
- *Hazai szakmai fórumokon, tanulmányutakon és konferenciákon részvétel, melyek tapasztalatait az eddig elért tudományos eredményeimmel összevettem, és konzekvenciákat vontam le;*
- *Több elismert biztonságpolitikai szakértővel készítettem interjút, illetve kutatókkal, gyakorlati szakemberekkel beszélgettem a minél szélesebb témaköri rálátásom kialakítása érdekében (lásd 1. számú melléklet);*
- *Rendszeres szakmai konzultáció: a Honvédelmi Minisztérium (HM) jelenlegi és volt vezetőivel (vezérkar főnökkel, védelemgazdasági helyettes államtitkárral, főosztályvezetőkkel), az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Kormányzati Koordinációs Bizottság (ÖTM KKB) Titkársága volt vezetőjével és a munkatársaikkal; a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) illetékes osztályvezetőjével, a BM OKF vezetőivel (a kritikus infrastruktúravédelmi főosztályvezetővel, volt tűzoltó felsővezetővel), a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, majd a Nemzeti Közsolgálati Egyetem oktatóival;*
- *Helyszíni bejárások (BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság székhelye és a ferihegyi úti bázisa, Nemzetgazdasági Minisztérium Lovasberényi bázisa, Honvédelmi Minisztérium székhelye).*

A kutatásomat nehezítette, hogy a feldolgozott témacíméből adódó témáimhoz kapcsolódó adattárak, jelentések, elemző-értékelő munkák nagy része titkosítottak vagy nehezen hozzáférhetőek. Civil beosztásom miatt ezek az anyagok nem álltak megfelelő minőségben és mennyiségben a rendelkezésemre. További nehezítő tényező volt, hogy a kutatásaimat alátámasztó fentebb nevezett dokumentációkból nem készültek tudományos igényességű szakanyagok, publikációk, műhelyviták. Mivel az említett anyagok nehezen elérhetőek, ezért a második tartalmi rész kibontásának, feldolgozásának nagyobb arányát a teljességre törekedve, az egyéb források, irodalmak, interjúk, elemzések, értékelések beépítései indokolták, növelték meg (a kutatási célkitűzéseim elérésének érdekében.)

AZ ÉRTEKEZÉS FELÉPÍTÉSE

Az értekezés felépítése a kitűzött kutatási célok és az azokból adódó feladatok alapján a következő: Az értekezésemet három fő fejezetre építettem fel.

Az első fejezetben az értekezés címéből adódó témák figyelembevételével a konkrét hazai vonatkozásokat mutatom be a világban történt események elemzésével, úgy, hogy annak hazai hatásairól, jelentőségeiről, szerepvállalásairól széles képet tudjak adni. Biztonsági, védelmi, és az annak részét képező gazdasági vonatkozásokban egyaránt elhelyezem Magyarországot térben és időben a világ környezetben. Ennek érdekében megvizsgálom a globális biztonsági rendszert, a nemzetközi stabilitás kérdéskörét, az államok kapcsolati hálózatait, az ezredfordulót követő válságok és válságkezelés történéseit, a reálgazdaság helyzetét, majd elemzem és kiértékelem a kapcsolódó hazai vonatkozásokat, melyek logikailag alapot biztosítanak a védelemmel kapcsolatos fejezetek kibontásához, úgy, hogy logikailag lehetőséget teremtenek a konkrétabb válságkezelési javaslatok kidolgozására.

A második fejezetben elemzem a válságok hatását a fegyveres védelemre. Kezdve a nemzetközi szerepvállalásaink, missziós küldetéseink tapasztalataival. Ezt követően a fegyveres védelem helyzetértékeléséből kiindulva értékelem a jelentősebb, a védelmet meghatározó dokumentumok (Miniszteri Irányelvek, Nemzeti Katonai Stratégia) tartalmi elemeit, funkcionalitásuknak történő megfelelőségét, a belőlük tükröződő jövőképet, valamint ismertetem a jövőkép szempontjából kiemelt fontosságú védelmi tervezés rövid történetét, helyzetét, hiányosságait. Elemzem a honvédelem kormányzati

és társadalmi megítélését (pl. a védelmi költségvetés történeti áttekintésével, a katonai életpálya helyzetértékelésével). Az elemzéseket követően, azokból fakadóan *meghatározom* a főbb feladatok perspektivikus lépéseit.

A harmadik fejezetben a védelem szempontjából meghatározó nemzetgazdaság biztonságát *vizsgálom*, a védelmi felkészítés és tartalékolás helyzetértékelésével, a hiányosságok feltárásával, az alapvető fontosságú összkormányzati megközelítés gyakorlati realizálásának problémáival. Az elemzést követően mind elvi, mind gyakorlati jelentőségű *javaslatokat* teszek a döntéshozatalra, az ágazati szabályozásra, a védelmi tartalékolásra és a finanszírozásra vonatkozóan. A honvédelem 2005-ben realizált tervező rendszere rendszerfejlesztésének gyakorlati tapasztalatai alapján javaslat formájában *kidolgozom* a kormányzati szinten régóta tervezett, de mindeddig nem realizált képesség és feladatalapú tervező rendszer továbbfejlesztésének módszertani alapjait.

A kutatásaimat, az irodalom feldolgozását *2021. június 31-én* zártam le, a disszertáció tervezet az azt követő jogszabályi, szakmai stb. változásokat nem tartalmazza.

1. BIZTONSÁG, VÁLSÁGOK ÉS VÁLSÁGKEZELÉS

Ahhoz, hogy az értekezés fő témáihoz eljussunk, és a konkrét hazai vonatkozásokat tárgyaljuk, tudnunk kell, hogy mi történik a világban, abban hol helyezkedünk el, milyen szerepet játszunk. A nagy makro környezetben tehát el kell helyeznem a mikrokörnyezetünket, mind térben, mind időben, biztonsági, védelmi, és az annak részét képező gazdasági vonatkozásban egyaránt. Először megvizsgálom a nemzetközi biztonsági rendszer, a nemzetközi stabilitás kérdéskörét, az ezredfordulót követő válságok és válságkezelés történéseit, a reálgazdaság helyzetét. Ezt követően lehetséges csak elemezni a hazai vonatkozásokat. Nem csak a további, védelemmel kapcsolatos fejezetek megalapozásának szándékával, hanem már konkrétabb válságkezelési javaslatokkal.

1.1. GLOBÁLIS VONATKOZÁSOK

1.1.1. A NEMZETKÖZI BIZTONSÁGI RENDSZER, A NEMZETKÖZI STABILITÁS, A BIZTONSÁG ÉS A GAZDASÁG KAPCSOLATAI

Ahhoz, hogy napjaink történéseit elemezni lehessen, meg kell vizsgálni a politika, a biztonság, a háborúk, a gazdaság, a válságok kérdéseit, a válságkezelés lehetőségeit, illetve elengedhetetlen feltétel a környezet²³ megértése, a hatásainak vizsgálata. A biztonság alatt általánosságban a fenyegetettség hiányát lehet érteni. Gazdag Ferenc úgy fogalmaz, hogy a fenyegetettség hiánya mellett a fenyegetés kivédésének képességét is jelenti.²⁴ Ezt úgy is lehet érteni, hogy a kivédési képesség lesz az a lehetőség és módszer, mely a védelmi szektor szereplőit létrehozta. Petkovics Tamás szerint a biztonságot fenyegető veszéllyel szembeni akciót/reakció maga a védelem.²⁵ Gazdag Ferenc és szerzőtársa, Tóth Péter szerint a biztonsági tanulmányok az államok közötti konfliktusok kialakulásának vizsgálatára fókuszál, a biztonság fogalma mindig valami fenyegetéshez, és általában az állam létének fenyegetéséhez kapcsolódik.

²³ Környezet alatt értendő a hosszú idők folyamán kialakuló, szinte folyamatos változásban lévő nemzetközi rendszer. Szerzői megjegyzés

²⁴ Gazdag Ferenc (2008): Két lexikon magyar nyelven a biztonságpolitikáról, Nemzet és Biztonság, 2008/3 p. 86.

²⁵ Petkovics Tamás (2016): Biztonság, védelem és a gazdaság kapcsolata, p. 3. DOI: 10.13140/RG.2.2.11565.95202

„A közvetlen értelmezés szerint a biztonság egy olyan fenyegetettség nélküli állapot, kockázatmentes helyzet, amikor a veszélytényezők aktivizálódása nem várható. A pszichológiai megközelítésben a biztonság nem más, mint érzet. Amely érzet lehet valós, de lehet téves vagy manipulált is. (Tévesen, de valaki(k) szándékából alul- vagy felülértékelt.) Jogi és politikai értelemben a biztonság külső- és belső garanciák rendszere.”²⁶

Wolfers szerint a nemzetközi kapcsolatok szempontjából a biztonság kritikus fontosságú fogalom, azonban természetében rendkívül szubjektív is lehet.²⁷ A hidegháború végével a biztonság fogalmának értelmezése nemcsak katonai, hanem egyéb más jellegű fenyegetettségére is kiterjedt.²⁸ A bipoláris rend utáni közvetlen időszak jelentős műve Barry Buzan nevéhez fűződik, mely alapja kritikus biztonsági tanulmányok megközelítésének, de Buzan professzor munkásságával jelentős mértékben hozzájárult a biztonsággal kapcsolatos vitákhoz azáltal, hogy a folyamatosan alakuló biztonsági listákat/napirendi pontokat kategorizálta.^{29,30} Ezek a 90-es évek jelentős nemzetközi politikai vitatémái voltak. Azonban a 2000-es évek felé közeledve olyan új biztonságot befolyásoló kihívások kerültek be az értelmezésébe, mint a környezetszennyezés, erőforrások szűkössége, népességnövekedés.³¹ Ullman véleménye, hogy a biztonság nem mindenáron követendő cél, hanem az esetleges fenyegetések és sebezhetőségek csökkentésére hozott intézkedések következménye.³² A biztonság fogalma, illetve értelmezése egyre sokrétűbb, komplexebbé vált, folyamatosan változik,³³ olyannyira, hogy a biztonsági tanulmányok önálló tudományterületnek kell lennie.³⁴

²⁶ Taksás Balázs (2013): Gazdasági biztonsági kihívások napjaink globalizált világában Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. pp. 11-12.

²⁷ Wolfers, Arnold. 'National Security' as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, December 1952.

²⁸ Rothschild, Emma. 'What is Security?' *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, *The Quest for World Order*, MIT (Summer, 1995), pp. 53-98.

²⁹ Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

³⁰ Marcos Degaut (2015): What is Security? https://www.researchgate.net/publication/310495076_What_is_Security (Letöltés: 2020. október 20)

³¹ Matthews, Jessica Tuchman. 'Redefining Security', in Christopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.), *Security Studies: A Reader* (New York, Routledge), 2011, p. 64.

³² Ullman, Richard. 'Redefining Security', in Christopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.), *Security Studies: A Reader*. New York, Routledge, 2011, pp. 11-17.

³³ Muyiwa Bamidele Afolabi (2015): Concept of Security. https://www.academia.edu/27201434/Concept_of_Security (Letöltés: 2020. október 25.)

³⁴ Williams, Paul (ed.). *Security Studies: An Introduction*. 2nd edition, New York, Routledge, 2013.

A politika, a biztonság, a gazdaság, az időközönként kialakuló válságok a nemzetközi rendszerben mindig jelen voltak, mindig direkt és indirekt kapcsolatban álltak egymással, melyek tetőzései fegyveres konfliktusokhoz vezethetnek.³⁵ Súlyuk, a történésekre gyakorolt hatásuk azonban az idők folyamán nagyon változatos képet mutattak. Ugyanígy változott a tudomány általi kutatásuk, változtak, folyamatosan fejlődtek a kutatásokból eredő elemzések, következtetések. Különböző tudományos nézetek, felfogások, műhelyek alakultak ki. A nézeteken, felfogásokon belül is lehettek azonos bázisra épülő különbözőségek, továbbfejlődési irányok (pl. realizmus, neorealizmus). Ugyanakkor a nézetek, felfogások között (pl. realizmus, liberalizmus) éles viták, felfogásbeli különbségek is kialakultak, amelyek hatottak egymásra, serkentették a tudományos eredmények elérését. Jellemző egy-egy nézet, felfogás dominanciája is egy-egy adott korra, időszakra. A hidegháborús és az azt megelőző időszakot elsősorban a realista, az azt követő időszakot pedig az idealista felfogás kutatásai, megállapításai, eredményei jellemezték.

„Az államok kapcsolatainak legáltalánosabb problémái a nemzetközi rendszer fogalmának tisztázásával közelíthetők meg. A nemzetközi rendszer biztosítja a keretet az államok interakcióihoz, amelyek lehetnek kooperatívok, vagy konfliktusosak. ... A nemzetközi rendszer a történelem során térben kibővült. A mai globális nemzetközi rendszer kialakulására a modern európai államrendszer gyakorolta a legnagyobb hatást. Az államok interakcióinak rendszerében való hatékony részvételnek meghatározott feltételei vannak. Az államoknak interakciós képességekkel kell rendelkezniük ahhoz, hogy céljaikat elérhessék. A számos cél közül kiemelésre kívánkozik négy, amelyek elérésére minden államnak törekednie kell: biztonság, jólét, politikai függetlenség és nemzetközi elismertség. Ezen célok elérésének legfontosabb eszközei a katonai erő, a gazdasági potenciál, a diplomácia és a kommunikációs képesség.”³⁶

A kitűzött célokat az államok olyan mértékben képesek elérni, amilyen mértékben ismerik és értik magát a nemzetközi rendszert, amilyen mértékben reális helyzetértékelést képesek tenni, meghatározó a döntéshozatali mechanizmusuk és döntés előkészítő intézményeik hatékonysága, döntéshozóik tehetsége.

A nemzetközi rendszerek vizsgálatára, értékelésére különféle elméleti tradíciók alakultak ki. Ezek egyik legjelentősebbike a *politikai realizmus*. Képviselői alapvetően az

³⁵ Resperger István (2016): A nemzeti és nemzetközi válságkezelés új megközelítése. Szakmai Szemle, 2016. 3. szám, Budapest, 2016. p. 116.

³⁶ Matus János (2005): A jövő árnyéka - Nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre. Pesti Csoport Kft., Budapest, 2005. pp. 12-13. ISBN:9789632199719

emberi természetből kiindulva elsősorban a hatalom fontosságát³⁷ a saját érdekek elsődlegességét, az érdekkonfliktusok tartós jelenlétét, ezáltal a háborúk elkerülhetetlenségét hangsúlyozzák. Mindezek eredménye a politikai realizmus továbbfejlődéseként értékelhető *neorealizmus* (strukturális realizmus) *polaritás-elmélete* (ld. hidegháború, katonai szövetségek rendszere), „*amely szerint a nemzetközi rendszer a legnagyobb hatalmak által alkotott pólusokból áll. A pólusokat a nagyjából hasonló hatalmi képességeket birtokló államok alkotják. A többi állam igazodni kénytelen a pólusokhoz.*”³⁸

A másik meghatározó elmélet a *liberális felfogás*. Nézeteik az idealizmusból erednek (érdekharmónia, világtársadalom kép). Szintén az emberi természetből indulnak ki, de a *realistákkal ellentétben szerintük* az emberi természetet alapvetően a jóra törekvés jellemzi, az egyén szabadságát, autonómiáját, demokrácia iránti igényét tartják elsődlegesnek. Az államközi kapcsolatok, a nemzetközi intézmények hálózata, a kereskedelmi korlátok lebontása a nemzetközi kereskedelem fejlődése kell, hogy legyenek a nemzetközi biztonsági rendszer meghatározó elemei. A háborúkért a tökéletlen, korrupt társadalmi intézményrendszert okolják.

A liberális felfogás jelentőségét erősítette az a tény is, hogy a második világháború után többször bebizonyosodott, hogy kizárólagosan katonai erővel a konfliktusokat nem lehet megoldani. A liberalizmus továbbfejlődő irányzata a neoliberalizmus hívei a nemzetközi jog és intézményrendszer szerepének növelését, mint az együttműködés kereteit, az érdekkellentétek kiküszöbölésének eszközeit tartják meghatározó elemeknek. Az államok hatalmának továbbra is szerepe van a nemzetközi rendszerben, de békés szándékkal, a kooperáció erősítése, a háborúk elkerülése, a gazdasági kapcsolatok, együttműködés fejlesztése miatt, egy békésebb nemzetközi rendszer kialakítása érdekében. Említést érdemel a hidegháború után kialakuló *konstruktivizmus* is, melynek hívei szerint a polgárok gyakori, intenzív érintkezése, kooperációja, egymás alaposabb megismerése egy új gondolkodásmóddhoz vezetett, amelynek következtében a konfliktusokra való hajlandóság csökkent, a kooperációra való pedig növekedett, amelyek pedig egyértelműen a béke erősítésének szándékához vezetnek.

³⁷ Mely alatt a katonai erő mellett a természeti adottságokat és a gazdasági potenciált is érthetjük. Szerzői megjegyzés

³⁸ Matus (2005): i.m. 14. o.

A hidegháborút követően alapjaiban változott meg a nemzetközi környezet.³⁹ Rendszerváltások zajlottak, a két nagy szembenálló katonai tömb közül az egyik megszűnt, a NATO jelentősen átalakult, az Európai Unió is kibővült, napirenden voltak és vannak a csatlakozási tárgyalások. A nemzetközi kapcsolatok egyre szorosabbá váltak, ami az együttműködők részére erős kötődéseket, kölcsönös egymásra hatásokat, alkalmazkodási, függőségi helyzeteket, kötelezettségeket jelentett. Az önerőre támaszkodás mellett a kollektív biztonság iránti igény is előtérbe került. Célként már nem csak a túlélést eredményező közös veszély leküzdése, hanem a jólét mind teljesebb körű biztosítása is megjelent.

Az együttműködés formájában pedig újdonság volt a gazdasági együttműködés fokozódó igénye és ténye, amely egy kölcsönös függőségen alapuló globális nemzetközi rendszer kialakulásához vezetett.

„A nemzetközi kapcsolatok hálójának sűrűvé válása és a kölcsönös egymásra hatás következtében fokozódott a kölcsönös függőség. Szoros kapcsolatban vannak egymással a gazdasági, politikai, katonai és társadalmi struktúrák. A rendszer alapvetően anarchikus jellegű, mert a területiség és a szuverenitás elveihez minden állam ragaszkodik, és nincs a közös szabályok betartását kikényszerítő nemzetközi hatóság. Ellentmondás feszül a globális piac működését a hatékonyság és a jólét szolgálatába állító törekvések és az állam hatalmának a területiség elve alapján történő maximalizálására irányuló szándékok között. A gyakorlatban hatalmi politikák ütköznek a racionalitást követő gazdaságpolitikákkal ugyanazon döntéshozatali mechanizmusokon belül.”⁴⁰

A XXI. század elejére ez meghatározó tényezővé vált, a kölcsönös függőség mind a gazdasági rendszerre, mind a nemzetközi biztonságra egyaránt jellemző lett. Maga a biztonság fogalma is kibővült, a katonai mellett a politikai, gazdasági, környezeti és társadalmi összetevők is a biztonság jelentős alkotóelemeivé váltak.⁴¹ Az említett jellemzők gyökeres változásokat hoztak a hidegháborús és az azt megelőző időszakhoz képest. Látható, hogy a korábbi realista szemléletmódot egyre inkább a liberális váltotta fel a nemzetközi rendszer kutatásában, elemzésében értékelésében, alakításában.

³⁹ Rada Péter (2007): Átalakuló biztonsági kihívások A biztonság dimenziói. In: Rada, Péter (szerk.) Új világrend? nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban. Budapest, Magyarország: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete

⁴⁰ Matus (2005): i.m. 27-28. o.

⁴¹ Tircsi Hajnal (2015): Küldetésorientált parancsnok – válasz a megváltozott műveleti környezetre. Hadtudományi Szemle, 2015. VIII. évfolyam 2. szám. pp. 202-203.

A továbbiakban a figyelmet a nemzetközi politikai gazdaság felé irányítva három fő irányzatot kell megemlíteni. A merkantilizmus modern megnyilvánulási formája az *etatizmus* a realistákhoz hasonlóan gondolkodik az emberi természetről, a gazdaságot az államhatalom növelésének eszközeként kezeli. A nemzetközi gazdaság ezért szintén konfliktusokkal terhelt, jellemzője a versengés és a biztonság hiánya. Ezzel ellentétesen a *gazdasági liberalizmus* az anyagi jólét elérésében szerepet játszó emberi racionális cselekedetektől indul ki.

„A gazdasági liberalizmus elmélete szerint a gazdaság szereplői egyéni érdekeket követve lépnek kapcsolatba egymással, az így kialakult látszólagos káosz mögött azonban természetes rend van. A szabad verseny biztosítja, hogy a forrásokat a legcélszerűbben használják fel, így érvényesül a gazdasági hatékonyság elve. A kormány beavatkozása a gazdaság szereplőinek tevékenységébe szükségtelen, mert rontja a gazdaság hatékonyságát, és az egész társadalom érdekei ellen hat. A gazdasági szereplők érdekeinek harmóniája létrejön a nemzetközi kereskedelem területén is, amit a specializáció és a nemzetközi munkamegosztás elősegít.”⁴²

A nemzetközi politikai gazdasággal foglalkozó harmadik irányzat a *radikalizmus*, amely az *állam helyett a társadalmi osztályok szerepét* (tőkésosztály, munkásosztály, kizsákmányolók és kizsákmányoltak, függőség a fejlett kapitalista és a fejlődő államok között) tartja meghatározónak. A radikalisták a liberális piaci mechanizmussal és szabad kereskedelemmel szemben az erőteljes kormányzati beavatkozás, és ez által a nemzetközi gazdasági rendszer újraszabályozásának hívei. *„A szocialista gazdasági és társadalompolitikai kísérlet kudarca után megerősödtek a liberális gazdasági felfogás pozíciói. A gazdasági hatékonyság szemszögéből nézve a piaci mechanizmusok alapvetőnek bizonyultak a gazdasági fejlődés szempontjából. A biztonság szemszögéből azonban egyre sürgetőbbnek tűnik a gazdasági hatékonyság mellett az országok gazdasági fejlettségi szintjeiben meglévő és növekvő különbségek, valamint a gazdasági tevékenység természeti környezetre gyakorolt hatásának elemzése.”⁴³*

Az új gazdasági világrénddel kapcsolatban az említett irányzatok mentén főleg a fejlett és fejlődő államok között alakultak ki viták, több kisebb engedménnyel a vitázók részéről. *Elmondható*, hogy a különbségek tovább nőttek és egyre nagyobb politikai és biztonsági problémákat okoznak. Viták vannak a fejlett országok között is. További problémákat okoznak az EU és az Észak–amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (továbbiakban:

⁴² Matus (2005): i.m. 151. o.

⁴³ Matus (2005): i.m. 154. o.

NAFTA⁴⁴) közötti nézetkülönbségek. Az EU a közös kül- és belbiztonság, valamint védelempolitika híve, szoros a tagállamok között az együttműködés a belügy és igazságügy területén is, ami egyértelműen érinti a tagállamok szuverenitását. Ez tény, és a közös mezőgazdasági politika, a közös külső vámhatárok kialakítása, a gazdasági szubvenciók egyértelműen ellentétesek a NAFTA liberális gondolkodásmódjával. A taglaltak egyértelműen jelzik, hogy a gazdaság a nemzetközi kapcsolatok és biztonság meghatározó részévé vált egy kölcsönös függőségtől erős nemzetközi rendszerben.

„...a nyolcvanas években a nemzetközi rendszer új jelenségeivel kapcsolatos vita már a neorealizmus és a neoliberalis institucionalizmus között zajlott. ... a neoliberalisok elfogadták a neorealista koncepciót az államok nemzetközi rendszerben játszott szerepével – az államok a nemzetközi politika alapvető szereplői - és a nemzetközi rendszer anarchikus jellegével kapcsolatban. A két neorealista tételt azonban a neoliberalisok kiegészítették azzal, hogy a nemzetközi rendszerben növekszik a nem állami szereplők száma, amelyek egyre fontosabb szerepet töltenek be az egyre szélesedő együttműködésben. Ugyanakkor a neoliberalisok elismerték, hogy a sokcsatornás együttműködési rendszer meghatározói továbbra is az államok. ... A neoliberalisok a liberális örökség nyomán a gazdaságra koncentrálnak, és alapvetően fontosnak tekintik a jólét növelését, de megértették a biztonság szerepét is, ezért a biztonság és a gazdaság szerepét együtt kívánják kezelni. ... a neorealisták több konfliktust, a neoliberalisok pedig több kooperációs lehetőséget látnak a nemzetközi rendszerben.”⁴⁵

A hidegháború után a neorealisták feltételezték egy újbóli multipoláris rendszer kialakulását, ez alapján pedig a nemzetközi rendszer anarchikus körülményei közötti bizonytalan hatalmi egyensúlyt, egy konfliktusosabb jövőképet. A nemzeti intézményeket abból kiindulva, hogy az államok hozzák létre, államoktól függőnek és nemzeti érdekek kiszolgálójának tartották. A neoliberalisták azt hangsúlyozták, hogy a nemzetközi politika, a nemzetközi tőke hatalmának növekedésével erősen hat az államok belpolitikájára, a nemzetközi kereskedelem, pénzügy pedig az államok belső piacaira, kiváltva az állami intézményrendszerek reformját. Az államokon belül *érdekcsoportok* jönnek létre, liberalizáló és etatista, nacionalista formában.

⁴⁴ NAFTA: North American Free Trade Agreement, magyarul: Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény.

⁴⁵ Matus (2005): i.m. 168-169. o.

A *liberalizálók* reformpártiak, nemzetközi tőkebefektetésekben, technológiai megújulásban érdekeltek. Jó kapcsolatokat alakítanak ki a nemzetközi gazdasági és pénzügyi intézményekkel. Bürokrácia és fegyverkezés ellenesek. A gazdaság számukra elsődleges, a *javakat egyenlőtlenül osztják* el, kiváltva ezzel a szociális feszültségeket, választóik elfordulását.

Az *etatista, nacionalista* érdekcsoportok populisták. „*Támogatják az erős kormányt, amely a nemzetgazdaság fejlesztése érdekében kész a gazdasági autarchia irányába lépéseket tenni. Az etatista, nacionalista koalíciók programjaiban erőteljesebben szerepelnek az olyan alapelvek, mint a nemzeti szuverenitás, területi integritás, önerőre támaszkodás és a vallás szerepének hangsúlyozása. A liberalizáló koalíciónál nagyobb mértékben hajlandók támogatni a nemzeti védelem erősítését, ugyanakkor kisebb mértékben tanúsítanak készséget a kooperatív magatartásra a régióban. Politikájuk következtében gyakrabban alakulnak ki feszültségek és konfliktusok a régiókban. ... rövidtávon képesek kihasználni a liberalizálók gyengeségeit és a nemzeti érdekek védelmére történő hivatkozással megszerezhetik a lakosság támogatását. A globális gazdaság folyamatai és a regionális kooperáció erősödése azonban gyengíti e koalíciók pozícióit, és hosszú távon bebizonyosodik, hogy az ország versenyképessége romlik és az ország a globalizáció vesztesévé válik.*”⁴⁶

Amikor Matus János 2005-ben ezeket a nézeteket elemezte, nem gondolhatta, hogy az elemzés mennyire aktuálissá válik 15-16 évvel későbbre, magára az EU-ra és még inkább a hazai helyzetre. A mai hazai kormányzat tevékenysége erősen etatista⁴⁷ irányzattal azonosítható. A nemzeti szuverenitás hangsúlyozott, a kormányzati politikában a gazdasági válságból történő kilábaláshoz, a válságkezeléshez az önerőre, saját és sajátos magyar módszertanra támaszkodás erős prioritást képvisel. Ha a regionális kooperáció alatt az EU-val történő együttműködést is érthető, bizony a jelentős konfliktusok, feszültségek is beazonosíthatók az etatista irányzattal. Egyetlen momentum, a nemzeti védelem erősítésének igénye csak a kivétel és az eltérés. A régebbi elemzések mai nagy tétje az, hogy mennyire állja meg a helyét az a végkifejletre vonatkozó következtetés, mely szerint ilyen esetekben hosszú távon romlik az ország versenyképessége, és ezzel az irányzattal a globalizáció vesztesévé válhatunk.

⁴⁶ Matus (2005): i.m. 195-196. o.

⁴⁷ Államközpontúság.

Az előzőek alapján elmondható, hogy napjainkra a biztonság fogalma tágabb értelemben használható, amelyet a nemzetközi gazdaság fejlődése, folyamatai idéztek elő. A biztonság új felfogása tehát a katonain túl többek között magába foglalja a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti összetevőket is. „... a stabil, kiszámítható és önfenntartó biztonság dimenziói, tényezői a következők: politikai, katonai, gazdasági, társadalmi, szociális (humanitárius) emberi jogi, ökológiai, környezetvédelmi, informatikai, pénzügyi, integrációs, vallási, oktatási és kulturális, egyéb, az emberi létre és értékekre ható: alapvetően tudomány/technika/technológia.”⁴⁸

Katonai téren is egyre inkább a nemzetközivé válás erősödik, nemzetközi intézmények mandátuma alapján kerülnek végrehajtásra katonai missziók.

A biztonság környezeti összetevői között előkelő helyet foglal el a gazdaság biztonsága. „A gazdaság a szereplők versengése következtében kiszámíthatatlan és kockázatot rejt magában. Eredményeivel vagy kudarcaival jelentős hatást gyakorol a biztonságra a katonai és politikai rendszerben. A nemzetközi gazdaságban versenyképesen résztvevő és profitot termelő nemzetgazdaságok jelentősen hozzájárulnak a katonai és a politikai szektor biztonságához, sőt hatásukat elsősorban ott fejtik ki. ... A nemzetközi gazdasági rendszer működésében keletkezhetnek olyan zavarok, amelyek a biztonság valamennyi szektorában súlyos következményekhez vezethetnek.”⁴⁹

1.1.2. VÁLSÁGOK, VÁLSÁGHELYZETEK, VÁLSÁGKEZELÉS

Napjainkra nem csak a biztonság, hanem a válság fogalma is jelentősen átalakult, összetettebbé vált. „Ma átvitt értelemben a válság negatív folyamatok összességét jelenti, amelyek során a normálistól eltérő történések a meghatározóak. E negatív folyamatok természeti és ipari katasztrófák következtében (szomorú aktualitással mutatott erre példát a 2010. októberi vörösiszap-katasztrófa Kolontár-Devecser térségében) külső és belső társadalmi- politikai-gazdasági különbözőségek miatt, negatív gazdasági folyamatok eredményeként alakulhatnak ki. Súlyos zavart, veszélyes és nehezen megoldható helyzetet jelentenek, melyek konfliktusokban csúcsosodhatnak ki. A konfliktusok érdekellentétéből fakadó összeütközésként határozhatóak meg, amelynek egyik legsúlyosabb formája a háború.”⁵⁰

⁴⁸ Isaszegi János (2015): A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a ...létezésért - Válságvezetek konfliktusai és háborúi. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. p. 21. ISBN: 9789636936334

⁴⁹ Matus (2005): i.m. 212. o.

⁵⁰ Isaszegi (2015): i.m. 20. o.

Az idézet szerzője Isaszegi János saját gyakorlati tapasztalatai alapján felveti azt a kérdést is, hogy egy adott válságrégióban a konfliktuskezelés vajon az adott régió érdekeit, vagy éppen a nagyhatalmak nemzeti érdekeit szolgálja-e. A felvetésről rögtön az jut eszembe, hogy a világsajtóban is sokszor taglalták a nagyhatalmak iraki beavatkozásának valódi okát, hiszen a tömegpusztító fegyverek birtoklásának ürügyén indított háború okáról kiderült annak alaptalansága.

2021-ben, az idézethez kapcsolódóan, aktualitásként fontos megemlíteni a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvényt, melynek megalkotása és 2021. június 15-i elfogadása a magyar nemzet védelmének, az ezzel kapcsolatos védelmi képességek hatékony irányítása, a 21. század biztonsági környezetének változásai, az összehangolt felkészülési, védekezési és a válságkezeléssel, a különleges jogrenddel összefüggő feladatok átfogó megközelítésének erősítése céljából történt meg.⁵¹ Isaszegi János fenti idézetének vonatkozásban az *megállapítható*, hogy a nevezett jogszabály markánsan, feszesen és egyértelműen bemutatja, hogy Magyarország, a nemzet biztonsága nemcsak érték, hanem mindannyiunk érdeke is egyben. Ennek érdekében lényeges megemlíteni „új” fogalomként a védelmi és biztonsági igazgatást, ami „*a közigazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amely a Kormány irányítása mellett a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre...*” hozták létre.⁵² A törvény – többek között – kiemeli az egyes kihívásokkal, fenyegetésekkel, lehetséges válsághelyzetekkel kapcsolatosan a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése (belgazdaság részeként) kiterjed a lakosság ellátásának és a gazdaság működőképességének folyamatosságára, a védelmi és biztonsági átfogó intézkedések megvalósíthatóságához szükséges ingó és ingatlanok rendelkezésre állására, a védelmi események (2021. évi XCIII. törvény 5. §. 15.) által okozott gazdasági hatások mérséklésére. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítés hatékony végrehajthatóságának érdekében állami célú tartalékok képezhetőek, illetve tartalékolási kötelezettség írható elő.⁵³

Ahogy a biztonság fontos környezeti összetevője a gazdaság, úgy a válságoknak is egyik meghatározóan lényeges összetevője a gazdasági válság. Az ezredfordulót követően sajnos a gazdasági válságok meg-megújuló rohamának szenvedő alanyai lettünk. Globális

⁵¹ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. <https://hirlevel.egov.hu/2021/06/27/2021-evi-xciii-torveny-a-vedelmi-es-biztonsagi-tevekenysegek-osszehangolasarol/> (Letöltés: 2021. június 28.).

⁵² 2021. évi XCIII. törvény 5. §. 16.

⁵³ 2021. évi XCIII. törvény 26. §. (1)

válság alakult ki, amely a reálszféra, és a pénzügyi ágazat, a spekulatívva vált pénzügyi tér egymástól történő ésszerűtlen elszakadásának eredménye. „...a jelenlegi pénzügyi-gazdasági válság kapcsán a világ felismerte, hogy a meglévő bankok tevékenységére vonatkozó szabályok nem elégségesek, égetően szükség van a jelenlegi szabályok átgondolására, egy válságálló koncepció kidolgozására annak érdekében, hogy ne ismétlődhessen meg az, amire senki sem számított. A válság hatására számos új szabályozó eszköz került kidolgozásra (BÁZEL III), mivel a legfontosabb tanulság, amire a válság valójában rávilágított, hogy akár egyetlen bank fizetőképtelensége is olyan rendszerszintű kockázatot jelent magában, amely alapvetően megingathatja az egész pénzügyi szektort. Annak érdekében, hogy egészséges banki szabályozás jöjjön létre, mind a banki, mind a rendszerszintű kockázatokat kezelni kell.”⁵⁴

Az idézet Matolcsy Györgytől származik, abból az ajánlásból, amelyet a Lentner Csaba által szerkesztett Bankmenedzsment című könyvhöz írt. A Lentner tanár úr által szerkesztett kiadvány nagy segítséget adott a válságokkal kapcsolatos ismeretek olyan mértékű megszerzéséhez, amilyenre az értekezés fő részének megalapozásához szükségem volt. A kiadvány elején lévő, szakmai ajánlások tömören, és az ajánló szemszögéből foglalták össze a válságokkal kapcsolatos mondandókat.

Ennek keretében át kell gondolni a banki folyamatokat és erősíteni kell a felügyeleti oldalt (köztük hazánkban korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, majd beolvadása után a Magyar Nemzeti Bank Felügyelete szerepét). A feladatok átgondolását, megszabását alapos helyzetértékeléssel kell kezdeni. „A bankrendszer korszerű termékei hosszú ideig elfedték a reálgazdaság gyengeségeit, finanszírozták a túlfogyasztást, mégpedig oly módon, hogy az látszólag mind a hitelező, mind az adós érdekeinek megfelelt. Sem a bankfelügyelet formális módszerei, sem a fogyasztóvédelem atomizált eszközei nem voltak alkalmasak a súlyos gazdasági visszaesést okozó folyamatok idejekorán történő megállítására.”⁵⁵

Ez a helyzet erős banki és gyenge fogyasztói pozíciók kialakulásához vezetett, az egyensúlybomlás pedig a válság egyik előidézőjévé vált. A kialakult válság epicentrumává tehát a pénzpiacok váltak. A már az előző pontban, a nemzetközi környezet vizsgálatakor is tárgyalt, a gyenge regulációt jelentő liberális gazdaságpolitika, kiváltotta a világ bankrendszerének sérülékenységét, ami válsághoz vezetett, de egyben azt a felismerést is

⁵⁴ Kiss István - Lentner Csaba (2013): Bankmenedzsment. Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó, Budapest, 2013. p. 16. ISBN: 9789630855914

⁵⁵ Kiss - Lentner (2013): i.m. 17. o.

eredményezte, hogy az állami ráhatást (direkt eszközök és szabályozás) és az államhatósági kontrollt egyértelműen fokozni kell. A válságot kezelni kell, amelynek alapelvei közé tartozik, hogy egyes bankok válsága ne döntse be az egész bankrendszert, a legkisebb költséggel lehessen a legkisebb veszteséget produkálni, valamint a bankmentések helyett a felszámolások, fúziók is a kezelés lehetséges eszközei legyenek.

Ezen megállapítások alól Magyarország sem volt kivétel. De hazánkban még sajátosságként jelentkezett, hogy az egyoldalú külső *tőkefüggőség állt szemben az államháztartás, a vállalati szektor és a háztartások túlzott hitelfelvételének eredményekénti eladósodottságával*. A bankszektor reálszektor fölé emelkedése, a laza szabályozás, az engedékeny monetáris politika, a felszínes ellenőrzés, ennek eredményeképpen a laza hitelezési gyakorlat, a túlzott felelőtlen kockázatvállalás, annak minden negatív következményével ránk is jellemző volt. Elsősorban a devizapiacokon alakult ki egy nagymértékű eladósodási folyamat, ahol a tömegek nem voltak képesek kezelni az árfolyamkockázatokat, ráadásul devizaspekulációs ügyekbe keveredtek. Ma már egyre inkább általános az a nézet, hogy a kialakult pénzügyi válságért, csapdahelyzetekért *megoszlik a felelősség* a hitelt nyújtók, felvevők és a szabályozást biztosítók között. A bankok diktálták a feltételeket, a fogyasztói kockázat ugrásszerűen megnőtt, ezáltal viszont nem csak a fogyasztók, hanem a bankok helyzete is sérülékennyé vált. 2009 és 2011 között az EU az EU-ban működő bankok megsegítésére az Unió bruttó hazai termékének⁵⁶ 37 %-át hagyta jóvá. A GDP 13 %-át a bankok ténylegesen le is hívták tőkeemelés és állami garancia formájában. Az állami segítségnyújtás viszont államháztartási kockázatokkal, likviditási problémákkal, bizalmi válságokkal járt. A problémák egyúttal rávilágítottak a kiútkeresés lehetőségeire is. Ezek között említhető a banki alapok révén megfelelő mértékű és valóban mozgósítható tartalékok képzése a kockázatok kezelésére, ami együtt kell, hogy járjon az állami segítségnyújtás és kockázatvállalás mérséklődésével. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy egyedi, tagállamokon belüli szabályozások helyett koordinált szabályozásokra van szükség, a felügyeleti hatóságok szoros együttműködésével. A megfelelő banki portfólió, a tőke- és a likviditási helyzet, valamint az új hatáskörökön (figyelés, szankciók) alapuló felügyeleti együttműködés mellett a pénzügyi rendszer stabilitásának növekedését eredményező szabályozásra is szükség van. Banki helyreállítási tervek, szanálási tervek, szanálási alapok létrehozásának formájában, amelyek az átláthatóságon és a jogérvényesítésen túl az adófizetői pénzek kímélését jelentik. 2011-től már elmondható,

⁵⁶ GDP: gross domestic product, magyarul: bruttó hazai termék.

hogy jó feltételek alakultak ki a válsághelyzetekben történő mind monetáris, mind felügyeleti beavatkozásokra. A bankmentések kiváltását szintén szabályozással lehet elérni, a tulajdonosi, hitelezői felelősség hangsúlyozásával. Szükség esetén pedig állami beavatkozás is lehetséges, amely magába foglalhatja az intézmény irányításának átvételét, a bank eladását, vagy felszámolását is. Állami beavatkozás történt a 2020. márciusában a világon elszabadult COVID-19 járványügyi helyzettel kapcsolatban is. A koronavírus világszerte okozott súlyos társadalmi, gazdasági károkat, melyek az érintett országok pénzügyi rendszereit jelentős mértékben negatív értelemben befolyásolták. Ennek magyarországi (egyik) válasza 2020. áprilisában az MNB Monetáris Tanácsa 3000 Mrd forintot biztosított a pénzügyi rendszer védelmére. Az összegből támogatták a mikro, kis- és középvállalkozásokat,⁵⁷ a bankrendszer likviditását, sőt cél volt, hogy nullára csökkentsék a bankok kötelező tartalékrátáját.⁵⁸ A gazdasági következmények egyik oka, maga a kialakult járványügyi helyzet miatt bevezetett védelmi intézkedések voltak, melyek szükségszerűsége viatahatatlan, azonban a turizmusban, vendéglátásban jelentkeztek olyan bevétel kiesési anomáliák, melyekre mindenképpen határozott és gyors segítségnyújtást kellett biztosítani. Ez, továbbá maga a koronavírus-járvány negatív gazdasági hatásainak enyhítése érdekében vezette ne a magyar kormány a fizetési moratóriumot. Természetesen mindennek van előnye és hátránya, de ez a 2020-as évben komoly adósvédelmi intézkedésnek bizonyult. Lényege, hogy 2020. év végéig az ezt igénylőknek nem kell törleszteniük a kölcsönjeiket. Az állampolgári igényeknek megfelelően az állam a fizetési moratóriumot 2021. június 30-ig meghosszabította.⁵⁹

Összességében tehát „... a pénzügyi válság egyértelműen bebizonyította: szilárdabb válságkezelési szabályokra van szükség nemzeti szinten, valamint a határokon átnyúló bankcsődök kezelésére alkalmasabb rendszert kell felállítani. A válság során számos tekintélyes bank csődje következett be (Fortis, Lehmann Brothers, izlandi bankok, Anglo Irish Bank, Dexia), s ez rádobbantette a hatóságokat a szabályozás súlyos hiányosságaira. Rendezett felszámolás megszervezését lehetővé tevő mechanizmusok hiányában az uniós tagállamok saját hatáskörben voltak kénytelenek kimenteni bankszektorukat. A válság egyértelmű bizonyítékát adta annak is, az egy banknál felmerülő problémák a teljes pénzügyi

⁵⁷ Lásd még: az egyes kiemelt társadalmi csoportok, valamint pénzügyi nehézséggel küzdő vállalkozások helyzetének stabilizálását szolgáló átmeneti intézkedésekről szóló 2020. évi CVII. törvényt.

⁵⁸ Az MNB 3000 milliárd új forrást biztosít a pénzügyi rendszer védelmére. <https://www.mnb.hu/koronavirus> (Letöltés: 2021. április 20.)

⁵⁹ Meghosszabbították a törlesztési moratóriumot. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/meghosszabbítottak-torlesztési-moratoriumot> (Letöltés: 2021. április 20.)

szektorra kiterjedhetnek, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. Ezért állapotok meg a G20 országai abban, hogy a bankszabályozás új elemeiként megelőzési és válságkezelési kereteket hoznak létre.”⁶⁰

A gazdaság, azon belül a pénzügyi szektor helyzete alapjaiban befolyásolja egy nemzet biztonságát. *„A működés – kivált olyan nagy szerv- és intézményrendszereké, mint egy modern állam – sosem értékesleges; egyik legfontosabb kihívás számára a stabil, biztonságos, kiszámítható működés. Az előre látható kiszámítható állami működés pedig nem tankönyvi vagy tudományos követelmény, hanem a jogállam – melyről a volt Alkotmány a 2. § (1) bekezdésében, Alaptörvényünk pedig B) cikk (1) bekezdésében rendelkezik – egyik alapvető összetevője. Az államot sem stabil, sem kiszámítható, sem biztonságos működés nem jellemezheti, ha pénzügyi piacai instabilak.”⁶¹*

1.1.3. A REÁLGAZDASÁG⁶² HELYZETE

Az alapvetően pénzügyi szektorból induló válság hatásaitól természetesen a reálgazdaság sem vonhatta ki magát. A reálgazdaság helyzetének, a válság és válságkezelés elemzésének, értékelésének óriási szakirodalma van. Nemzetközi és nemzeti vonatkozásban egyaránt, a legkülönbözőbb megközelítésekkel, álláspontokkal, értékelésekkel, vitákkal, megoldási javaslatokkal. *Ezen értekezés keretében nem lehet cél egy átfogó, mindenre kiterjedő részletes elemzés (pl. gazdaság szerkezete, beruházások, megtakarítások, stb.)* Nagy szakirodalmat átnézve igyekeztem néhány gondolatban összefoglalni a végén leülepedett, valamint az általam jelentősebb igazságtartalommal rendelkező gondolatokat. De csak olyan mértékben, amely minimálisan szükséges az értekezés további, fő részeiben kifejtettek előkészítéséhez, megalapozásához. Első lépésként makro, de legalábbis európai mértékben, majd hazánk helyzetét is vizsgálva.

A 2013-as év vége felé sokan már úgy ítélték, hogy túl vagyunk a nehezen, kezd helyreállni a világgazdaság egyensúlya, nem ugrásszerű, de lassú és tartós fejlődési szakasz következhet. Egyik bizonyága lehet ennek pl. az Euro bedőlésével kapcsolatos közvetlen

⁶⁰ Kiss - Lentner (2013): i.m. 57. o.

⁶¹ kiss - Lentner (2013): i.m. 11. o.

⁶² A reálgazdaság (másik nevén reálszféra) a gazdaság azon része, amely képes független maradni a pénzügyi szférától közép, vagy hosszú távon. Napjainkban a reálgazdasági folyamatok szorosan összefonódtak a pénzügyi folyamatokkal, dominánsabbá vált a pénzügyi szektor, így a két szféra egymástól való függetlenségét nehéz megállapítani, az sok esetben csak látszólagos. Forrás: <http://ecopedia.hu/realgazdasag> (letöltés: 2020. április 20.)

veszély elhárulása. A *Glienicker csoport*⁶³ 2013. november eleji tanulmánya szerint még egyáltalán nincs okunk megnyugvásra. A bankrendszer továbbra is válsághelyzetben van, nem megoldott az adósságválság, és a gazdaság versenyképességi mutatói sem kedvezőek.⁶⁴ Tehát maradt a válság, sőt egyes körzetekben, válsággal jobban sújtott országokban a politika fokozódó radikalizálódása tapasztalható. Az, az állítás, hogy a válság előbb-utóbb elmúlik nem igaz, időhúzással, önámítással egyenértékű. Nagyon is időszerű elgondolkodni a válságkezelés további lépéseiről, strukturális megoldásokról. A csoport változtatásokat javasolt a válságkezelés módszertanában, annak is elsősorban Németország általi megítélésében. Németország, terhei növekedésével egyre inkább hangsúlyozta a tagállami felelősséget a válságkezelésben. A csoport viszont az euro övezet alapvető érdekeként hangoztatta a közös, a korábbiakhoz képest mélyebb integráción (ezt négy szemponthoz kötötte) alapuló válságkezelést.

A közös válságkezelés *első szempontja alapján* erős bankunióval, egységes banki szabályozással, stabil tőkealappal *el kell kerülni* a banki veszteségek válságkezelésként történő államosítását, azaz a bankok adófizetői pénzből történő megmentését. Az EU már tett ilyen irányú lépéseket, de a gyakorlati megvalósítás a csoport szerint nem halad megfelelő ütemben. A *második szempont* a felelősség és szolidaritás kérdése. A reformok, megszorítások az adófizetőknek terhet jelentenek, negatív következményekkel (pl. munkanélküliség), de a csoport szerint ezeket a terheket az unión belüli lehetőségek (pl. szabad munkaerő áramlás felgyorsítása) kihasználásával egységesebben lehetne kezelni. *Harmadik szempont* pedig a demokrácia és a jogállamiság kereteinek még a megnehezült körülmények közötti következetes biztosítása, kikényszerítése. A renitens tagállamokat az uniónak a jelenleginél hatékonyabb módszerekkel kell kordában tartania.

A *Glienicker csoport* a tanulmányában Magyarországot hozta föl negatív példának, ahol az aktuális kormányzat megítélésük szerint a demokrácia és a jogállamiság kereteit feszegeti. Két évvel később pedig a migránsválság idején nem csak a válságkezelés hazai módját érte erőteljes kritika, hanem újból napirendre kerültek csak észrevételeknek nehezen nevezhető megállapítások, elvárások. Például az Amerikai Egyesült Államok (USA) – (volt) nagykövete útján – több pontban foglalta össze az ilyen jellegű kritikáját (a Médiatanács, választási törvény, intézményrendszer, korrupció területeit érintve).

⁶³ 11 neves német közgazdász, jogász és politológus csoportja, akik javaslatokat dolgoztak a szorosabb európai együttműködésre, az euró megmentésére.

⁶⁴ Az euró megmentésének politikai programja. Szigeti Tamás fordítása. 2013. november 9. <http://szuveren.hu/tarsadalom/az-euro-megmentesenek-politikai-programja> (Letöltés dátuma: 2020. január 07.)

A tagállamon belüli radikalizálódás elkerülése céljából, a demokratikus keretek és az uniós közös mérce védelme érdekében akár szankciók alkalmazására is szükség lehet. A negyedik szempont a közjavak (béke, külső határok, belső piac, környezet, stabil közös pénz) védelme. Mindezen felsorolt szempontok alapján *egy megújult együttműködésre*, a kormányközi egyezkedések helyett pedig *egy EU szintű végrehajtó hatalomra, beavatkozó hatáskörrel bíró európai gazdasági kormányra* van szükség. A Glienicker csoport által felvetett javaslatok azért is jelentősek, mert az uniós válságkezelés (pl. a déli államokban - Görögország, Spanyolország, Olaszország - bevezetett megszorítások, bérek, nyugdíjak, szociális kiadások csökkentése) olyan gyakorlati következményekhez vezetett (pl. soha nem látott mértékű, 27 %-os spanyol munkanélküliség), amelynek alapján egyre többen megkérdőjelezték a megszorítások hatékonyságát.

A csoport szerint a társadalommal nem egyeztetett monetáris, fiskális intézkedések sorozata, a közkiadások (oktatás, egészségügy, szociális szféra) csökkentése, az adóemelések, a munkavállalók jogainak a korlátozása általános szegénységhez vezetett. A fiskális szigor miatt csökkent a piaci kereslet, csökkentek a beruházások. Előtérbe került az előre menekülés igénye, azaz egy növekedésbarát, gazdaságélénkítő új válságkezelési stratégia kialakításának szükségessége. Gazdaságélénkítést pedig a fiskális szigor helyett vállalati adócsökkentésekkel, adókedvezményekkel, az állami megrendelések növelésével, a lakossági jövedelmek emelésével, a kereslet növelésével lehet elérni. A német gazdaságpolitika pedig híresen megszorítás párti, tehát egy ilyen környezetben a Glienicker csoport megnyilatkozása több mint figyelemfelkeltőnek tűnt számomra.

1.1.4. A COVID-19 HELYZETTEL KAPCSOLATOS VÁLSÁGKEZELÉS

A 2020-as év közegészségügyi kihívása egyértelműen az új típusú koronavírus volt. Az egészségügyi hatások mellett gazdasági kihívások⁶⁵ elé (exogén sokk-ként)⁶⁶⁶⁷⁶⁸

⁶⁵ Bennett, Belinda – Carney, Terry (2015): Planning for pandemics: Lessons from the past decades. *Bioethical Inquiry* 12, 419–428. DOI: 10.1007/s11673-014-9555-y.

⁶⁶ Kutasi Gábor (2021): Az EU-USA kereskedelmi konfliktusok a Covid-19 világjárvány árnyékában. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó 594 p.; p. 504.

⁶⁷ Czeczeli Vivien - Kolozsi Pál Péter - Kutasi Gábor - Marton, Ádám (2020): Gazdasági kitettség és válságállóság exogén sokk esetén: A Covid-19-járvány rövid távú gazdasági hatása az EU-ban. *Pénzügyi Szemle* (1963-) 65:3 p. 325.

⁶⁸ Valeriya Azarova - Mathias Mier (2021): Market Stability Reserve under exogenous shock: The case of COVID-19 pandemic, *Applied Energy*, Volume 283, 2021, ISSN 0306-2619 p. 2. p. 11.

állította a világ valamennyi országát, az uniós intézményeket.⁶⁹⁷⁰¹ Egyrészt tömeges méretekben biztosítani kellett a saját polgárok egészségének és életének védelmét az ismeretlen új típusú koronavírus hatásaival szemben, másrészt a szükséges, bevezetett korlátozó (járványügyi)intézkedések mellett is működtetni kellett a gazdaságot.⁷² Tólas Péter szerint a gazdasági hatások lesznek a legbrutálisabbak és a legtartósabbak.⁷³ Marc-Olivier Strauss-Kahn bankár ezzel kapcsolatban leírja, hogy a COVID-19 gazdasági hatásait hosszútávon tekintve súlyosabbak lesznek, mint a 2008-2009-es gazdasági világválság.⁷⁴ Palócz Éva és Matheika Zoltán véleménye szerint a globális bizonytalanság és a fizikai korlátozások miatt a világkereskedelem oly mértékben zsugorodott 2020 első felében, amire a 2008–2009 pénzügyigazdasági válság alatt sem volt példa.⁷⁵ A koronavírus, mint válság egy olyan világméretű esemény, mely hatással van a vállalatok működésére, globális szinten jelentős pénzügyi, gazdasági veszteségeket okozva.⁷⁶ Bartik és szerzőtársainak véleménye szerint főként a kis-és középvállalkozásokat érinti nagyobb mértékben a válság,⁷⁷ de Fernandes szerint (2020)⁷⁸ a jelenlegi krízis minden ágazatra kiterjedt már, ezért számos területen komoly állami beavatkozásra lesz szükség a vállalatok működőképességének fenntartása érdekében.⁷⁹

⁶⁹ Balázs Péter (2020): A COVID-19 válság integrációs hatásai. Köz-gazdaság: tudományos füzetek 15 (2). p. 5. DOI:10.14267/RETP2020.02.01

⁷⁰ Máthé Réka Zsuzsanna (2021): Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 355.

⁷¹ Petri Bernadett (2021): Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., p. 329.

⁷² Asztalos Péter – Baksay Gergely – Szalai Ákos Versenyképes járványkezelés – a számok a magyar modell sikerét bizonyítják. <https://www.mnb.hu/letoltes/asztalos-peter-baksay-gergely-szalai-akos-jarvanykezeles-versenykepessege-v5.pdf> (Letöltés: 2021. május 05.)

⁷³ Tólas Péter (2021): A Covid-19 járvány hatása a nemzetközi rendre. In: Koltay András; Török, Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 594 p., p. 431.

⁷⁴ Marc-Olivier Strauss-Kahn (2020): Can we compare the COVID-19 and 2008 crises? Atlantic Council, 2020. május 5.; Michael J. Boskin: How does the COVID recession compare? World Economic Forum.

⁷⁵ Palócz Éva – Matheika Zoltán (2020): Dilemmák a Covid-19-válság magyarországi gazdasági hatásairól. In.: Társadalmi Riport 2020, szerk.: Kolosi Tamás, Szelényi Iván, Tóth István György, Budapest, p. 573.

⁷⁶ Tamásné Vőneki Zsuzsanna (2020): Krízismenedzsment és működési kockázatkezelés a pénzügyi szektorban a COVID-19 árnyékában. Gazdaság és Pénzügy 7. évf. 3. sz., 2020. szeptember, p. 316. 313DOI: 10.33926/GP.2020.3.4

⁷⁷ Bartik A.W., Bertrand M., Cullen Z. B, Edward L. Glaeser E.L, Luca M, Stanton C. T. (2020): How Are Small Businesses Adjusting to COVID-19? Early Evidence from a Survey. Working Paper. Becker Friedman Institute, 36 p.

⁷⁸ Fernandes N. (2020): Economic effects of coronavirus outbreak (COVID19) on the world economy. Working paper. IESE Business School, Spain

⁷⁹ Lazarini S. & Musacchio A. (2020): Leviathan as a Partial Cure? Opportunities and Pitfalls of Using the State-Owned Apparatus to Respond to the Covid-19 Crisis. Working Paper

Gazdasági értelemben visszaesés volt tapasztalható a turizmusban, kínálati oldalról tekintve a termelési és gyártási folyamatok hirtelen leállításában, de zavar volt az ellátási láncokban is, illetve egyéb iparágban.⁸⁰ További negatív következmények közé sorolandó a munkaerőpiac gyengülése, a finanszírozási problémák megjelenése a gazdasági szereplőknél, szállítási nehézségek felmerülése, gazdasági bizonytalanság és kiszámíthatatlanság. Ha valamilyen pozitívumot kellene mondani, akkor a közösség erősödő szerepét, a társadalmi szolidaritási hálózatok megerősödését, a digitalizáció felgyorsulását, a munkahelyi rugalmasság fejlődését (home office-t) a kormányzati szintek közötti kooperáció javulását lehetne megemlíteni.⁸¹ Összességében az megállapítható, hogy a negatív gazdasági következmények a szükségszerű járványügyi intézkedések idézték elő.⁸² Ennek látványos példája, hogy a legtöbb ország bezárkózott, korlátozta a kijárási és lakhelyelhagyási lehetőségeket, az országok közötti utazást szállítást. Ez jelentős mértékben hatott a gazdaságra, főként az olyan, személyes interakciókra épülő ágazatokra, mint az idegenforgalomra, vendéglátásra, személyi és kulturális szolgáltatásokra. De azonnal összeomlott olyan ágazat is, mint a feldolgozóipar.⁸³ A koronavírus miatt bevezetett korlátozások egyértelműen a kereslet visszaeséseként, tehát negatív keresleti sokként értelmezendők.⁸⁴

2020-ban világválsággá nőtt COVID-19 külső, azaz nem gazdasági okból (nem likviditáshiányból vagy keresletvisszaesésből, túltermelésből)⁸⁵ ered, így a sikeres válságkezelés is elsősorban a nem gazdasági eszközök alkalmazásától függ, vagyis az egészségügyi kapacitások kiépítésétől, a megfelelő gyógymód megtalálásáról, a megelőző védőoltás kifejlesztéséről és tömeges beadatásától, a társadalmi viselkedés (át)alakításától.⁸⁶

⁸⁰ Gulyás Attila - Nguyen Dóra: Koronavírus – várakozások korábbi járványok és gazdasági válságok alapján. <https://www.horvath-partners.com/hu/media-center/cikkek/koronavirus-varakozasok-korabbi-jarvanyok-es-gazdasagi-valsagok-alapjan/> (Letöltés: 2021. március 07.)

⁸¹ U.o.

⁸² Tamásné Vőneki (2020): i.m. 318. o.

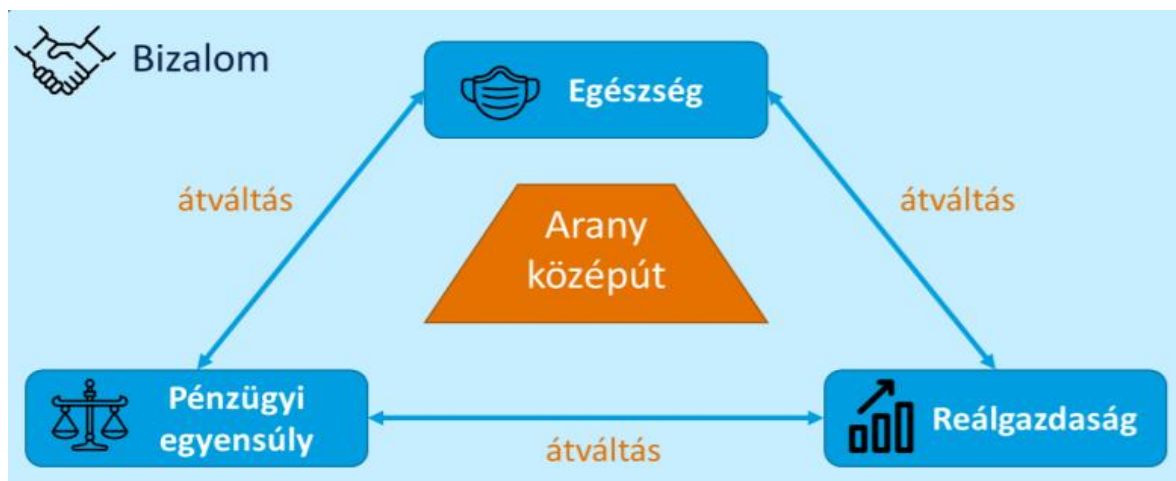
⁸³ Palócz – Matheika (2020): i.m. 573. o.

⁸⁴ Czeczeli - Kolozsi - Kutasi - Marton (2020): i.m. 324. o.

⁸⁵ Czeczeli Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor – Marton Ádám – Várpalotai Viktor (2021): A válság sajátosságai és a válságkezelés karakterisztikája. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p. pp. 258.

⁸⁶ U.o.

Az új típusú koronavírus által okozott egészségügyi, gazdasági, társadalmi hatások kezelésére számos stratégiákat dolgoztak ki világszerte. Gazdasági oldalról az egyik fő cél a sorozatos csődök elkerülése és a negatív gazdasági hatások tompítása volt. Válságkezelési példaként megemlítendő - keresleti oldalról - a fizetőképes kereslet fenntartása, a bajbajutott dolgozók részére nyújtott bértámogatások, adókedvezmények, hiteltörlesztési moratóriumok, a pénzügyi rendszer stabilizálása. Támogatásokat adtak a kiemelten veszélyeztetett szektoroknak, továbbá a vállalkozások részére beruházási hitelkeretet és hitelgaranciát biztosítottak, illetve a különféle kedvezmények és a fizetési halasztási lehetőségek.⁸⁷⁸⁸



1. számú ábra. A gazdaságpolitikák célrendszere a pandémia alatt és a célok között feszülő átváltások Forrás: MNB, Flaticon.com alapján készítette: Asztalos Péter – Baksay Gergely – Szalai Ákos⁸⁹

Az egészségügyi válsághelyzet az érintett országok különböző módon kezelték. Összességében az elmondható, hogy a járványkezelés nem lehet sikeres, ha a fertőzések számát a karanténnal, kijárási korlátozásokkal, szigorú maszkviselési szabályok együttes alkalmazásával sikerül lejjebb szorítani, de emellett a gazdaság súlyos károkat szenved. Az

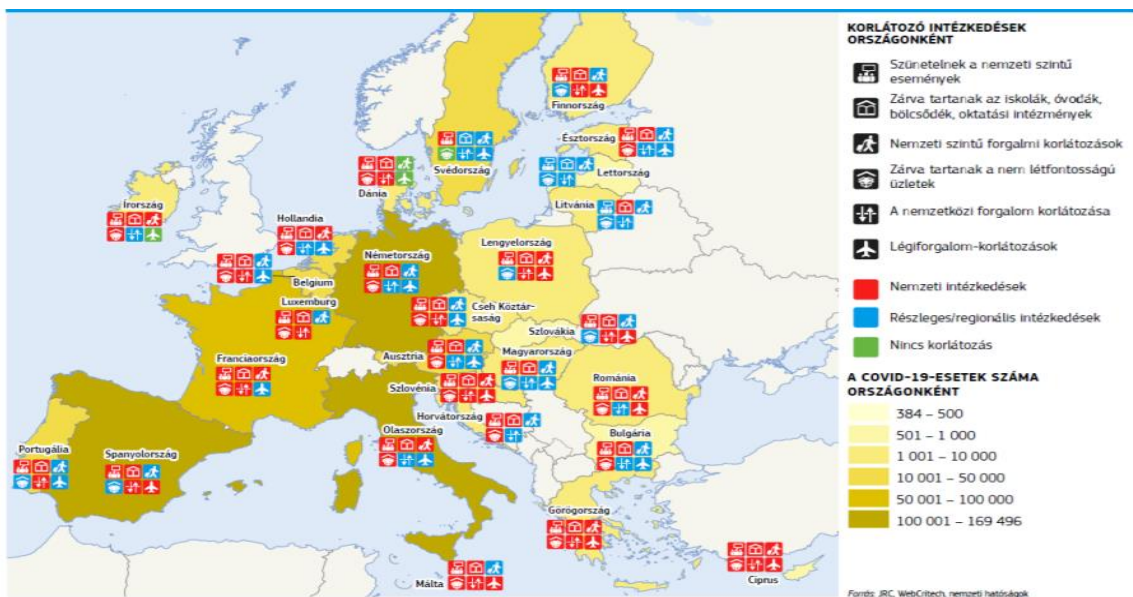
⁸⁷ Dearnley R. (2020): Coronavirus and the Labor Market. What this Means for Business? <https://www.stopthetraffic.org/coronavirus-labour-market-means-business/> (Letöltés: 2021. február 20.)

⁸⁸ Czeczeli Vivien - Kolozsi Pál Péter - Kutasi Gábor - Marton Ádám - Várpalotai Viktor (2021): A Covid-19 válság rövid távú fiskális válságkezelése. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., p. 253.

⁸⁹ Asztalos Péter – Baksay Gergely – Szalai Ákos Versenyképes járványkezelés – a számok a magyar modell sikerét bizonyítják. <https://www.mnb.hu/letoltes/asztalos-peter-baksay-gergely-szalai-akos-jarvanykezeles-versenykepessége-v5.pdf> (Letöltés: 2021. május 05.)

sem elfogadható, hogy minimális a gazdasági visszaesés, de jelentős a fertőzöttek száma és az elhalálozottak aránya. Ezért az egészségügyi mutatók, a gazdasági növekedési kilátások, a munkaerőpiaci folyamatok, a pénzügyi egyensúlyi helyzetek, illetve a bizalom helyreállítása érdekében tett intézkedéseket együttesen kell vizsgálni, végrehajtani, ún. arany középútra kell törekedni (lásd 1. számú ábra).

Az egyes tagállami gazdaságpolitikai intézkedéseket Czecezi és szerzőtársai mutatják be szemléletesen „A Covid-19-válság rövid távú fiskális válságkezelése” című művükben, ahol megállapítják, hogy a legjelentősebb állami intézkedések a bértámogatásokhoz, a különböző adók csökkentéséhez és azok elhalasztásához, a hitelekhez kapcsolódó támogatásokhoz (válságkezelő hitelkeret), valamint egyes iparágak vagy a kkv-szektor (értsd: mikro,- kiss,- közép vállalkozások) megsegítéséhez köthetőek. Lényeges intézkedési lépés volt továbbá a vendéglátó és szállodaipar támogatása (Belgium), belföldi turizmus élénkítése (Horvátország), a csődmoratórium (Csehország), jelentős államkötvény-kibocsátás (Franciaország, Hollandia, Luxemburg), infrastruktúra-beruházások (Észtország, Lengyelország, Lettország), kisnyugdíjak kiegészítése (Szlovénia) stb.⁹⁰



2. számú ábra. A COVID-19 miatt bevezetett korlátozó intézkedések az Európai Unióban 2020. áprilisban Forrás: Európai Bizottság, Európai Tanács, 2020. április 13-i adatok alapján⁹¹

⁹⁰ Matus (2021): i.m. 261-262. o.

⁹¹ Európai Bizottság: A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv.

A 2. számú ábrán bevezetett intézkedések⁹² bár szigorúak és a személyi szabadságra korlátozó hatásúak voltak, a járvány gyors terjedésének a lassítására, a hirtelen extrém mértékben leterhelt egészségügyi ellátó rendszerekre nehezedő nyomás mérséklésére (a járványgörbe lapítására), ún. felkészülési időnyerésre (kapacitások bővítése, egyéni védőeszközök, laboratóriumi felszerelések és lélegeztetőgépek beszerzésére, oltóanyagok fejlesztésére, kezelési módok kidolgozására stb.) szolgáltak. Bár így a védekezés időbeliségét meghosszabította, ezáltal a gazdasági növekedésben fékezőerőt képzett, de 2021-ben ezt értékelve már igazoltnak, szükségszerűnek tűnik.

Az Európai Unióban az uniós intézmények a járvány első időszakában nem reagáltak jól az egészségügyi válságra, döntően a tagállamok önállóan védekeztek, tették meg intézkedéseiket. Azonban a kezdeti és az egyszerre jelentkező sokk után a járványkezelés további szakaszaiban az Európai Unió hatékony segítője, támogatója lett a tagállamoknak (lásd például a többéves pénzügyi keret tervet – MFF-t, a gazdasági újjáépítést segítő Next Generation EU-t).⁹³ Az EU-s válságkezelés tekintetében megkülönböztethető a válsághelyzeti működéssel kapcsolatos eljárások, mely az EU Bizottsághoz tartozik, az integrált politikai válságkezelési intézkedések (lásd EU Tanács), és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) válságkezelési mechanizmusa.

2020. január-július között, 6 hónapon át az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi tisztségét Horvátország töltötte be. A megbízatása alatt került regisztrálásra Európában az első koronavírussal fertőzött egyén, illetve maga az első hullámnak a sorozatos kockázata és kihívásai. A fokozódó terjedés és a tagállamokat érintő drasztikus állapotok következtében a horvát elnökség aktiválta az uniós politikai szintű integrált válságkezelési mechanizmust (Integrated Political Crisis Response, IPCR).⁹⁴ Lényege, hogy a tagállamok között segíti az információcserét, a koordinációt, az operatív döntéshozatalt. Az Európai Unió válságkezelést a lisszaboni szerződés biztosítja, mely

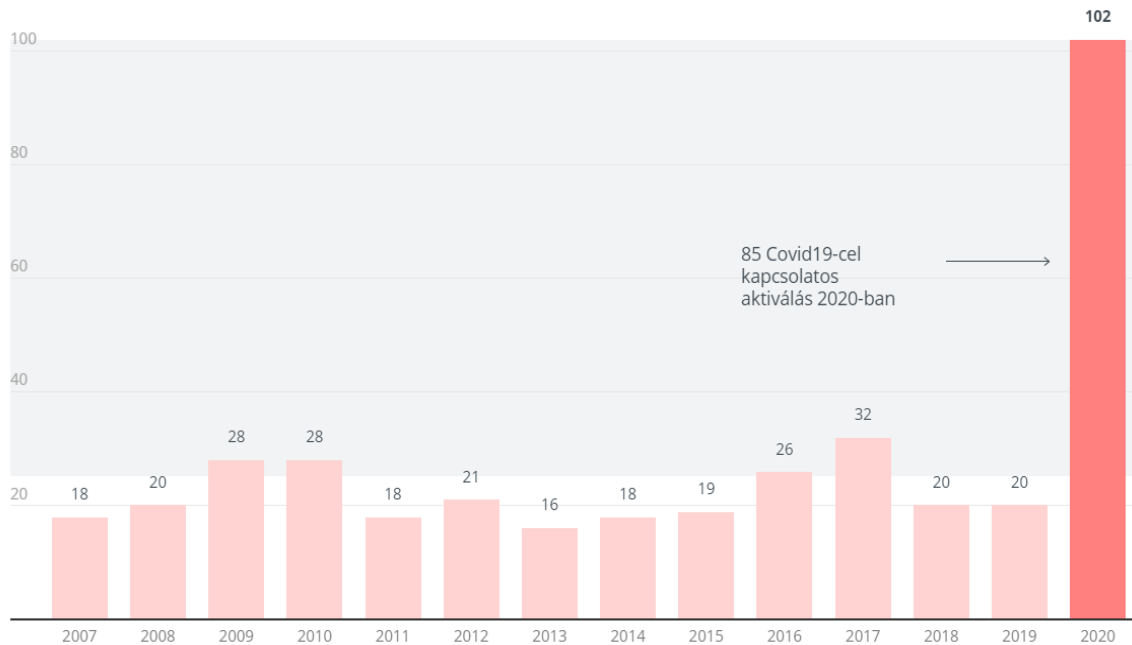
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_hu.pdf
(Letöltés: 2021. január 07.)

⁹² Szünetel a nemzeti szintű események; zárva tartanak az iskolák, óvodák, bölcsődék, oktatási intézmények és a nem létfontosságú üzletek; nemzeti, - nemzetközi, - légitforgalom korlátozások.

⁹³ Navracsics Tibor (2021): Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór? In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 315-316.

⁹⁴ Vass Gyula - Gulyásné Gyurka Tímea (2021): A hivatásos katasztrófavédelmi szerv koronavírusjárványkezelés kapcsán végrehajtott feladatai. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 113.

kiterjed a polgári védelemre, az egészségügyi biztonságra és a humanitárius segítségnyújtásra, de tartalmazza a szolidaritási klauzulát is. Ennek értelmében 2020. január 28-án aktiválták az IPCR információmegosztási üzemmódját, majd második lépésként 2020. március 2-án a teljes körű IPCR mechanizmust, majd Francioszág segítségkérése alapján az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusa ⁹⁵



4. számú diagram. Az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusának aktiválása 2007-2020 között Forrás: Európai Bizottság⁹⁶

Az 1. diagrammon az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusának aktiválását lehet látni 2007-2020 között. Az rögtön szembeötlő, hogy 2020-ban a 2007 és 2019 között események 22 darab / év aktiválási átlagához képest több, mint négyszer annyi aktivizálás történt. Leolvasható, hogy a 102! aktiválásból 85 esetben a COVID-19-el kapcsolatos, mely a 2020-as események 83 %-a. Ez jól érzékelteti, hogy a) számos segítségkérés keletkezett b) a kiváltó ok időben egyszerre alakult ki és fejtette ki hatásait. Legelső körben a kínai Vuhan tartományban rekedt uniós állampolgárokat hozták haza légiúton, majd stratégiai mentési célú európai uniós készletet hoztak létre, illetve márciusban orvosi készletezési

⁹⁵ Varga Mária - Zsigovits László (2020): Globálisan kialakuló veszélyhelyzetek (COVID-19 koronavírus okozta megbetegedés) hatása a rendészeti infokommunikációs technológiára. In: Gaál Gyula & Hautzinger Zoltán (Szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII., 193-199.

⁹⁶ Infografika – Az uniós polgári védelmi mechanizmus számokban. <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/civil-protection/#> (Letöltés: 2021. április 20.)

kapacitásokat. Összességében az EU ERCC rendszerében a COVID-19 pandémiával összefüggésben több mint 100 segítségkérést regisztráltak, amelyek elsősorban tárgyi eszközökre, orvosi eszközökre, gyorstesztokra, továbbá egyéb eszközökre és felszerelésekre irányultak. A nemzetközi segítségnyújtások körében a koronavírus járvánnyal összefüggésben Magyarország Kormánya több alkalommal ajánlotta fel segítségét bajba került országoknak, amelynek lebonyolításában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság is részt vett. 2001-óta több mint 420 segítségkérésre válaszolt az EU-n belül és kívül. Polgári védelmi mechanizmust 2007 és 2020 között összesen 382 esetben aktiválták, 2020-ban 102 esetben (ez az összes aktiválás 27 %-a).

Megállapítható, hogy az új típusú koronavírus hirtelen és komplex jeleggel tört rá a világra, a kezdeti kapkodás és bizonytalanság ellenére az országok különböző válságkezelési stratégiákat alkalmaztak, melyek szükségszerűek voltak közegészségügyi szempontból, de „fájdalmasak” gazdasági szempontból. Az egyes nemzeti szintű stratégiák, módszerek eltérő hatékonyságokat mutattak, és számos esetben szükség volt európai szintű segítségnyújtásra, mely többek között az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási és a polgári védelmi mechanizmus aktiválását igényelte. A COVID-19-el kapcsolatos segítségkérés minősített avagy különleges jellegét mutatja, hogy 2020-ban az előző évekhez képest, többszörösét generálta. Ezzel szemléltetni lehet a koronavírus világszerte megmutatkozó hatásait és következményeit, melyre 2021-ben még átfogóbb válságkezelési stratégiák és módszerek születtek, mind egészségügyi, mind gazdasági, mind társadalmi vonatkozásban.

1.4.1.1 Nemzeti Közzolgálati Egyetem „VÍRUS 2019” Közös Közzolgálati Gyakorlatának tapasztalatai

A gyakorlatoknak jelentős közösségteremtő értékei vannak. A gyakorlatban érintettek egy kollektív érdek mentén felkészülnek a várható események hatékony kezelésére. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem ezt a fontos alapszabályt már korán, 2013-ban felismerte, úgy, hogy a Közös Közzolgálati Gyakorlat (továbbiakban: KKGY) napjainkban már nemcsak, mint kiváló ismereti fejlesztési programként ismerhető el, hanem hagyományteremtő értékekkel bíró, az országban egyedüli és példamutató oktatási példaként is azonosítható. A KKGY évente megrendezendő hivatásrendek bevonásával végrehajtott, különböző eseményekre, szitációkra (szakmai témakörökre) beállított gyakorlati foglalkozás (Vadvíz 2013, Végvár

2014-15, Vihar 2016, Vándor 2017, Integrált védelem 2018, Vírus 2019),⁹⁷ mely tantárgyként is funkcionál alapképzési szakokon, nappali- és levelező munkarendes képzésekben egyaránt.⁹⁸ A KKGY gyakorlatok időszerűségét és egyben érdekességét támasztja alá, hogy a 2013. áprilisi árvízi eseményre beállított Vadvíz 2013 gyakorlat után, 2013 júniusában az évszázad árhulláma vonult végig a Dunán, továbbá a Vírus 2019. április gyakorlatot követően egy évvel bekövetkezett valós helyzetben a COVID-19 járványügyi helyzet. A Vírus 2019 gyakorlat mintegy 1000 fő hallgató, 25 fő külföldi (társintézményi) vendég és delegált, valamint 50 egyetemi oktató bevonásával valósult meg. A gyakorlathoz workshop típusú interaktív tréningek, angol munkanyelvű konferencia előadások kapcsolódtak, melyek gyakorlatilag is támogatták a támogatták a gyakorló törzsek munkáit. Összességében a megelőző felkészülés (értsd tantárgyi kurzus), a kapcsolódó munkaértekezletek, maga a négy mozzanatot átölelő gyakorlat, mind az elméleti ismereteket gyakorlatias tapasztalatokkal egészítették ki, melyek egyetemi vezetői szinten is elismerésre kerültek (általában „jó” és „kiváló” értékelésekkel). A gyakorlatról részleteiben az Alap- és indító feladatok átfogó műben lehet olvasni.⁹⁹

1.2. MAGYARORSZÁG NEMZETKÖZI HELYZETE, BIZTONSÁGA, PROBLÉMÁI

A továbbiakban a globális vonatkozásokról áttérek a hazai helyzetünk, mikrokörnyezetünk értékelésére.

1.2.1. REÁLGAZDASÁGUNK HELYZETE, PROBLÉMÁI

Ami Magyarországot illeti, helyzetünk meglehetősen sajátos ebben a válságterhelt világban. *A válságkezelésnek vannak mind pozitív, mind negatív hozadékai.*

Pozitívumként említhető a folyó fizetési mérleg többletének alakulását (igaz, a megszorítások miatti fogyasztás csökkenés, illetve a forintgyengülés miatti exportnövekedés

⁹⁷ Kovács Gábor (2018): Az egyetemi közös közszolgálati gyakorlat, mint a gyakorlati felkészítés egyik fő színtere Belügyi Szemle, 2018/11., pp. 45-46. DOI: 10.38146/BSZ.2018.11.4

⁹⁸ Kovács Gábor (2020): Gyakorlatorientált sikeres rendszeti képzések tapasztalatai: gyakorlás, tudás, magabiztosság. In: Gaál Gyula; Hautzinger Zoltán (szerk.) A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 389 p. pp. 145-152.

⁹⁹ Kovács Gábor (Szerkesztő), Endródi István et. al (2019): „VÍRUS 2019” A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közös Közszolgálati Gyakorlat Alap- és Indító Feladata. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 246 p.

következménye), a relatíve magas devizatartalékokat, amely szükség esetén jelentős távon biztosítani tudja az ország finanszírozhatóságát, az alacsony jegybanki kamatot (jó két év alatt 7 %-ról 1,35 %-ra csökkent). Ez szükség esetén mozgásteret biztosít a gazdaságpolitikának. Elmondható, hogy a költségvetés stabil, a relatíve magas államadósság (amely stagnálónak mondható), és az abból eredő fizetési kötelezettségek, kamatterhek ellenére az ország finanszírozása biztosított. Pozitívum az is, hogy a külföldi beruházások szempontjából a földrajzi környezetünk, közelségünk, az infrastrukturális adottságaink a szakképzett munkaerő kedvező adottságokat jelent, még akkor is, ha a környező országok már felzárkóztak hozzánk e téren.

Ha a *negatívumokat* nézzük, akkor a felsorolást itt is a magas államadóssággal kell kezdeni. A leépítése, törlesztése szempontjából veszélyt jelent a jelenlegi alacsony növekedési potenciál. Problémát jelentett az is, hogy az államadósságban, és az ország eladósodott lakosságának hiteleiben nagyon magas volt a devizaarány. A forint gyengült, az adósság megnőtt, magas külső finanszírozási igényt kiváltva. A deviza alapú jelzáloghitelek forintosítása gyengítette, a deviza alapú autóhitelek forintosítása tovább gyengítette ezt a függőséget. Negatívum a forint árfolyamának ingadozása, instabilitása, külső környezetnek kitettsége is.

A gazdálkodási környezet kiszámíthatatlansága (a gyakori jogszabályi változás, az adóintézkedések, a kamatszintek, a labilis árfolyam), amely direkt, vagy indirekt módon függvénye a gazdaságpolitikának, kifejezetten káros következményekkel jár. Ilyen környezetben nehéz hosszú távra tervezni. A legmegbízhatóbb korábbi befektetőink, ha nem is viszik el meglévő befektetéseiket, ilyen környezetben már nem hoznak újakat, mert inkább a hasonló adottságokkal rendelkező környező országokat választják. Ez a gazdaságban növekedésslassulással, elmaradt bővítésekkel egyenértékű. A növekedés pedig kulcsfontosságú a nyitott gazdasággal, magas adóssággal rendelkező hazánk részére. Az oktatással kapcsolatos viták, problémák napi szinten még nem jelentenek hátrányokat, de hosszú távon megkérdőjelezhetik a munkaerő-piaci kedvező adottságainkat. Olyan vélemények is elhangzanak, hogy a kormányváltást követő unortodox gazdaságpolitika következtében az *előzőekben említett pozitívumok ellenére* összességében hazánkban a beruházások csökkenő mértékűek, a versenyképességünk romlik (problémák az oktatásban, az innováció megrekedt, kevés a hozzáadott érték a hazai termelésben, erősödi a feketegazdaság), nem túl jók a gazdasági kilátásaink. A 2006 óta tartó folyamatos megszorítások pedig a lakosság egy rétegének elszegényedéséhez vezettek. Statisztikák (pl.

egy főre eső GDP vagy vásárlóerő) támasztják alá, hogy már - nem csak Európában - a szegényebb országok közé kerültünk. *Megállapítható*, hogy Magyarország sérülékeny, továbbra is figyelmet kell fordítani az esetleges válsághelyzetek kezelésére.

Az előzőeket támasztja alá a Magyar Európai Üzleti Tanács (HEBC) 2015. évi elemzése a magyar gazdaság helyzetéről.¹⁰⁰ A HEBC 1998-ban alakult, az Európai Gyáriparosok kerekasztalának (ERT) kezdeményezésére és tagjai közé tartozik 13 ERT vállalat magyarországi vezetője (pl. T-COM, OMV, Philips, Ericsson). Az elemzők elismerik a magyar gazdaság utóbbi években elért eredményeit, ugyanakkor számos kritikát fogalmaznak meg a jelenlegi állapotokról.

Ezek közül is kiemelkedik a *kiszámíthatóság, átláthatóság hiánya*. Gond van a jogi környezettel, a jogalkotás és jogalkalmazás függetlenségével. Az átláthatóságot rontja például, hogy a hosszútávra szóló, nagy volumenű gazdasági döntések szakmai részletei nem nyilvánosak, hosszú évekre titkosítva vannak, amely alapot adhat a korrupciónak. A korrupció ellen a megtett kormányzati intézkedések nem elégségesek. Érdekesség, hogy maga a HEBC veti fel azt az alapproblémát, amit több neves magyar közgazdász is elemi hiányosságnak tart: a magyar termelő és szolgáltató szektor vonzósága az olcsó gyártókapacitásban van, és nem jellemzi magas hozzáadott érték. Ennek érdekében az oktatási rendszert, az innovációt, a kutatásokat sokkal nagyobb mértékben kellene támogatni. A foglalkoztatottság ugyan bővült, de ebben nagy szerepe van a közszféra növekedésének (ami egyben a bürokrácia csökkentése ellen hat), illetve a közmunkának. Ez utóbbi nem hatékony. Az alacsony képzettségűeket támogató, a GDP 0,8 %-át kitevő közmunkaforrásokat sokkal hatékonyabb lenne képzésre, munkaerő-piaci elhelyezkedésekre fordítani. A felsőoktatás támogatásának csökkentése helyett növelni kellene az ilyen jellegű kiadásokat a közoktatás költségvetésével együtt. A rövid távú, ideiglenes jellegű különadók csökkentik az ország tőkevonzó képességét, ami egyértelműen a fejlesztések ellen hat, elmaradásukhoz vezet. A HEBC a mellet, hogy a különadókkal kapcsolatos bizonytalanság (kivezetésük, annak hiánya, sőt új különadók) rontja a kiszámíthatóságot, lényegesnek tartaná a beszédett különadók felhasználásának átláthatóságát is. És végül a HEBC szerint a gyarapodó állami cégbirodalom szintén egy egészséges piaci versenykörnyezet ellen hat.¹⁰¹

¹⁰⁰ Erősebb Magyarorszáért egy erősebb Európában A HEBC éves jelentése 2015. http://www.hebc.hu/wp-content/uploads/2015/10/hebc_report_2015_for_a_stronger_hungary_in_a_stronger_europe.pdf (Letöltés dátuma: 2020. június 07.)

¹⁰¹ A HEBC elemzésekkel nagyon egybecsengenek a már az előzőekben említett Colleen Bell amerikai nagykövet 2015. 10. 28-án a Corvinus Egyetemen elmondott beszédének gazdasági vonatkozásai. Amerikai vélemény szerint is szükség lenne a külföldi beruházásokat veszélyeztető befektetői klíma javítására, az

Feltétlenül említést érdemel néhány jeles magyar közgazdász nézete a jelenlegi helyzetünkről. Csath Magdolna és Róna Péter véleménye a lényegyet tekintve nagyon összecseng. Csath Magdolna 2015. 05. 14-én Szombathelyen, a Polgári egyesület meghívására tartott beszédében hangsúlyozta, hogy a jó makrogazdasági mutatók (GDP, költségvetési hiány, államadósság, munkanélküliség) ellenére a társadalmi haladást (életszínvonal, állami ellátások, oktatás) komoly problémák terhelik.¹⁰² A GDP növekedési pályán van, a költségvetési hiány pedig tartósan 3 % alatt, de ezen eredményeknek negatív hatásai is jelentkeznek társadalmi megszorítások formájában. Érdekes momentum, hogy a migrációs válság élezte az EU vezetése és egyes kelet-európai régiós országok (pl. visegrádi négyek) viszonyát, a témában úgymond „összezártak”, utóbbiak egységes álláspontot képviselnek az EU válságkezelésével szemben. Ezen viták során vált ismerté Magyarország miniszterelnökének azon többszöri kijelentése, hogy az említett országokkal igen is számolni kell, mert ma például ezen országok az európai gazdaság húzó motorjává váltak. A kijelentés mögött valószínűleg az áll, hogy az Eurostat adatai szerint GDP-növekedés szempontjából Csehország (4,3 %), Szlovákia (3,5 %), Románia (3,6 %) és Lengyelország (3,6 %) az uniós növekedési rangsor élén áll, miközben az euró-övezet gazdaságai összességében 1,6 %-al nőt.¹⁰³

Egy másik lényeges makrogazdasági mutató, az államadósság 2015 évben meglehetősen ingadozott. A forint erősödése vagy gyengülése az ingadozás egyik oka, amely többszáz-milliárdos mértékben hat az adósság változására. Összességében a 2015 év eleji 74,2 %-ról az Magyar Nemzeti Bank (MNB) november 17-i jelentése alapján az államadósság a harmadik negyedév végére bruttó értékben a GDP 78 %-ra ugrott (25.910 milliárd forint). A növekedés okai az Állami Adósságkezelő Központ (továbbiakban: ÁKK) november 9-i közlése alapján a nettó kibocsájtás, a deviza keresztárfolyamok változása miatt az ÁKK-nál elhelyezett betétek növekedése, valamint a Budapesti Közlekedési Központ Zrt.-től átvállalt adósság volt. Az év végéig azonban csökkenés

adózási, szabályozási környezet stabilitására, kiszámíthatóságára, a paksi atomerőmű bővítésével kapcsolatos részletek nyilvánosságára, a rendszerszintű korrupció elleni küzdelemre.

¹⁰² Kalapácsemberekről, összeszerelő országról és elhallgatott adatokról. 2015. 05. 15. http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/csath_magdolna_eloadas_szombathely_polgari_egyesulet (Letöltés: 2020. június 20.)

¹⁰³ A bruttó hazai termék (GDP) és fő összetevői https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/index.html (Letöltés: 2020. január 08.)

prognosztizálható a nettó kibocsájtásból finanszírozott későbbi lejáratok miatt.¹⁰⁴ A gyenge forint exportösztönző hatású, de az export növekedése elsősorban a multikat segíti. Az elfogadható GDP ellenére kevés a hozzáadott érték a magyar termelésben, összeszerelő ország vagyunk, a bérek alacsonyak, kevés a diplomás végzettségű. Igaz ugyan, hogy a magyar kreativitás kiemelkedő, de a tudás a meglévő körülmények miatt kevésbé érvényesülhet. Pedig tudás alapú társadalomra lenne szükség a munka alapú helyett, összeszerelés helyett magas hozzáadott értékű munkára lenne szükség a hazai ipar bázisán. Tehát hiába növekedik a gazdaság, ha annak eredményei nem tükröződnek a társadalmi haladásban, az életszínvonal alakulásában, az állami közfeladat ellátásban (pl. oktatásban), életpálya lehetőségekben.

Róna Péter hasonlóan, de még az *előzőeknél is kritikusabb* nézeteket képvisel. Már 2012-ben hangsúlyozta, hogy a modern gazdaság hajtóereje a tudás, a beszállítói szerep helyett *a meglévő tudás kihasználására kellene törekedniük a magyar vállalkozásoknak*, nagy hozzáadott értékű terméket előállítva.¹⁰⁵ Ennek ellenére a magyar gazdaság extrém módon duális, azaz a multik és a honi ipar között kevés az átjárás. A 2015. szeptember 12-én Népszavában megjelent cikkében kiemeli, hogy a multik (különösen az autóipar) húzzák a gazdasági növekedést, ezzel a magyar GDP-t, de a profit nagy része kimegy az országból.¹⁰⁶ A multikat az alacsony bérköltségű szakképzett munkaerő vonzza, de a munkaerő elvándorlása miatt már ez a lehetőség is korlátozott lesz a jövőben. A devizaalapú hitelezés a kis- és középvállalkozókat is tönkretette, ami a gazdasági kivándorlást erősítette.

Csaba László közgazdász véleménye is mérvadó: az átlátható kormányzat, a kormányzati kiadáscsökkentések és azzal együtt a köztehercsökkentések, a stabil költségvetés és a külfölddel való jobb kapcsolatok kialakítása felé történő elmozdulásban látja a gazdaság fejlődéséhez vezető utat. A befektetések vonzásához pedig elengedhetetlen a szabályozási környezet kiszámíthatósága, stabilitása. Szerinte a bevándorlók társadalmi

¹⁰⁴ A központi költségvetés finanszírozása és adósságának alakulása 2015. november. Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság <http://www.akk.hu/uploads/PnYdWDwy.pdf> (Letöltés: 2020. január 08.)

¹⁰⁵ Róna Péter különösen a magyar mezőgazdaságban rejlő lehetőségeket tartaná célravezetőnek kihasználni, hiszen Magyarország a termeléshez egészen kiváló éghajlati viszonyokkal, termőfölddel rendelkezik.

¹⁰⁶ Róna Péter (2015): A magyar gazdaság rendkívül kétarcú. 2015. szeptember 12. <http://nepszava.hu/cikk/1069558-rona-peter-a-magyar-gazdasag-rendkivul-ketarcu> (Letöltés: 2020. január 08.)

integrációjára,¹⁰⁷ a környezetvédelemre és az oktatás-kutatás fejlesztésére kellene sokkal nagyobb figyelmet fordítani.¹⁰⁸ Az EU és hazánk kapcsolatára vonatkozó véleményét érdemes megemlíteni: „A magyar növekedés döntően a belső tényezők mozgásba hozatalától függ – eme összetett kérdést nem e helyütt fejtjük ki. ehhez azonban az uniós keret jó kiegészítőket, kapaszkodókat és társfinanszírozást is jelenthet. Nem mindegy, hogy tovább folyik-e az elmúlt évek sokszor bürokratikus gyakorlata, vagy esély nyílik arra, hogy a lehívások maximálásának együgyűségét a hatékony, versenyképes, externáliákra összpontosító, felvilágosult fejlesztési gyakorlat váltja-e fel. Ennek kevés jelét látjuk ugyan, de az nem ok arra, hogy a szorgalmazásával is felhagyjunk. Míg sok minden szól amellett, hogy a következő évtizedben a magyar–EU kapcsolatok fő vonala a sodródás és az erősödő látványpolitizálás kettőse marad, a reményt feladni nem lehet. Bizzunk benne, hogy meg tud formálódni az az igény, ami az alapváltozatnál jobb kimenetelt biztosító, újító szellemű és az ország javát eredményesebben szolgáló gyakorlat kimunkálására vezethet talán az előttünk álló évtizedben – ha nem is holnap.”¹⁰⁹

Az oktatás témája az eddigiekben már többször felvetődött az eddigiekben. Az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet¹¹⁰ oktatásügyi kiadványának idei kiadása (Education at a Glance 2015: OECD Indicators) szerint az összes oktatási formát beszámítva az oktatási intézmények egy tanulóra jutó éves kiadása az átlag OECD szinthez (34 ország), 10.220 dollárhoz viszonyítva nálunk az egyik legalacsonyabb: 5564 dollár. 2008 és 2012 között az oktatási kiadások 25 %-al csökkentek.¹¹¹

Mind a jelenre, mind a jövőre nézve alapvető kérdés, hogyan néznénk ki EU-támogatások nélkül. Dedák István közgazdász publikált egy ezzel kapcsolatos elemzést a portfolio.hu-ban, 2015. november 27-n.¹¹² Adatokkal bizonyítja, hogy hazánk, Litvánia után az EU támogatások terén a 2. helyen áll, tehát az EU-s pénzek egyik legnagyobb haszonélvezője. Megállapítja, hogy recesszió idején a támogatások még hatványozottabban

¹⁰⁷ Érdekes módon a 2015. évi migrációs válság hatására kialakult társadalmi közhangulat ellenére ezt a tényezőt Róna Péter is jelentősnek és kiaknázandónak tartja a magyar gazdaság fejlesztése érdekében.

¹⁰⁸ Csaba László (2015): Három területre kellene többet költeni. 2015. november 5. http://www.portfolio.hu/gazdasag/csaba_laszlo_javaslat_a_harom_teruletre_kellene_tobbet_kolteni.222081.html (Letöltés: 2020. január 08.)

¹⁰⁹ Csaba László (2014): A félig tele pohár. Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. április. pp. 450-451. HU ISSN 1588-113X http://www.csabal.com/downloads/a_felig_tele_pohar.pdf (Letöltés: 2020. január 08.)

¹¹⁰ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, magyarul: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

¹¹¹ Education at a Glance 2015 OECD Indicators. p. 375. ISBN 978-92-64-24209-8. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EaG2015_EN.pdf (Letöltés: 2020. január 09.)

¹¹² Dedák István (2015): Mégis, hogyan néznénk ki EU-támogatások nélkül? 2015. november 27. http://www.portfolio.hu/gazdasag/megis_hogyan_nezzenk_ki_eu-tamogatások_nelkul.4.223003.html (Letöltés: 2020. január 09.)

fejtették ki hatásukat. Támogatások hiányában a magyar gazdaság semmiféle növekedést nem tudott volna produkálni, megrekedtünk volna a 2009-es mélyponton. Dedák István az említett publikációban megállapította: „S az a tény, hogy ilyen mértékű stimulussal a hátunk mögött is csak rendkívül szerény teljesítményt (évi 1,3 %) tudunk felmutatni, továbbá, hogy a növekedést a válság kitörését követő hetedik évben is döntően az EU-s források alakulása határozza meg, arra utal, hogy a gazdasági berendezkedés tekintetében számos dolog minden bizonnyal fundamentumaiban rossz. ... Összességében ezért az a véleményem, hogy a 2010-től kialakított sajátos hazai gazdasági modell a rendszerváltáskor létrejövő álomnak a beteljesítésére – mely szerint a piacgazdaságra történő áttéréssel Magyarország belátható időn belül a magas jövedelemmel rendelkező fejlett országok táborába tartozhat – biztosan nem alkalmas. A jövő nagy sorskérdése, vajon meddig tartunk még ki mellette?”

A válság mindenkit sújt. Az érintettek többnyire eltérő sajátosságokkal és egyben eltérő lehetőségekkel is rendelkeznek a válság kezelésére. Nincs csodaszer, ami mindenkinek minden problémáját egységesen és hatékonyan tudja megoldani. De vannak tapasztalatok, lehetőségek, amelyeket az eltérő sajátosságok figyelembevételével hasznosítani érdemes.

1.2.2. A MAGYAR VÁLSÁGKEZELÉS DÖNTÉSHOZATALI RENDSZERÉNEK PSZICHOLÓGIÁJA

Kommunikáció hitelesség

A kormányzat hitelességét befolyásolja, hogy hogyan kommunikál partnereivel. A rossz kommunikációnak azonnal mérhető gazdasági következményei vannak (pl. az árfolyamokra, az ország likviditását biztosító állampapír-piac hozamaira, a Nemzetközi Valutaalap¹¹³ hitel lehetőségekre stb.) Fontos a kommunikáció befelé, az ország állampolgárai számára és kifelé a külföld, az Unió, a kormányok, a bankok, a befektetők számára. Ha csak az elért eredményeket, részsikereket hangsúlyozzuk és hallgatunk az egészeztől, a teljes összképről, a problémákról, akkor a kommunikációs cél – függetlenül attól, hogy tudatosan így kommunikáltunk, vagy csak szakmaiatlanul – visszajára fordulhat.¹¹⁴

Ma már az átlagember is kap annyi információt, hogy meg tudja ítélni a kommunikáció igazságtartalmát. Egyrészt a tények alapján (pl.: Euró árfolyam, fogyasztói árak,

¹¹³ IMF: International Monetary Fund, magyarul: Nemzetközi Valutaalap.

¹¹⁴ Nem szabad a politikai racionalitást a gazdasági racionalitás fölé helyezni (kerül, amibe kerül alapon). Szerzői megjegyzés.

hitelkamatok, betéti kamatok, és korábban a benzinár), másrészt azért, mert sok hatás éri, sokan igyekeznek befolyásolni nézeteit a média segítségével. A kommunikációnak tehát a realitások talaján kell maradnia, mert az átlagember csak úgy érzi, hogy partnerszámba veszik, nem becsülik alá képességeit, alapvetően a valóságot kapja, ami által a nehézségeket is könnyebben viseli. Ha viszont ez a viszonylagos egyensúly megbomlik, az nagyon könnyen engedetlenséghez, politikai bizonytalansághoz vezethet.

Példaként vizsgáljunk meg néhány olyan gazdasági mutatót, amelyek megítélésében meglehetősen eltérő volt hazánk és az EU véleménye. Hazánk hitelminősítői besorolása 2011. év utolsó negyedében drasztikusan romlott, többen a bővli kategóriába soroltak bennünket. Térségünkben csak Romániának volt hasonló minősítése. Magyarország élénken tiltakozott, a minősítők szubjektív ítéletére hivatkozott, ami azonban őket kevésbé hatotta meg. A szubjektum is számít, de a főbb gazdasági mutatók együttléve, komplexen úgyszintén. A kedvező államháztartási hiányunkon kívül a többi meglehetősen kedvezőtlen volt az elmúlt években. Ilyen kedvezőtlen mutató volt a forintgyengülés a régiós devizákhoz viszonyítva. Még a 2012. január eleji drasztikus forintgyengülés előtti adat, hogy az euróval szemben 2011 júliusa és novembere között a forintárfolyam romlott a legnagyobb mértékben. A forint napjainkban gyengébb a környező régió devizáihoz viszonyítva. Ma már elmondhatjuk azt is, hogy 2014 évben szokatlan és nyílt kommunikációs vita, üzengetés zajlott az MNB új vezetése és a kormányzat között a jegybanki alapkamat további csökkentéséről. Az MNB csökönnyösen ragaszkodva csökkentette a banki alapkamatot (2014 januárjában már 2,7 % volt), amely a befektetőket már kedvezőtlenül érintette, ezért a forint tartós gyengüléséhez vezetett. A kormányzat (miniszter, kormányzóvivő) üzent, hangsúlyozta, hogy az alacsony jegybanki alapkamat miatt tartósan és jóval 300 Ft fölötti euro árfolyam veszélyezteti az ország 2014. évi (jóval 300 Ft-os árfolyam alatt számolt) költségvetését, növeli az államadósságot, és még lehetlenebb helyzetbe hozza a devizában eladósodott magánszemélyeket. Ezekkel a hátrányokkal pedig már nincs egyensúlyban az olcsó forintból következő exportnyereség. A közvélemény számára ez a vita nem csak azért volt aggasztó, mert érezte a gyenge forint hatását és az előre vetítette a félelmet keltő jövőképet, hanem azért is, mert köztudott, hogy az MNB új vezetése is látta, hogy nincs egységes álláspont és megítélés a válságkezelés ezen nagyon fontos kérdése tekintetében. Ráadásul van egy bizonytalansági tényező is, hogy a vita valós természetű-e, vagy csak a kormányzat igazi szándékának (pl. egy az exportorientált magánérdekeknek megfelelő 330-340 Ft-os euro árfolyamra történő beállítás) eltitkolása. Az ilyen kommunikáció kifejezetten annak az előnynek az elvesztéséhez is vezethet, amely a válságkezelés egyik lényeges eleme

lehetne: ha nem is társadalmi egyetértés, de legalább a kormányzati lépések iránti bizalom kialakítása létrejöhet.

További mutatókat, pl. a GDP növekedést vizsgálva térségünkben egyértelműen elvesztettük korábbi előnyünket. A növekedés pedig az adósságsapdából, a recesszióból történő kilábalás záloga. Államadósság tekintetében is rosszul állunk. Annak ellenére, hogy a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások jelentős részét törlesztésre fordítottuk, nem tudtuk az eladósodottság mértékét jelentősen csökkenteni, az meglehetősen ingadozik. Ez a tény is gyengíti a válságkezelés hatékonyságába vetett bizalmat.

Komplex témakört csak komplexen szabad vizsgálni és ismertetni. Az hitelességet befolyásolja, hogy hogyan kommunikálunk partnereinkkel. A rossz kommunikációnak azonnal mérhető negatív gazdasági következményei vannak (pl. az árfolyamokra, az ország likviditását biztosító állampapír-piac hozamaira, korábban pedig az IMF hitel lehetőségekre). Fontos a kommunikáció befelé is, az ország állampolgárai számára és kifelé is a külföld, az Unió, a kormányok, a bankok, a befektetők számára.

Befelé a 2010-es évek elején sikerpropaganda zajlott, ami nem segítette a hitelességet. Ennek lényege a következő volt:

- a gazdaság a legnagyobb biztonságban, nincs szükség IMF hitelre, mert a piacról az ország megbízhatóan finanszírozható. Növekedés szempontjából a propagandisták szerint Európa gyorsnaszádja voltunk, a költségvetési hiánycél szempontjából Európa élvonalába tartozunk;
- a jéghegy alapjai születtek meg először, a csúcsa, a látható rész még nem látszott, az későbbiekre várható.
- ha az euró-árfolyam 300 Ft fölött van az kifejezetten jót tesz az exportunknak. Országunk bővlivá leminősítése pedig gazdasági alapokat nem tartalmaz, kizárólag a külföld összeesküvésének, rosszindulatú támadásának következménye volt. A *megszorítások* kifejezés pedig töröltetik értelmezési szótárunkból, mert olyan nem történt.

A propaganda akkor zajlott, amikor az átlagemberre is zúdult annyi információ, hogy meg tudta ítélni ezen állítások igazságtartalmát. Egyrészt a tények alapján. Például az akkori aktuális benzinár, vagy az euro-árfolyam alapján. Ha megszorítás nem volt, mert a multikat, bankokat sarcolták, akkor a törlesztő részletek miért szabadultak el, miért tehették meg a bankok kartellben a deviza alapú jelzálog-hitelek kiváltására hivatott forint-hitelek kamatainak drasztikus emelését, ha egyáltalán hajlandók voltak hitelt biztosítani?

Amennyiben megszorítás nem volt, akkor mi történt a megélhetéssel, ami napról-napra nehezebbé vált? Akkor miért csúsztuk le az egy főre eső jövedelem alapján a világranglista 77. helyére? ¹¹⁵

Az egykulcsos adórendszer mindenki előnyére válik, bár igaz ugyan, hogy az a jobb módúaknak kedvez, de ez által azok növelik a fogyasztásukat, aminek következtében felpörög a gazdaság, így a szegényebb is jól jár. Amíg a szegények várakoznak, azt tapasztalják, hogy az amúgy is kevés nettó kereset reálértéke csökkenésnek indul, és egy ország polemizál, küzd keresetcsökkenése kompenzálása érdekében. Már előre félt a második körtől, a szuperbruttó kivezetésétől, az adójóváírás elvesztésétől, az újabb kompenzációs vitáktól a munkáltatók és a kormány között. Mert a munkáltató vagy teljesíti a kormányzati elvárásokat, bért emel, de ezzel egy időben elbocsájt, tehát a munkavállalónak már az állása is veszélyben van. Vagy nem teljesíti az elvárásokat, de azt meg a vállalkozás sínyli meg, mert elesik kedvezményektől, esetleges (pl. közbeszerzési) lehetőségektől. És mindezt azért, hogy a szegényebb munkavállaló jövedelmét sikerüljön szinten tartani. Az ellentmondásokat nehéz volt feldolgozni, azért mert propagandát kapott és nem helyzetértékelést.

Napjainkra *a korábbiakhoz képest javult a hitelesség*, de továbbra is maradtak negatívan befolyásoló esetek. Például a nyugdíjasok mindig az aktuális kormányzati politika figyelmének középpontjában szerepelnek. Jelentős szavazórétégről lévén szó a kormányzat igyekszik támogatni (pl. a nyugdíjak reálértéke megtartásának meghirdetésével) az időseket és ezt kommunikációjában is hangsúlyozza. Ugyanakkor megtörtént például az önkéntes nyugdíjpénztári megtakarítások és a nyugdíj-előtakarékossági számlák korábban csak nyugdíjasok részére biztosított hároméves ciklusidő lehetőségének eltörlése, felváltása tízévessele. 65-70 éves korban, azonban ez már nem perspektivikus, ebben a korban ez túl hosszútávúknak számít, a megtakarítás elérhetőségét korlátozza.

Másik, a kommunikáció hitelességét befolyásoló tényező napjainkra az „adóamnesztia”, azaz a legális pénzmosás kérdése. A kormányzat a külföldi vagyonok hazahozása céljából létrehozta a Stabilitási Megtakarítási Számlát (SMSZ). Ötmillió forinttal nyitható, állampapírok vételével. Az eredeti szabályozás szerint az első három évben történő kivét esetén 32 %-ot vonnak le a pénzből. A negyedik évben az aktuális

¹¹⁵ Megjegyzendő, hogy a vásárlóerő-paritáson számolva az egy főre beszámított magyar GDP 2018-ban az uniós átlag 71 százalékát, 2019-ben 73 %-át érte el. Forrás: Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices. A Világbank 2017-es jelentését alapul vevő worldometer szerint Magyarország az 56. helyen állt a vizsgált 190 ország rangsorában. Forrás: <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>

személyi jövedelemadó (SZJA) értéket (2015.: 16 %, 2016.: 15 %), az ötödik évben az SZJA felét kell adózni, az ötödik év után viszont adómentesen juthat pénzéhez. 2015 júliusában módosították az eredeti szabályozást, mely szerint ideiglenesen, 2016 júniusának végéig a befizetett pénzt egy éven belül 20 %, egy éven túl pedig 10 %-os adóteherrel lehet kivenni. 2014 eleje óta 2015 októberének végéig 984 számlát nyitottak 62 milliárd forint összegben. Ebből a módosítási időszaktól 169 számlanyitás 11,2 milliárd forinttal veszi ki a részét.¹¹⁶ A szabályozás semmiképpen nem hat a feketegazdaság tervezett kifejlesztésének, az adózási morál javítása, a szigorúbb adózási rend kialakításának irányában.

A kormányzatnak a közvélemény megnyerése érdekében egyértelműen nagyobb nyilvánosságot kellene biztosítania. Ezzel kifejezetten ellentétes hatású, ha adminisztratív eszközökkel (pl. adatkikérések díjainak drasztikus emelésével) próbálják nehezíteni, korlátozni, sokszor ellehetetleníteni a nyilvánosság irányába ható törekvéseket. A kormányzati döntéshozatal esetenkénti, az ésszerűséget meghaladó, sokszor hosszú évtizedekre történő titkosításának már nem csak hazai, hanem nemzetközi következményei is vannak. A közvéleményt meg kell nyerni, és ennek egyik fontos eszköze a nyíltság, nyilvánosság, a jó kommunikáció.

A 2010-es évek közepére az előzőek ellenére a hitelességben mégis javulás mutatkozott. A gazdaság helyzete érezhetően stabilizálódott, a kommunikációval az átlagember számára kevesebb a baj. De, hogy megnyugodni nem lehet azt a korábbiakban tárgyalt neves közgazdászaink véleménye bizonyítja. Kifelé pedig célszerűtlen azt kommunikálni, hogy gazdaságunk, országunk rendben van, gondjaink csak a politikai támadásokból adódnak. A külföld, a hitelminősítők, és a hazai közgazdászok egy része is azt látja, hogy a magyar gazdaság hosszú távú kilátása nem egyértelműen pozitív. Vannak elért eredmények, de kockázatot jelenthet például a különadók fokozatos kivezetése. Az államadósság a csökkentések ellenére továbbra is nagyra mondható, a forint tartósan gyenge, nem tud igazán visszaerősödni. Növekedést majdnem kizárólag csak az uniós források biztosítanak, de azok felhasználásával is gondok vannak. Egyrészt maga a pályázati rendszer hibás, nap, mint nap derülnek ki korrupciós ügyek a pályázatok elbírálásának pártosságáról, illetve egy-egy feladat irreálisan magas túlárzásáról, túlszámlázásáról, a teljesítésekről, sőt sokszor magának a feladatnak az értelmetlenségéről.

¹¹⁶ HVG: Egyre többen mossák legalisan tisztára pénzüket. 2015. október. 26. http://hvg.hu/gazdasag/20151026_VG_Egyre_tobben_mossak_legalisan_tisztara (Letöltés: 2020. január 14.)

Látható tehát, hogy a kommunikáció nagyon fontos. Következetesnek, hitelesnek kell lenni, és annak látszani is.

Értékrend

Szinte köztudott, hogy Magyarország a tehetségek hazája. Büszkék vagyunk Nobel-díjasainkra, a rengeteg, jelentősebbnél jelentősebb találmányra, szabadalomra, amellyel honfitársaink nagymértékben hozzájárultak az emberiség előre haladásához. De az is köztudott, hogy nagyjaink sokszor inkább külföldön boldogultak és nem a saját hazájukban. Magyarországra általában az a jellemző, hogy amikor a világban baj van, minket fokozottabban érint, az átlagnál jobban ki vagyunk szolgáltatva környezetünk szeszélyeinek. Nehezebben tudjuk a kritikus helyzeteket, válsághelyzeteket kezelni. Ha valaki valamilyen használható tudással, találmánnyal vagy eredménnyel jelentkezik, sokszor elakad a bürokrácia, a túlszabályozottság, az ellenérdekek vagy éppen a forráshiány útvesztőiben. Pénztelenségre hivatkozunk nem ritkán olyan helyzetekben, amikor tetten érhető a pazarlás. Vajon mi lehet ennek az oka? Jól működik az államigazgatás, vagy annak döntéshozatali rendszere? Vizsgáljuk meg ennek a témának egy kicsit a pszichés hátterét. Több, elsősorban a Honvédelmi Minisztériumban dolgozó interjúalannyal beszéltem, akik nevük mellőzése ígéretében őszintén, de ugyanakkor múltjuk miatt szubjektíven is elmondták tapasztalataikat, véleményüket.

Az egyik interjúalany elmondta, hogy munkássága idején rendszeres kapcsolatban állt az akkor a HM-ben dolgozó brit védelmi minisztériumi tanácsadóval. A tanácsadó közel fél évet töltött a HM-ben, amikor két emlékeztető megállapítást, következtetést tett. Az egyik szerint neki a magyarok gondolkodása túl komplikáltnak tűnt, a magyarok hajlamosak mindent túlbonyolítani. A másikat angolos udvariassággal fejtette ki, mely szerint ő úgy tapasztalta, hogy Magyarországon az érték alapú rendszer helyett a kapcsolati alapú rendszer az uralkodó.

Mindkét megállapítás elgondolkodtató. Az első magyarázata lehet annak, hogy nálunk a bürokrácia nagyon elterjedt. Ilyen rendszerben nehéz a válságot, problémákat kezelő, csökkentő, megoldó értelmes kezdeményezéseket érvényesíteni. Az említett második megállapításnak, valóságtartama esetén nagyon komoly következményei lehetnek. Hiszen ha az állomány nem érdem, hanem kapcsolatok alapján kerül kiválasztásra, különösen, ha vezetői pozíciókról van szó, akkor az alapvetően meghatározza az apparátus szakmai színvonalát, hozzáértését és nem utolsósorban a hozzáállását. Akkor a hatékonyság drasztikusan csökken, a valóban hatékony megoldásokra vonatkozó céloknak,

kezdeményezéseknek, módszereknek a döntéshozók hozzáértésének, felelősség tudatának és érzetének hiányában nincs értelmük és lehetőségük a megvalósulásra. Akkor olyan általános középser érvényesül, amelyet az előzőekben idézett „pamflet” írója tapasztalt és írt meg, közel olyan állapotokkal, amelyeket vázolt. Baj az, ha az apparátusban nem az számít, hogy ki mit tesz le az asztalra, hanem az, hogy ki hányszor nyitja rá főnökére az ajtaját.

Holoda Attila, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 2012 nyaratól energetikával foglalkozó volt helyettes államtitkára a Gazdaság 2014. február 17-i számában adott interjúban könyörtelenül fogalmazott: *„A legnagyobb problémát pedig abban látom, hogy tele vannak a minisztériumok olyan osztályvezetőkkel, főosztályvezetőkkel, akiknek nincs élettapasztalata, lövésük sincs arról, hogy működik a világ. Sajnos az alacsony fizetések miatt a minisztériumba csak a legelhivatottabbak mennek, vagy a szakma selejtje.”*¹¹⁷ Ezeket a helyzeteket több államigazgatásban dolgozó interjúalany közvetve szintén visszaigazolta.

Az nagy valószínűséggel általánosan is megállapítható, hogy a mai magyarországi helyzetben - és nem csak a munkaerő-piaci problémák miatt, hanem mert a rendszer így működik - kapcsolatok igénybevételével lehet elhelyezkedni, előrejutni. Főleg, ha vezetői beosztásról van szó. Még olyan munkahelyekre is, amelyeket a pályázati kényszer miatt nyilvánosan meghirdetnek. Többen állítják, hogy a mai világban ez nem egy rendkívüli, hanem szinte köztudott dolog. Viszont azt is állítják, hogy az így elnyert beosztásban teljesíteni kell, csak így lehet felszínen maradni.

Nagy gondot jelent az is, ha a gazdálkodásban nincs biztosítva az átláthatóság, elszámoltathatóság követelménye. Ennek következménye lehet az, hogy a politikai racionalitás felülírja a gazdaságit. Tehát elsődleges a politikai döntés, és annak végrehajthatóságát, ha törik, ha szakad, gazdasági oldalról biztosítani kell. A politikai döntések bizonyos határig elfogadhatóak. Ha azonban már önös érdekeket (egyes érdekcsoportokét, körökét, egyes politikusokét) képviselnek, a helyzet visszajára fordul. Válsághelyzetben pedig bűn a pazarlás. Az átláthatóság és elszámoltathatóság szerepe ezért rendkívül jelentős. A tervezés elemzésekor erre, mint fő szempontra visszatérünk.

Tanulságos egy másik interjúalany esete is. Hivatásos katonaként végzett jó eredménnyel a Bundeswehr Egyetemen. Kint tartózkodása alatt megtapasztalta a német precizitást. Az egyetemen szigorú szabályok szerinti teljesítmény-értékelés zajlott. Mindenki tisztában volt valós teljesítmény alapján kapott pontszámaival, a meghirdetett

¹¹⁷ A gázügy olyan, mint A Wall Street farkasa. 2014. 02. 17. <http://index.hu/gazdasag/2014/02/17/holoda/> (Letöltés: 2020. március 14.)

álláslehetőségekre vonatkozó esélyeivel. Mindez pedig a teljes nyilvánosság előtt zajlott. Nem voltak kiskapuk, kijátszási lehetőségek. Érintettünk hazaérkezve meghasonuláson ment keresztül. Nem értette, hogy akkor, amikor éppen csak a rendszerváltást követően hivatalosan a külföldi, elsősorban a nyugati katonai tanintézeti végzettség prioritását hirdették, hogyan fordulhatott elő, hogy amikor hazatért nem beosztást és rendfokozati előmenetelt, hanem nyugdíjba menetelt, esetleg rendelkezési állományba kerülést javasoltak neki. Kényszerpályára került, az utóbbit választotta. Nem került ki a rendszerből és meglepődve tapasztalta, hogy a neki vázoltakkal ellentétben igenis vannak beosztások, amelyeket valamilyen más értékrend szerint töltenek fel. Mindezt egy olyan időszakban, amikor idehaza is létezett egy hivatalos értékelő és előmeneteli rendszer. Csak sok esetben nem vették figyelembe, ráadásul hiányzott a teljes nyilvánosság is. A fontosabb külföldi beosztások betöltése esetén szintén mellőzték a nyilvánosságot. Néhány Németországban töltött év „félrenevelte”, megváltoztatta, hazatérve nehéz volt megértenie, tudomásul vennie a hazai „sajátosságainkat”.

Vezetői, felsővezetői szinteken lényeges a magas szakmai felkészültség, amely a válságkezeléssel kapcsolatos módszerek kiválasztásához, az előremutató döntések meghozatalához, a végrehajtás során pedig a hathatós vezetői kiállás, támogatás biztosításoz elengedhetetlenül szükséges. Amennyiben a leírtak az államigazgatásra általánosíthatóak, akkor nincsenek könnyű helyzetben sem a politikai döntéshozók, sem az államigazgatás különböző szintjein lévő felsővezetők, vezetők. Elvileg nagyon egyszerű lenne a feladatok. Csupán reagálniuk kellene az említett angol tanácsadó sommás megjegyzésére, azaz *a kapcsolati rendszer helyett egy értékalapú rendszer kialakítását kellene célozni*. Például egy politika és kapcsolatmentes kötelező előmeneteli rend kialakításával és szigorú betartásával. Így felelős beosztásokba éret, esetleg a szakmai tudást valamilyen formában ellenőrzött jelöltek kerülhetnének akár kiválasztással, akár valós kiírt pályázat útján.

Maga a szándék a kormányzat legkülönbözőbb szakterületein már többször tükröződött. Kidolgoztak életpálya modelleket. Bevezettek kötelező pályázati követelményeket. A honvédelem területén forszírozták a teljesítmény-értékelést. De a szándék és a tett lépések ellenére nem lehet egyértelmű eredményekről beszámolni. Mert menet közben kiderült, hogy az életpálya modellekre nem áll rendelkezésre elegendő forrás. A pályázatokat esetenként vagy kiírják, vagy nem. Ha kiírják, akkor sokszor a jelölt még a kiírás előtt megvan, esetleg már megbízottként dolgozik a pályázatot beosztásban, ezért a

pályáztatás szinte egyedüli esélyese. Az előrejutás feltételét jelentő teljesítmény-értékelések pedig rendkívül szubjektívek (ami alapvetően természetes is, hiszen maga az értékelés nagyban függ az értékelő személytől, személyiségétől). De az sem garancia, ha az értékelés valós teljesítményt tükröz, mert a kontraszelekció, a lobbyérdekek megjelenése, maga a „kapcsolat alapú rendszer” felülírhatja őket. Mindez pedig a nyilvánosság kizárásával egyenértékű, és a kiválasztás hatékonyságának hiányát bizonyítja.

1.2.3. A VÁLSÁGKEZELÉS LEHETŐSÉGEI (REFORMOK, TERVEZÉS, FELADATFINANSZÍROZÁS, HATÉKONYSÁG)

Az utóbbi években elsősorban gazdasági téren, mind a világ szinte összes országa, mind hazánk a folyamatos válságok időszakát éli. 2008. év hullámai még el sem csitultak, máris körvonalazódott egy újabb, komoly gazdasági válság lehetősége. A válság begyűrűzik mindennapjainkba (pl. nemzetgazdaság, védelemgazdaság, pénzügyi szektor, adósságválság, stb.). Sajnos Magyarország válságkezelésének hatékonysága közgazdászaink kedvenc vitatémája. A válságokat többnyire fiskális alapon kezeljük, ami nálunk egyenértékű a leépítésekkel, megszüntetésekkel, elbocsájtásokkal, forrásmegvonásokkal és többször a fűnyíró elv „következetes” betartásával.¹¹⁸ Magát a reform kifejezést ma a közvélemény kizárólag az előbb felsoroltakkal azonosítja. Pedig valós tartalma is van. A reform és a hatékonyság egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak, feltételezik egymás meglétét. Minél nagyobb hatékonysággal működik egy állam, államigazgatás, nemzetgazdaság, annál inkább valós reformérzete lehet az állampolgárnak, mely egyben a kormányzat felé megnyilvánuló bizalom egyik kiemelt faktora, erőteljesen befolyásolja a gazdaság és a társadalom sikeres működését.¹¹⁹ Ez a bizalom, maga is biztonsági tényező, mely visszahat a biztonságérzetre.¹²⁰ A hatékonyság biztosításának, javításának egyik legfontosabb feltétele, annak mérhetőségének lehetősége. Csak azt tudjuk javítani, befolyásolni, növelni, ami konkrét, megfogható, kimutatható. A hatékonyság mérhetőségének biztosítása pedig egyértelműen tervezési módszertan függő.

¹¹⁸ Demény Ádám (2009): A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások elemzése, valamint a gazdálkodást korszerűsítő megoldási javaslatok kidolgozása. Doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2009. pp. 61-63.

¹¹⁹ Csath Magdolna – Taksás Balázs et.al. (2014): Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség. In: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.). A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP 2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”: tanulmányok. 294 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 2014. p. 90.

¹²⁰ Kis Norbert et.al. (2014): Biztonság és bizalom a kormányzásban In: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.). A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP 2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”: tanulmányok. 294 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 2014. p. 18.

Ma hazánkban az államháztartás tervezési módszertana még akkor is csak az intézmények létét, működését célozza, ha ma már a költségvetési tervek mellé a végre kialakított állami szakfeladatrend alapján kidolgozzák a feladatorientált változatot is. Mind a tervezés, azon belül pl. a költségvetési tervalkuk, vagy maga a tervezés struktúrája, de a működtetés során a költségvetési megvonások realizálása is nélkülözi a valódi, képesség és feladatalapú finanszírozást, vagy más néven a feladatorientált erőforrás tervezést, gondolkodást. Pedig egy új tervezési módszertan kialakításával, a képesség és feladatalapú tervezéssel, ezen belül a hatékonyságmérés gyakorlati lehetőségének megteremtésével új eszközökhöz juthatnánk a válságok kezelésében, amely nemzetgazdaság alapvető érdeke lehetne. Egyrészt, ha tudjuk mérni a hatékonyságot, akkor tudunk hatni is rá, tudjuk javítani, növelni. Másrészt alapvető érdeke a nemzetgazdaságnak a működés, a gazdálkodás átláthatóságának, valamint az elszámoltathatóságának a biztosítása. Harmadrészt, a módszertan akkor igazán előnyös, amikor korlátozott források állnak rendelkezésünkre. Az alulfinanszírozás problémája így mind nemzetgazdasági, mind intézményi szinteken kezelhetőbbé válna.

A továbbiakban vizsgáljuk meg tehát annak lehetőségét, hogy az előzőekben felfeztetett lehetőség, amely valós reformok végrehajtását célozza valóban segítséget nyújthat-e a válságok eddigieknél eredményesebb kezelésében.

Reform, tervezés, hatékonyság

Térjünk vissza az államreform fogalmához. A ma már a használatából is kikoptatott szavaknak nagyon is lényeges tartalmi mondanivalójuk van. Pete Péter „*Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje*” című 1997-ben megjelent munkájában azt írja, hogy az állam szerepkörét, kötelezettségeit pontosan meghatározó állami szerepvállalás körvonalazása a rendszerváltás óta csak részben történt meg. „... az államháztartási reform messzemenően nem egyszerűen „spórolás a közkiadásokon”, vagy az állam méretének egyszerű redukálása, bár a jelenlegi arányok mellett ez is. A reform célja az állam működésének hatékonyra tétele, vagyis annak biztosítása, hogy a társadalom tagjaitól elvont erőforrások olyan állami szolgáltatásokká transzformálódjanak, amelyek az átlag adófizető számára „megérik” a befizetett adót. ... Az állami szerep újradefiniálásából fakadó súlyos

feszültségeket a reformokat kidolgozó döntés-előkészítő apparátusok is gyakran csak a korlátozott forrásokhoz való feladatigazítás problémájaként élik meg.¹²¹

A majd két évtizeddel ezelőtt leírt gondolatoknak ma is hihetetlen aktualitásuk van. Az állam a közszolgáltatásait jellemzően a közszférán keresztül végzi. Az egyes szolgáltatásokat elkülönült intézmények nyújtják, amelyek közül egyesek monopolhelyzetben vannak. Nincsenek sem takarékoskodásra, sem a vásárlóért való küzdelemre kényszerítve, nehéz valósan összemérni tevékenységüket. „ *A költségvetési hierarchia különböző szintjein lévő intézmények feladatai igen pontatlanul definiáltak, s a költségvetés az erőforrásokat nem magukhoz a feladatokhoz, hanem a feladatok végrehajtására hivatott intézményekhez delegálja.*”, hangzik a napjainkban is helytálló meghatározás.¹²² Ezért a jelenlegi rendszerben nem lehet pontosan megmondani, hogy milyen feladat milyen költségvonattal jár. A döntések meghozatalához - ahhoz, hogy adott erőforrásokkal óhajtjuk-e a szükséglet kielégítését, vagy kevesebb adót beszedve az egyén döntésére bizzuk a kielégítés módját - ismerni kellene a ráfordítás-megtérülés arányt. Azt, hogy a szolgáltatás megéri-e a ráfordított erőforrásokat. Ezt megállapítani csak abban az esetben lehetséges, ha a közkiadások az állam által vállalt feladatokhoz kapcsolódnak.

Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló rendszere az előzőekhez képest számos előnnyel rendelkezik.¹²³

- a központi költségvetési támogatások nem az intézményekhez, hanem azok tevékenységéhez kötődnének. A költségvetési tervalku nem a bázisalap módosítását, hanem a feladat jóváhagyását célozná, feladatfinanszírozási érvrendszer működne;
- az intézmények saját gazdálkodása célorientáltabbá válna, működésük (az un. üzemgazdasági számviteli és információs rendszer segítségével) és ez által a közpénzek felhasználása áttekinthetőbbé válna. Az intézmények működési eredménye egyértelműen jelezné az intézmény gazdálkodásának hatékonyságát (míg az intézményfinanszírozás esetén nem megállapítható, hogy el nem végzett feladat, vagy valóban hatékonyság eredményezett maradványokat);

¹²¹ Pete Péter (1997): Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje. Közgazdasági Szemle, XLIV. Évf., 1997. február. pp. 151-152. HU ISSN 1588-113X

¹²² Uo. 154.

¹²³ Csontos (2009): i.m. 28. o.

- javulna az intézmények ellenőrzésének színvonala, mert feladat végrehajtást és nem csak a működést lehetne számon kérni;
- lehetővé válna az erőforrás-gazdálkodás figyelemmel követése;
- lehetőség nyílna megfelelő költség-haszon és átfogó makrogazdasági elemzésekre, amelyek az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalakor létfontosságúak;
- fiskális kényszer, megszorítások idején nem a fűnyíróelvet kellene alkalmazni, hanem feladatorientáltan lehetne a csökkentéseket realizálni.

Az eddigiek alapján *megállapítható*, hogy a feladatfinanszírozás realizálása számos pozitív következménnyel jár:

- átláthatóságot, elszámoltathatóságot, végrehajthatóságot biztosít;
- az ad-hoc jellegű működéssel, tervezéssel ellentétben ez a módszertan kiszámíthatóságot biztosít közép és hosszú távon is. Pl. a legalább középtávra szóló fejlesztések valós és megalapozott programokon alapulhatnak, garanciával a végrehajtásukra;
- realizálható az a felsővezetői elvárás, hogy a döntéseket egy integrált rendszerben, egységes tervezési folyamattal támogatottan, egységes döntési mechanizmussal sikerül realizálni. Javul a belső működési hatékonyság, ennek eredményeként javulhat a nemzetközi együttműködés, az ország értékítélete.

Az 1990-es évek második felében, majd évtizedünkben hazánkban, az államigazgatásban is egyre inkább előtérbe került a tervezés új alapokra helyezése. A rendszerváltást megelőző, közép és hosszútávra is szóló, valamennyire kiszámíthatóságot biztosító, elsősorban bázis alapú tervezés mellőzésre került.¹²⁴ Ezt váltotta a gyakorlatban csak rövidtávra szóló, egyre inkább *leosztó-kirovó jellegű*, sok bizonytalanságot tartalmazó, elsősorban költségvetés alapú tervezés. Következményeként tárcaszinten és intézményi szinten nehezebbé vált a tervezők munkája, sok káros következménnyel. Egyre jellemzőbbé vált az ad-hoc jellegű döntéshozatal. A forrásbizonytalanság hátráltatta a legalább középtávra szóló fejlesztési programok hatékony realizálását. Költségvetési tervalkuk gyakorlatilag nem léteztek, amelynek következtében inflálódott a tervezés súlya, értéke. Az

¹²⁴ Pap Andrea (2013): a Honvédelmi Minisztérium gazdálkodásának aspektusai a 2005 – 2011. Közötti időszakban. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. p. 37.

intézmények létének, működésének finanszírozása speciális intézményi érdekeket váltott ki (önmaguk fenntartása, a központi költségvetési támogatás maximalizálása). Nem volt lehetőség sem az intézmények hatékony ellenőrzésére, sem tevékenységük, feladatvégrehajtásuk hatékonyságának ellenőrzésére. Makro, azaz államháztartási szinten, a hatékonyságmérés korlátozottsága miatt nem volt biztosított a már sokszor meghirdetett reformok érdemi végrehajtása. A negatív hatások a fiskális megszorítások, költségvetési megvonások idején fokozódtak, mert legtöbb esetben ezeket „fűnyíróelv” alapján realizálták, minden területen komoly szakmai problémákat okozva.¹²⁵¹²⁶

Az előzőek alapján már a 90-es évek közepétől elkezdődtek elsősorban elméleti kutatások (egyetemen, a Pénzügyminisztériumban, a Honvédelmi Minisztériumban, a Belügyminisztériumban¹²⁷, a Nemzeti Fejlesztési Hivatalban) új tervezési módszerek iránt. Egyre inkább előtérbe került a piacgazdaságban korábban bevált, majd az USA hadseregében (PPBS:¹²⁸ Terv Program Költségvetés Tervező Rendszer néven) már a Vietnami háború idején is alkalmazott feladatfinanszírozás, a képesség és feladattervezéshez egy integrált rendszerben kapcsolódó erőforrás és költségtervezés módszertana.¹²⁹

A feladatfinanszírozásnak az előzőekhez viszonyítva számos előnye van. A központi költségvetési támogatások nem az intézmények létehez, hanem azok tevékenységéhez kötődnek, amely – fogadókészség esetén - valós költségvetési tervalkut tesz lehetővé, a tervezés tétjét emelve. Az intézmények gazdálkodása célorientáltabbá válik, amelyet a pénzforgalmi szemléletű helyett egy eredmény szemléletű számviteli rendszer és annak információs támogatásának kialakítása segít. A jelenlegi, intézményeknél alkalmazott költségvetési rendszer csak részben felel meg a számvitel céljának és funkciójának: a megbízható és valós összkép biztosításának a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetről.¹³⁰

¹²⁵ Bekes Katalin (2013): Magyarország védelmi tervezési rendszerének ismertetése és a kapcsolódó védelmi kiadások bemutatása. Bolyai Szemle, XXII. évf. 1. szám (2013), ISSN 1416-1443, 2013. p. 138.

¹²⁶ Tollár Tibor (2007): A központi költségvetési szervek feladatait jellemző költségvetési feladatmutatók kidolgozását és alkalmazását befolyásoló tényezők vizsgálata a Határőrségnél. Doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007. pp. 41-43.

¹²⁷ Tollár Tibor - Demény Adám (2003): A költségmegfigyelő és elemző controlling tevékenység módszertani kérdései a Belügyminisztériumban. Határőrségi Tanulmányok 2003/ 2. szám p. 4-18.

¹²⁸ PPBS Programming, and Budgeting System, magyarul Terv Program Költségvetés Tervező Rendszer

¹²⁹ Ruzsás Lajos – Dudar András (2004): A honvédelmi tárca új védelmi tervező rendszeréről. HM Tervezési és Koordinációs Főosztály tanulmánya, 2004. p. 11.

¹³⁰ Tóth Márk (2010): A magyar számviteli rendszer hatása a számviteli politikára, elméleti modellalkotások, módszertani fejlesztés. Doktori (PhD) értekezés, Gazdálkodás és Szerveztudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem, Gödöllő 2010. p. 10.

Hasonlítsuk össze a pénzforgalmi számviteli rendszerek problémáit, és az eredményszemléletűek lehetőségeit.

A pénzforgalmi szemléletű számvitel problémái:¹³¹

- lehetőséget ad „kreatív” könyvelési technikák alkalmazására;
- a közfeladat ellátásának erőforrás szükséglete nem ítéhető meg egyértelműen;
- értékcsökkenés/eszközpótlás igény nem jelenik meg;
- a vagyonnal kapcsolatos leltári és értékelési elszámolások nem megbízhatóak;
- a szakfeladatokkal kapcsolatos kiadások kimutatására, a közfeladat összehasonlíthatóságára nem alkalmas;
- részlegesen tükrözi vissza a folyamatok belső tartalmát;
- pénzköltésre és nem ésszerű erőforrás-felhasználásra ösztönöz;
- nem számol a valós kötelezettségekkel.

Az eredményszemlélet gyakorlati előnyei a közszférában¹³²

- kezeli a tárgyi eszközök elhasználódásának problémakörét;
- naprakész információ a szállítói tartozásokról, vevői követelésekről;
- javítja az erőforrás allokációt, segíti a beruházásokról szóló döntések alátámasztását;
- időbeli elhatárolások segítségével bemutatja a fennálló és jövőbeni kötelezettségeket;
- a főkönyv előbb ad információt a tevékenységek költségeiről, felhasznált erőforrásokról;
- szigorúbb elszámolást biztosít;
- pontos tervezést tesz lehetővé;
- az előző időszakok gazdálkodásának összehasonlítása, a változások pontosabb elemzése.

Az eredményszemléletű számviteli rendszerek bevezetése nehéz feladat, mert egyrészt átmeneti, hosszabb időintervallumra van szükség a pénzforgalmi szemléletű rendszerek változtatásához, másrészt szemléletváltásra, tehát drasztikus szakmai váltásra van szükség

¹³¹ Gulyásné Turóczy Margit (2013): A pénzforgalmi és az eredményszemléletű gazdálkodás, nyilvántartás a költségvetési szférában (Budapesti Corvinus Egyetemen 2013. február 27-én elhangzott előadás és annak vázlata a „Felsőoktatási szakemberek gazdasági képzése, továbbképzése” II. félév, 2. oktatási nap keretében, az előadótól személyesen kapott témavázlat). pp. 9-10.

¹³² Gulyásné (2013): i.m. 11-12. o.

az eddig megszokottakhoz képest. A gyakorlati realizálás pedig az informatikai rendszerek beruházás-szükséglete miatt rendkívül drága, a betanítási folyamat pedig szintén idő és költségigényes. A rendszer bevezetése, a jogi szabályozás (Áht. módosítás, végrehajtási rendeletek kidolgozása, Vagyontörvény, Önkormányzati törvény felülvizsgálata, megfeleltetése) is bonyolult. Nagy szakmai feladatot jelent az eredmény-kimutatás szakmai tartalmának kidolgozása. A két rendszernek az átállás időpontjától számítva az államháztartásban - de akár parlamenti szinten is - az összehasonlíthatóság miatt viszonylag hosszabb ideig együtt kell futnia. Az eredményszemléletű számvitellel támogatott feladatfinanszírozás esetén az intézmények működési eredménye egyértelműen jelzi gazdálkodásuk *hatékonyságát*. Ez a hatékonyság mind mikro, mind makroszinten jól mérhető, elősegítve ezzel a makrogazdasági elemzéseket, az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalát.

A program alapú tervezésnek köszönhetően közép és hosszú távon a *kiszámíthatóság* és a végrehajtási garancia jelentősen javul, az ad-hoc, sokszor szubjektív döntéshozatalt egy egységesebb tervezési folyamat, döntési mechanizmus váltja fel, vagy csökkenti jelentősen hátrányait. Így biztosítható a pontos feladat meghatározás, az intézmények működésének és vagyongazdálkodásának *átláthatósága*, *elszámoltathatósága*, a közpénzek nyomon követése és hasznosulása. Fiskális megszorítások idején pedig egy prioritizált feladatstruktúra, illetve sorrend határozza meg a *költségvetési megvonások ésszerű visszabontását*. Az előzőekben taglaltak nem csak intézményi, hanem államigazgatási, államháztartási szinten is érvényesek. Ma azt lehet mondani, hogy az államháztartás – a kényszerítő szövetségi és EU-s követelmények ellenére - még félúton sem jár ebben a témában.

A költségvetésnek az állami szakfeladatrend kialakítását követően készül ugyan feladatorientált változata, magyarázata. Utólag. Maga a tervezési folyamat, a struktúra hagyományos alapú, valós, feladatalapú költségvetési tervalkut nélkülöző. Az államháztartás működtetése során sokszor tetten érhető a fűnyíróelv alkalmazásába. Ilyen volt például a minisztériumokra kényszerített maradványtartalék (korábban fejezeti egyensúlyi tartalék) teljesen „belátható” jövőjével, a későbbi elvonással. De ilyen jellegű a közkiadások spórolásának másik nálunk „legbeváltabb” formája a leépítés is, ahol deklaráltan eldöntik, hogy a közszférából X ezer közalkalmazottat, köztisztviselőt elbocsájtva Y megtakarításra tesznek szert. Ez sajnos napi gyakorlat, amely egyértelműen bizonyítja a feladatalapú tervezés és a hatékonyság, átláthatóság követelményének hiányát, a döntéshozatali rendszer problémáit, a rövidtávon történő működtetés, túlélés napi

kényszerét. Érdeemes lenne tehát komolyan átgondolni a képesség és feladatalapú tervezés bevezetését állami szinten, mert jelentősen javulhatnának a válságkezelési lehetőségeink, képességeink. Csoda így sem lenne várható, de sokkal felkészültebbek lennénk a válságok idején a válságkezelésben.

Napjainkban az államháztartás komoly finanszírozási gondokkal küzd. A hiánycél 3 % alatt tartása az ismert okok miatt abszolút prioritást élvez. Az államháztartás két féle módon tudja ezt a célt biztosítani, bevételeinek növelésével és kiadásainak csökkentésével. A kiadáscsökkentés egyenes következménye az, amit rendszeresen tapasztalhattunk: a minisztériumoknál, központi költségvetési szervezeteknél újabb és újabb költségvetési előirányzat megvonások történnek, emiatt a korábbiaknál is jelentősebb az alulfinanszírozás. Ezt a helyzetet tudni kell szakmailag kezelni. Ahogy az államháztartás, úgy annak intézményei számára is egyrészt a kiadások ésszerű csökkentése, másrészt a bevételeik növelése lehet a megoldás.

A kiadások csökkentésének egyik lehetséges módja *a takarékoság*. Előfordulhat azonban, hogy a hosszabb ideje tartó alulfinanszírozás már kimerítette, vagy jelentősen korlátozta a takarékoságban rejlő lehetőségeket. Ilyen helyzetben szükségszerűen a strukturális változtatások következnek, amelyek akár egy korszerűbb szakmai megújulást és intézményi szervezeti struktúrát is eredményezhetnek. A kiadások csökkentése és a hatékonyság növelése nem teljesen azonos, de egymással szorosan összefüggő követelmények.

Az előzőekben vázolt tervezési módszertan a maga feladat és az ahhoz kapcsolódó erőforrás centrikusságával pontosan ezeket a megújítási lehetőségeket segíthetné elő. A bevételek növelése az adózás átalakításával, újabb adónemek bevezetésével jobban napirenden van, de a módszer társadalmi elfogadottsága természetesen rendkívül korlátozott. Azt, hogy az elgondolás nem pusztán száraz elmélet az bizonyítja, hogy a Honvédelmi Minisztérium ezen elmélet és saját kutatásai alapján, valamint az amerikai terv – program -költségvetés tervező rendszer tapasztalatainak figyelembevételével, több éves kutatás és gyártva- fejlesztést követően, 2005. évben bevezette új típusú tervező rendszerét, a Védelmi Tervező Rendszert (VTR).

Már a 2004. évi rendszerkísérlet is sikert hozott, mert a NATO kijelentette, hogy a magyar védelmi költségvetés rendkívül alacsony értékének egyáltalán nem örül, de már az is jelentős eredmény, hogy a magyarok legalább tudják, hogy miről beszélnek. Az új tervező rendszer rendszerelméletének 1995-1997 közötti rendszerfejlesztési időszak során történt

kialakítása ígéretes előrelépés volt, amit az 2. számú mellékletben bemutatott sajtóválogatás is bizonyít.¹³³

Szintén említést érdemel a rendszerfejlesztés idején a HM-ben dolgozó amerikai CUBIC csoport vezetőinek értékítélete, amely szerint a rendszerváltás óta az új VTR kialakítása a legjelentősebb esemény volt a Magyar Honvédség életében.¹³⁴

A honvédelmi tárca, a rendszerfejlesztés kezdetét követő tízedik évben (némi üresjárat után) 2005-ben eredményesen bevezette a korszerű, feladatalapú tervező rendszerét. Egy új tervező rendszer kialakítása, a különböző jogosultságok átrendezése egyértelműen hatalmi harcot jelent a rendszert alkotó szereplők között. Például:

- A *pénzügyi vezetés*, amely korábban egyeduralgó volt a források elosztásánál, függetlenül attól, hogy a szakmai feladatokra korlátozott rálátással rendelkezett nem szívesen azonosult egy olyan, képesség és feladat alapokról induló tervezési renddel, amely számukra a korábbiakkal ellentétben inkább végrehajtói, mintegy „államkincstári” funkciót biztosított.
- A *védelempolitika* sem akart belenyugodni a stratégiai tervezésen belüli meghatározó szerepébe, az egész rendszert szerette volna ellenőrzése alatt tartani (2010 évtől ez sikerült is nekik).
- A *logisztikai vezetés* pedig „megszokta”, hogy bázis alapon évente megkapta a 60-70 milliárd Ft-os előirányzatát, amelyet aztán legjobb szakmai tudása szerint, de belterjesen leosztott. Mondván, szakmailag egyedül ők vannak abban a helyzetben, hogy hatékonyan tudják a forrásokat felhasználni. Az új rendszerben azonban a feladattervezés határozott kötött pályát jelentett a számukra (pl. a NATO vállalások prioritizáltsága miatt), amit a korábbi önállóság után nehéz volt tudomásul venniük.

A 2008-as kormányváltás után a rendszerfejlesztés négy éves periódusra megrekedt (Információk a HM Védelmi Tervezési Koordinációs Iroda vezetőjével készített interjú alapján). A bevezetés pillanatában a rendszer korántsem volt tökéletes, a rendszerfejlesztők számára egyértelműek voltak a további fejlesztési feladatok:

- a hatékonyságmérés módszertanának kidolgozása, az eredményszemléletű számviteli rendszer és annak informatikai támogatásának kialakítása. Az eredmény szemléletű

¹³³ Lásd 2. sz. melléklet: Sajtószemle a védelmi tervezés értékeléséről 1997-ben címmel

¹³⁴ Itt szeretném megjegyezni, hogy a továbbiakban többször előfordulnak személyes hivatkozások, akár interjú jellegű vélemények ismertetései. Ezek többnyire nem a tudományos kutatás módszertanának - terv, megírt kérdések, dokumentálás, következtetések – igényével, hanem az általam tett megállapítások alátámasztásának, megerősítésének céljával idézett, készített vélemény alapú hivatkozások, megállapítások, interjúk.)

számviteli rendszer, valamint az azt támogató informatikai rendszer alapjai 2004-2005 évekre „papíron” Logisztikai Gazdálkodási Információs Rendszer (LGIR) néven kialakításra kerültek. Akkor már stabilan működött a tárca Költségvetési Gazdálkodási Információs Rendszere (KGIR). A pénzügyi vezetés ellenezte, hogy az ORACLE alapú KGIR mellett egy SAP alapú LGIR kerüljön kialakításra. A tárca akkori közigazgatási államtitkára a viták és a jelentkező forrásigény miatt elnapolta a döntést. Úgy határozott, hogy külső céggel átvilágíttatja a tárcánál működő informatikai rendszereket, majd ezt követően egy informatikai stratégiát kidolgoztatva fog dönteni a továbbiakról. Addig pedig a meglévő rendszereket és eszközöket kellett alkalmazni;

- a tervek teljesítése utáni értékeléssel a tanulságok megállapítása, következtetések levonása.

A rendszer bevezetésének évében a HM átszervezései miatt a korábbi rendszerfejlesztői mag feloszlott, ezért a rendszer egy idő után bizonyíthatóan visszafejlődött, napjainkban is problémákkal küszködik. Mindmáig sem az államháztartásban, sem a honvédelmi tárcánál, a korábbi (15-17 évvel ezelőtti!) bíztató kezdet és nemzetközi elismerés ellenére sem sikerült kialakítani az eredmény szemléletű számvitelt. Az államháztartásban megjelent ugyan a korábbi, HM-es rendszerfejlesztési tapasztalatokat is figyelembe vevő szakfeladat rend, de ez csak a hagyományos eljárással tervezett költségvetés magyarázatául szolgál, és nem maga a módszertan. 1995-ben, a VTR rendszerfejlesztése kezdetén az egyik legjelentősebb ellenérv volt, hogy eredmény szemléletű számvitelt csak az Egyesült Királyság és Új-Zéland alkalmaz. Ma már gyökeresen más a helyzet:¹³⁵

- Egyesült Királyság: a teljes közszféra az eredményszemléletű számvitelt követi;
- Franciaország: a teljes közszféra az eredményszemléletű számvitelt követi;
- Svédország: a teljes közszféra az eredményszemléletű számvitelt követi;
- Ausztrália: a teljes közszféra az eredményszemléletű számvitelt követi;
- Svájc: a teljes közszféra az eredményszemléletű számvitelt követi;
- Kanada: a központi szint eredményszemléletű;
- Németország: a központi szint pénzforgalmi szemléletű, a tartományokban eredményszemléletű működik;
- Ausztria: részben módosított eredményszemlélet;

¹³⁵ Gulyásné (2013): i.m. 16-17. o.

- Lengyelország: eredményszemlélet az EU pénzek kifizetésekor;
 - Csehország: a központi szint eredményszemléletű.
- Magyarország tehát lemaradásban van.

*Az új rendszer tervezett bevezetésének ütemezése*¹³⁶

1. Előkészítési szakasz (2012-2013):

- a) Országgyűlési határozat elfogadása;
- b) Állami Számvevőszék felkészülése az új rendszer auditálására;
- c) Társadalmi hatásvizsgálat, IT háttér vizsgálat;
- d) Új állami számvitelről szóló törvény megalkotása;
- e) Szükséges törvénymódosítások elfogadása;
- f) végrehajtást szolgáló kormányrendelet megalkotása.

2. Végrehajtási szakasz (2016-2017):

- a) A 2016. évi tervezés és költségvetés-végrehajtás eredményszemléletű rendszerének alkalmazása néhány központi költségvetési intézménynél (2017-ben, a kijelölt önkormányzatoknál a tervezésnél eredményszemlélet alkalmazása);
- b) A rendszer auditálása az ÁSZ által (kijelölt önkormányzatoknál 2017-ben);
- c) Magyarország 2017. évi eredményszemléletű központi költségvetésének Parlament által történő jóváhagyása (Önkormányzatok esetén a 2018. évi költségvetésre vonatkozik);

3. Ellenőrzés, visszacsatolás (2018-2019):

- a) Az ÁSZ ellenőrzi Magyarország 2017. évi költségvetési beszámolóját (önkormányzatok esetén azok 2018. évi pénzügyi beszámolóit)
- b) Jelentés a Parlament részére az EU tájékoztatása mellett.

Az ismertetett ütemterv alapján, Magyarország csak a 2018-2019-es időszakra került olyan állapotba, hogy az eredményszemléletű számviteli rendszert egy „rendszerkísérletet” követően bevezethetett. Az ütemtervvel kapcsolatban elmondható, hogy a

¹³⁶ Gulyásné (2013): i.m. 18-21. o.

eredmény szemléletű számvitel bevezetése az informatikai fejlesztések miatt rendkívül költségigényes. Ilyenkor, forráshiány esetén kínálja magát a „megoldás”, hogy tegyük át terveinket egy kényelmesebb, kevésbé belátható távolabbi időszakra. Az előzőek alapján látható, hogy amiben egykor - nem csak a térségünkben - úttörő szerepet játszottunk, nagyon lemaradtunk. Ma már nem lehet arra hivatkozni, amire 15-18 évvel ezelőtt, hogy nincs bevált gyakorlat, a rendszerfejlesztők illúziókat követnek. Hazánkat nem sarkalta előrelépésre az sem, hogy már tíz éve EU-s fejlesztési forrásokat használunk, jelentős szövetségi rendszerek tagjai vagyunk, ahol előny az eredmény szemléletre történő áttérés. De ezen érveket is megelőzi az a tény, hogy a válságok kezelése, a hatékonyság mérése, a pazarlások elkerülése, a reformok valós tartalmának realizálása sokkal célszerűbb, ráadásul elemi érdekünk lenne. *Megállapítható*, hogy a válságkezelésben a mennyiségi mutatókat és módszereket minőségiakkal kell, kellene felváltani, vagy kiegészíteni, mely napjainkra már megtörtént.

Szakmai körökben ma már divat lett feladatalapú tervezésről beszélni. Tenni viszont még nem annyira. Konzultációkon, tanulmányokban, tanácskozáson, továbbképzéseken, konferenciákon fogalmazódnak meg az új tervezési módszertan kialakítására vonatkozó igények. Egy kivételtől eltekintve egyelőre csak igények, inkább elvi, mint gyakorlatias megközelítéssel. Az egy kivétel az EU-s kötelezettségekből (ESA 95, EPSAS standardok) fakadó, az államháztartási számvitel eredmény szemléletű részének kialakítására vonatkozó 4/2013. (I.11.) kormányrendelet (új Áhsz.) által előírt kötelezettségeket jelenti.¹³⁷

Az eredmény szemléletű számvitel kialakításáról szóló szakmai előadások során mindig említésre kerül, hogy az új számvitel a feladatalapú tervezés elengedhetetlen kelléke lesz. A kellék tehát előbb-utóbb elkészül, de maga *a mű, az új, a képesség és feladatalapú tervezési módszertan kidolgozása* és gyakorlati realizálása még kevésbé konkretizált. Pedig a megvalósítása ma valóban sürgető feladat.

¹³⁷ 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről a hivatkozott jogszabályhelyek szövegével https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300004.KOR (Letöltés: 2020. november 14.)

1.2.4. JAVASOLT FELADATOK A MAGYAR VÁLSÁGKEZELÉS TERÜLETÉN

Az értekezés alapvető célja, hogy következtetéseket, javaslatokat dolgozzon ki az elsősorban a második és harmadik fejezetekben részletesebben taglalt, fegyveres védelemmel és a nemzetgazdaság védelmi felkészítésével, tartalékolással kapcsolatos, válságkezeléssel is összefüggő feladatokra. Ugyanakkor az e fejezetben tárgyaltakkal kapcsolatban megfogalmazhatóak az említettekhez viszonyítva általánosabb, a válságkezelésre vonatkozó ajánlások. A kommunikációra vonatkozóan *megállapítható*, hogy törekedni kell a reális és komplex, teljes összképet mutató helyzetértékelésre, és az eredmények mellett a felmerülő nehézségek, problémák, következmények bemutatására. Akár az EU-val való kapcsolattartásban, akár belpolitikai szinten célszerű a következetességre, a mérsékletességre, a türelemre és toleranciára való törekvés. Nagyon fontos a kritikák érdemi vizsgálata és megválaszolása, az esetleg eltérő véleményeknél viták lefolytatása, esetleges kompromisszumokra való törekvés, mind szakmai, mind politikai szempontokból. A társadalom tagjainak érezniük kell, hogy partnerként kezelik őket, és alapjaiban a kapott hivatalos információk egybeesnek a gyakorlati tapasztalatokkal. Tehát hitelesnek kell lenni és látszani, ez a záloga annak, hogy a társadalom java azonosulni tudjon a kormányzati célokkal és akarattal.¹³⁸

Alapvető fontosságú a jövőre nézve *a politikai és a gazdasági racionalitás közötti egyensúly kialakítása*. Egyrészt a politikai célokat összhangba kell hozni a gazdasági lehetőségekkel. Nem vagyunk olyan gazdagok, hogy irreális célokat valósítsunk meg bármilyen áron, mert ezt más területek sínylek meg. Az erőforrásokat racionálisan kell elosztani, a lehetőségekhez mérten felhasználni.

Másrészt újat kell állni az önös, szűk érdekkörök szolgálatában álló döntéseknek. Ennek érdekében viszont inkább előbb, mint utóbb *átláthatóságot, elszámoltathatóságot kell biztosítani*. A helyes értékrend kialakítása rendkívül ajánlatos. A napi gyakorlat nem változhat egyik pillanatról a másikra, de el kellene kezdeni a változtatásokat. Pl. úgy, hogy pl. a nálunk élő, dolgozó külföldi szakemberek véleménye pozitív irányban változzon. Ne azt mondják, hogy kapcsolat alapú rendszer működik az érték alapú helyett, hanem hogy érzékeljék a pozitív elmozdulásokat. *Korlátozni kellene a kontraszelekciót. Valós, kiszámítható életpálya modell irányába kellene elmozdulni*, meg kellene szüntetni a középszer és a „jól neveltek” uralmát. *A pályázati rendszert is tisztítani kellene*, abszolút

¹³⁸ E cél elérésének egyik legfőbb feltétele, hogy magát a társadalmat felnőttként kell kezelni minden politikai irányzat, párt oldaláról.

nyilvánossággal és a kiírás előtti döntések, tehát a formalitás mellőzésével. Ebben az esetben a döntéshozatali rend és a döntések minősége csak javulhatna, és előbb-utóbb talán az elburjánzott bürokrácia is sorvadásnak indulna. Nem csak szavakban kellene ezeket a célokat megfogalmazni és kezdetben még el is indulni ilyen irányba, hanem következetesen ragaszkodni kellene a végig viteléhez.

Az előző bekezdésekben foglaltak megvalósítása a kialakult és megrögzött szokások miatt rendkívül nehéz. Kevésbé konkrét feladatokról lévén szó, sikeres teljesítésük egyik legfontosabb feltétele egy alapjaiban történő szemléletváltás. Az előzőekben javasoltak végrehajtása esetén a *képesség és feladat alapú tervezésre, a feladatfinanszírozásra történő átváltás már sokkal konkrétabb, mérhetőbb, gyakorlatiasabb feladat lenne*. Ha továbbra is az intézmények létét és nem a feladatait finanszírozzuk, akkor nem tudjuk, hogy mi mennyibe kerül, nem tudunk egymáshoz viszonyítani, akkor lehet létminimum alatt tartani, vagy éppen ellenkezőleg, agyonfinanszírozni az intézményeket. A jelenlegi rendszerben mind intézményi, mind makroszinten nincs komoly mérési lehetősége a hatékonyságnak és ez által, végső soron a valós reformok végig vitelének. Nagy feladatról van szó, hosszú realizálási folyamattal, amit annál is inkább el kellene végre kezdenünk, mert késésben vagyunk, már közvetlen környezetünk is elszaladt mellettünk. Ráadásul sok függ attól, hogyan próbáljuk a lemaradásunkat pótolni. Ma mindenki az eredmény szemléletű számvitel bevezetéséről beszél, a valós reformok eléréséhez vezető feladatorientált tervezésről kevésbé. Pedig a kettő feltételezi egymást, sőt maga a tervezés az elsődleges. Az eredmény szemléletű számvitel alapvetően eszköz, de elengedhetetlen fontosságú eszköz a feladatalapú tervezés, a valós hatékonyságmérés lehetőségének, ezáltal a valós reformok létrehozásához.

Megítélésem szerint az időközönként felvillanó és előzőekben tárgyalt esélyek ellenére: még messze vagyunk.

1.2.5. A VÁLSÁGOK HATÁSA A NEMZETBIZTONSÁGRA, AZ ÚJ NEMZETI BIZTONSÁGI STRATÉGIA, A VÉDELEM KOMPLEX ÉRTELMEZÉSE, SÚLYPONTELTOLÓDÁS

2020. április 21-én tette közé a Magyar Közköny 81. lapszámában a magyar kormány Magyarország új, „Biztonságos Magyarország egy változékony világban” alcímet viselő Nemzeti Biztonsági Stratégiáját (NBS). Az 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozattal kihirett stratégia 10 fejezetből, összesen 179 pontból áll (2012-es stratégia 4 fejezetből és 51 pontból állt). Tóth Péter úgy fogalmaz, hogy egy országnak fontos, hogy tisztában legyen

a biztonságát befolyásoló vélt vagy valós fenyegetésekkel, a kezeléshez szükséges képességekkel, reális céljai legyenek, mert ezeket tételesen és deklaratív módon tartalmazzák - a nemzeti stratégiák rendszerében kiemelkedő helyet elfoglaló – a nemzeti biztonsági stratégiák.¹³⁹¹⁴⁰ Nagyon lényeges, hogy egy adott kormányzat miként vélekedik a biztonságról, a biztonságával kapcsolatosan, milyen értékeket képvisel.¹⁴¹

I. Bevezető részben a Stratégia elismeri globális biztonsági környezet folyamatos változását, melyek alapjául a többpólusú világrendet,¹⁴² és a nemzetközi szereplők kapcsolatait befolyásoló tényezőket, a meglévő biztonsági kihívások „variánsait”, a klíma- és a demográfiai változások gyorsuló ütemeit jelöli meg. A 2012-es NBS-ben is megjelentek már a környezeti kihívások, de a 2020-as stratégiában már markánsabban vannak bemutatva. Az aktuális stratégia kimondja továbbá, hogy a cél a jelenlegi biztonsági szintj megőrzése és erősítése.¹⁴³ A II. Nemzeti jövőkép a biztonság fényében rész egyik legfontosabb kijelentése, hogy Magyarország 2030-ra Európa öt, illetve a világ tíz legbiztonságosabb országának egyike lesz. Regionális szinten meghatározó, korszerű haderőfejlesztés mellett a versenyképességet növelő fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítását is megjelöli a stratégia.¹⁴⁴ A haderőfejlesztéssel kapcsolatban megemlítendő, hogy annak szükségszerűségét a napjaink biztonsági környezetének rendkívül gyors ütemben történő változása adja, illetve az egyre inkább összetettebb honvédelmi, és a békeidőszaki végrehajtandó feladatok (legyen az alaprendeltetésből, avagy szövetségi kötelezettségből adódó).¹⁴⁵ Célja egy, a társadalom által támogatott és megbecsült korszerű haderő kialakítása (például 2023-ra egy közepes, 2028-ra egy nehéz dandár felajánlása a NATO-nak),¹⁴⁶ biztos hátszárnyvédelemmel.¹⁴⁷ A rendkívüli mértékű fejlesztést a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program biztosítja, mely nevből adódóan két fő részből áll: honvédelmi és

¹³⁹ Tálás Péter (2014): A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra. Nemzet és Biztonság. Biztonságpolitika Szemle, 7. évf., 2014/2, 4.

¹⁴⁰ Csiki Tamás (2008): A stratégiai dokumentumok rendszere. Nemzet és Biztonság. Biztonságpolitikai Szemle, 1. évf. p. 76.

¹⁴¹ Csiki Tamás - Tálás Péter (2020): Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. Stratégiai Védelmi Kutató Központ, 2020: 17, p. 2.

¹⁴² 1997. április 23-án Oroszország és Kína aláírták „A többpólusú világról és az új világrend kialakításáról szóló közös nyilatkozatot” / Sino-Russian Joint Declaration on the Multipolar World and the Establishment of a New World Order /, azóta a multipoláris vagy többpólusú kifejezést egyre szélesebb körben használják.

¹⁴³ Nemzeti Biztonsági Stratégia 2101. o.

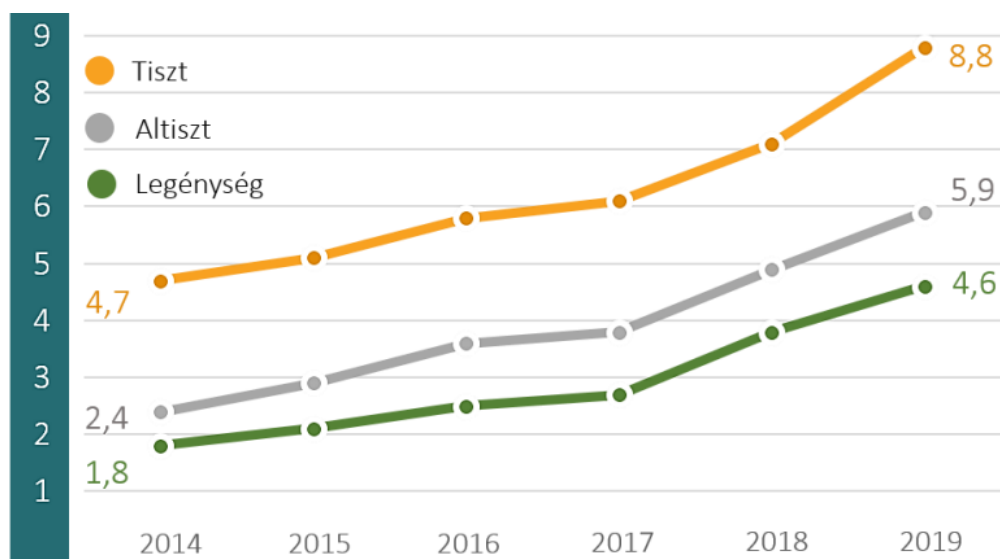
¹⁴⁴ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 5-6. pont.

¹⁴⁵ Benkő Tibor (2019): A Magyar Honvédség jelene és jövője. Hadtudomány 2019/1–2. pp. 149-155. DOI 10.17047/HADTUD.2019.29.1-2.149

¹⁴⁶ Benkő Tibor (2016): Hivatástudat és technológiai fejlődés a Magyar Honvédségben. Hadtudomány, 2016. évi különszám, pp. 6–14.

¹⁴⁷ Budavári Krisztina (2019): A Zrínyi 2026 program. Korlátozott lehetőségek a magyar védelmi ipar fejlesztésére. Hadtudomány 2019/3., pp. 142-159. DOI 10.17047/HADTUD.2019.29.3.142

haderőfejlesztési részekből.¹⁴⁸ Az előbbi a katonával és a katonát körülvevő összes körülménnyel foglalkozik, míg az utóbbi a haditechnikai eszközök korszerűsítésével és szükség szerinti cseréjével is (például forgószárnyas képességek megújítása, harcászati repülőgépek fegyverzetének korszerűsítése, digitális katona program, hazai hadiipar fejlesztése, mely utóbbi létfontosságú az ország biztonsága szempontjából stb.).¹⁴⁹ Cél, az éves honvédelmi költségvetés 2 százalékos GDP-arányos részesedése, mely a jelenlegi becslések szerint 2024-ben¹⁵⁰ (2026 helyett) is teljesíthető. Ez 3500 MRD forintnyi összeget jelent, melynek megoszlása százalékosan a következő, úgymint személyi juttatásokra 30%, dologi kiadásokra 40%, és fejlesztésre 30%.¹⁵¹ A katonai életpálya és illetményrendszer napjainkban kiemelt stratégiai kérdés és érdek lett, mely alapján megállapítható, hogy a bérfejlesztés és a létszámnövekedés folyamatos, míg az altisztek 2012-ben átlagosan bruttó 191 ezer forintot kereztek, addig 2019-ben már bruttó 390 ezer forintot. Tisztek esetében ez 2012-ben 411 ezer Ft., 2019-ben bruttó 603 ezer forint (lásd 3. számú ábra).¹⁵²



3. számú ábra. A katonai állomány éves bruttó átlagkeresete 2014-2019 között
(Forrás: Infoszolg/Állami zárszámadások; HM adatszolgáltatás)

¹⁴⁸ Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderő-fejlesztési Program (2016). Zrínyi Kiadó (online), Budapest, 2017. https://honvedelem.hu/files/files/108409/zrinyi2026_190_190_7.pdf (Letöltés: 2020. november 28.)

¹⁴⁹ Zsitnyáni Attila (2016): Egy „bennfentes” álláspontja a magyar védelmi ipar helyzetéről. Katonai Logisztika online, 2016/1. sz. pp. 7–53. http://epa.oszk.hu/02700/02735/00081/pdf/EPA02735katonai_logisztika_2016_1_007-053.pdf (Letöltés: 2020. november 28.)

¹⁵⁰ Szakali Miklós - Szűcs Endre (2018): A biztonság ára, avagy a védelmi költségvetés emelésének lehetséges hatásai. Hadmérnök, XIII. Évfolyam 1. szám, pp. 314-325.

¹⁵¹ Zrínyi 2026 program (2017): i. m. 7–8. o.

¹⁵² B. Müller Tamás: A katonai életpálya és illetményrendszere. Infojegyzet, 2020/25. szám. Országgyűlési Hivatal. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_25_honvedseg_illetmeny.pdf/8a2217d1-7aa4-ff75-ede0-231dc22dff1?t=1588227974540 (Letöltés: 2021. február 10.)

A Nemzeti Biztonsági Stratégia III. Alapvető értékeink fejezet a nemzeti összetartozást, a szuverenitást, a kultúrák tiszteletét emeli ki, de alapvető értéknek értékeli a politikai, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, technológiai, környezeti, egészségügyi, katonai, rendészeti, információs és kibertérbeli biztonságot. Magyarország nemzetközi megítélésben jelentős hangsúllyal bír az a kijelentés, miszerint Magyarország egyetlen országot sem tekint ellenségének, az ezzel kapcsolatosan esetlegesen jelentkező vitás ügyeit az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Alapokmányának elveivel és a nemzetközi jog normáival összhangban kívánja rendezni. A nemzetközi diplomácia értékét növeli, hogy biztonságának sarokkövének Magyarország elismeri az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét (NATO). De emellett az Európai Unió fontosságát és jeéentőségét is elismeri. Magyarország elfogadja és támogatja a NATO és az EU értékrendjét. IV. Alapvető adottságaink című rész lényegi eleme az, hogy Magyarország politikai rendszere stabil, közbiztonsági helyzete kiegyensúlyozott, szilárd.¹⁵³ A biztonsági kihívásokra adott válaszokat nemzetközi együttműködésekben (például NATO, EU, Visegrádi Négyek Stb.) kívánja elérni. A stratégia vallja, hogy szuverenitása és területi integritása szavatolásának alapvető intézménye a Magyar Honvédség, mely a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program¹⁵⁴ által hazánk erősödő haderőképessége az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke szerinti esetlegesen bekövetkehető műveletekben hatékony védelmet és segítséget tudna nyújtani.¹⁵⁵ A 28. pontban leírja, hogy a program a hazai védelmi ipar fejlesztését igényli, mely jelenleg nem megfelelő színvonalú. A fejezet kiemeli még a polgári védelmi infrastruktúra fejlesztés, a hibrid támadások elleni védekezés, a kibervédelem, a földgáz,- és energiaellátás, pénzügyi sebezhetőség, mezőgazdaság, ivóvízkészlet, népesség, a tudásalapú gazdaság és társadalom, határainkon kívül élő magyar közösségek fontosságát.¹⁵⁶ Az V. Magyarország biztonsági környezete fejezetben olvasható, hogy Magyarország jelenlegi biztonsági helyzete stabil, melyhez a NATO és Eu tagság is hozzájárul. De folyamatosan növekszik a globális és regionális hatalmi centrumok közötti versengések, állami- és nem állami szereplők számai erősödnek. Ebben a részben fogalmazódik meg az is, hogy egyes államok belső nehézségeinek erősödését növelia a

¹⁵³ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 20. pont.

¹⁵⁴ Magyar Honvédség átfogó fejlesztésének és modernizációjának elméleti lehetőségei adottak, hiszen a program szerint 2024-ben a támogatási főösszeg eléri a GDP 2 százalékát, illetve a 2026-ig terjedő időszakban a Magyar Honvédség fejlesztésére fordítható összeg meghaladja a 3500 milliárd forintot.

¹⁵⁵ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 27. pont.

¹⁵⁶ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 30-43. pont.

globális felmelegedés és a szélsőségesebbé váló időjárás. Továbbá lényeges a tömeges bevándorlás okozta válság megemlézése, mivel az is biztonságot befolyásoló tényezőnek minősül. Konfliktusok kialakulásának táptalajaként említi meg az illegális migrációt, a lakosság ivóvízzel és élelmiszerrel való ellátását (Afrika, Ázsia egyes területein), a keresztény kisebbségek vallási alapú üldöztetését, természeti erőforrások iránti növekvő igényt, járványt, egészségügyi válsághelyzetet (koronavírus), terrorcselekményeket, kibertámadást (például adatokat tekintve), új technológiát, tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik terjedését, gazdasági és pénzügyi instabilitás növekvő kockázati tényezőt, szállítást, szervezett bűnözést stb. VI. Alapvető érdekeink részben egyértelműen nyomatékosítja az ország diplomáciai cselekvőképességét, gazdasági teljesítőképességét, politikai stabilitását, kulturális egységét és katonai erejét, a közép-európai országok együttműködésének fejlesztését, a demokrácia és a jogállamiság globális érvényesülését. VII. Kiemelt biztonsági kockázatoknak tekinti a stratégia az V. Magyarország biztonsági környezete fejezetben már ismertetett kockázatokat. VIII. Magyarország biztonsággal összefüggő stratégiai céljai között megemlítendő a kihívások megelőzése, kezelése és elhárítása, a határon túli magyarság alapvető jogainak védelme, nemzeti védelmi ipar fejlesztése, a hatékony többnemzeti együttműködés, a kétoldalú vagy regionális biztonsági és védelmi együttműködési keretek kialakítása. IX. Átfogó feladatok és eszközök tekintetében Magyarország teherbíró képességével összhangban megfelelő forrásokat kell biztosítani az ország és a magyar állampolgárok védelmére, biztonságának szavatolására.¹⁵⁷ X. Záró rendelkezésekben egyértelműen nyomatékosítva van, hogy a változó biztonsági környezetet elemezni, értékelni kell, a Nemzeti Biztonsági Stratégiát aktualizálának okot adó elemeket figyelni szükséges, célszerű a felülvizsgálati körülményeket értékelni.¹⁵⁸

1.3. FEJEZET RÉSZKÖVETKEZTETÉSEI

Kijelenthető, hogy a válságok időszakát éljük. 2008 évtől kezdődően hullámzóan, de sajnos tartósan éljük át a válságok, válságjelenségek újabb és újabb szakaszait mind globálisan, mind hazai vonatkozásban. Úgy vélem, tudomásul kell venni, hogy ennek következtében folyamatos válságkezelésre szorulunk.

A válságkezelés értékítélete, különösen a hazai vonatkozások milyenségének, minőségének megítélése szempontjából mind nemzetközi, mind hazai vélemények tekintetében

¹⁵⁷ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 131-132. pont.

¹⁵⁸ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 176-179. pont.

rendkívül különböző. A vélemények szakmai és politikai alapon egyaránt megosztottak, ellentmondásosak. Vannak, akik elhibázott gazdaságpolitikáról, szinte kizárólag csak megszorításokról, rövid távú gondolkodásról, a gazdasági növekedés hiánya miatti csődhelyzetről, és vannak, akik sikertörténetről, sajátos és más országok számára is példaértékű magyar modellről, sikeres válságkezelésről beszélnek. Az eltérő megítélések közötti igazságtétel *nem célja* az értekezésnek.

Meggyőződésem szerinti célja viszont az, hogy a maga formájában és léptékében adalékokkal szolgáljon egy sikeres válságkezeléshez. Ha nem sikeres a válságkezelés, akkor azért, de ha valóban vannak siker felé mutató eredmények, akkor sem árt az adalékokkal további lehetőségeket bemutatni, alkalmazásra javasolni a figyelemfelhívás és a válságkezelés további javítása céljából.

Ebben a fejezetben - a vázolt helyzetértékelésből kiindulva - egyik ilyen adaléknak szántam a válságkezelés döntéshozatali rendszerének kutatását, pszichés elemzését, konkrétan a kormányzati kommunikáció és az értékrend vizsgálatát. Véleményem szerint a válságok idején egy jól működtetett államnak, gazdaságnak, állampolgári hangulatnak, közérzetnek kiemelkedő jelentősége van. Mindez nem csodaszer, amely kivédi a válság negatív hatásait, hanem alapfeltétel a reális helyzetképnek az egyéneknél történő kialakításához. Az egyén, ha ismeri a valós helyzetet, ha tudja, hogy partnerszámba veszik, ha tudja, hogy részese és nem csak elszenvedője az eseményeknek, meghozott döntéseknek, könnyebben viseli a terheket, egyetért a célokkal, részese lesz az eseményeknek is. Kijelenthető, hogy ezen a területen még sok a kormányzati tennivaló.

Másik adaléknak a reformok, a tervezés, a feladatfinanszírozás és a hatékonyság kérdéskörének, összefüggéseinek vizsgálatát szántam. Ez a téma is visszavezethető a társadalom tagjainak hangulati tényezőire. Ha az egyén nem szóban elcsépelet reformokat, valós megszorításokat, hanem tényleges reformokat tapasztal, ahol egyszerűen azt látja, hogy befizetett adóforintjai ellenében hatékony az állam működése, és adóforintjai fejében megfelelő szolgáltatásokat kap, ott az egyén partnerré és nem ellendrukkerré válik a válságkezelésben. Az egyénben ez a szándék megvan, szinte éhes a sikerre, sorsának jobbra fordulására, a válságból való kilábalásra.

Sajnos a világ – köztük a közvetlen környezetünk is - elhaladt mellettünk. Nehezen mozdulunk, kevés konkrétummal, megfogható eredménnyel. A mozdulásra még az egyre konkrétabb külső körülmények sem tudnak igazán rákényszeríteni. Közép és hosszútávon fogalmazunk meg célokat, ami a mai gazdasági helyzetben, válságkezelésben szinte a

beláthatatlan jövővel egyenértékű. Pedig kényszerpályán vagyunk, és sokan éltek már környezetünkben ezzel a kényszerpályával. Mi kevésbé, annak ellenére, hogy az elméleti alapok már régóta rendelkezésre állnak a gyakorlati megvalósításhoz.

Az értekezés második és harmadik fejezete a fegyveres védelem és a gazdaságbiztonsággal, a nemzetgazdaság védelmi felkészítésével foglalkozik a mai, nehezebb, válságokkal és válságkezeléssel terhelt környezetünkben, világunkban. Ennek előkészítéséül, mintegy felvezetésként vizsgáltam a válságok és a nemzetbiztonság összefüggéseit, a védelem komplex értelmezésének szükségességét.

Megállapítottam, hogy míg korábban a politika, a hatalom, a fegyveres erők szerepe elsődleges, meghatározó volt a nemzetközi biztonsági rendszerben, napjainkra a korábbiak ugyan jelentőségüket megtartották, de felzárkóztak melléjük a gazdasági, kereskedelmi, jóléti tényezők is. A nemzetközi rendszer bonyolultabbá vált, megértéséhez az összes tényező egyre komplexebb vizsgálata szükségeltetik.

A XXI. század elejére ez meghatározó tényezővé vált, a kölcsönös függőség mind a gazdasági rendszerre, mind a nemzetközi biztonságra egyaránt jellemzővé vált. *Megállapítható*, hogy a nemzeti biztonság hangsúlya a nemzetközire helyeződött át.

2. A VÁLSÁGOK HATÁSA A FEGYVERES VÉDELEMRE

2.1. Helyünk, szerepvállalásunk a nemzetközi rendszerekben, szervezetekben, missziókban

Magyar részvétel a békefenntartásban¹⁵⁹

A magyar békefenntartó szerepvállalás a 19. század végéig nyúlik vissza. Magyar katonák az Osztrák–Magyar Monarchia közös hadseregének részeként a világ számos pontján igyekeztek megakadályozni a konfliktusok eszkalációját: békefenntartói feladatot láttak el 1897-ben Kréta szigetén, részt vettek a kínai boxerlázadás (1901) utáni helyzet normalizálásában, óvták a békét Koszovóban (1902–1907) és Albániában (1902–1914). A második világháború után 1973–75 között egy 750 fős magyar kontingens tevékenykedett a Nemzetközi Ellenőrző és Felügyelő Bizottság égisze alatt Dél-Vietnamban.

A rendszerváltozás után a Magyar Honvédség kezdetben ENSZ¹⁶⁰ katonai megfigyelőket, néhány fős csoportokat küldött Afrika (Angola, Uganda, Mozambik) és a Közel-Kelet (Irak–Kuvait) válságócaiba. Az első nagyobb arányú magyar ENSZ-békefenntartók (116 fő) a ciprusi misszióban (UNFICYP)¹⁶¹ kezdték el tevékenységüket 1993-tól, mint az osztrák–magyar–szlovén békefenntartó zászlóalj része. 1995 óta a Sínai-félszigeten, az egyiptomi és izraeli fegyveres erők elválasztásából is kivesszük részünket. 1999 nyarán újabb helyszín, Koszovó következett. A feladatokat itt a Magyar Honvédség Őr- és Biztosító Zászlóalja látja el a KFOR keretében. 2004 júliusától pedig az afganisztáni békefenntartó műveletekben is rész veszünk egy 125 fős egységgel az Nemzetközi Biztonsági Erők (ISAF)¹⁶² részeként. Meg kell még említeni a körülbelül 300 főnyi boszniai magyar SFOR egységet is. Hazánk 2003 óta az iraki "béke" fenntartásából is kivesszi részét amerikai kérésre. További érintett államok: Kambodzsa (129 fegyvertelen magyar rendőr), Grúzia (7 fő), Macedónia (40 főnyi őrző-védő egység). Békefenntartóink jelenleg is több – az ENSZ, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), a NATO és az EU

¹⁵⁹ 2009-es értékelés: A Magyar Honvédség egyik legfontosabb és egyben legsikeresebb tevékenysége a békétámogató műveletekben való részvételünk, mely - a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájának szellemében - különböző szervezetek (NATO, EU, ENSZ, MFO) égisze alatt történik. A Magyar Honvédség 14 misszióban, 13 országban, a kormány által előírt 1000 fős ambíciószinttel teljesít szolgálatot. A létszámokból egyértelműen látható, hogy részvételünk nagyobb részt (72 %) a NATO vezetésű műveletekre koncentrálódik, ugyanakkor az EU (15 %) és az ENSZ (10%) missziókban is a képviselőtünk jelentősnek mondható (Tömböl László, ZMNE, 2009. 06. 03. Vezérkari tanfolyam hallgatói előtt elhangzott előadás alapján).

¹⁶⁰ United Nations, magyarul: Egyesült Nemzetek Szervezete.

¹⁶¹ United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, magyarul ENSZ Ciprusi Békefenntartó Misszió.

¹⁶² International Security Assistance Force, magyarul: Nemzetközi Biztonsági Erők.

által vezetett misszióban teljesítenek szolgálatot. 2006 júliusában a világ 14 országában, 28 misszióban összesen 941 fő magyar békefenntartó szolgált.¹⁶³

	Művelet megnevezése	Hely	Részvétel ideje
Katonai erők részvétele			
1	UNIIMOG	Irán-Irak	1988-1991
2	ENSZ Főtitkár Különleges Iraki Iroda	Irak	1991
3	UNIKOM	Irak-Kuvait	1991-2003
4	UNAVEM / MONUA	Angola	1991-1999
5	UNOMOZ	Mozambik	1993-1994
6	UNOMIL	Libéria	1993
7	UNOMIR / UNOMUR	Uganda-Ruanda	1993-1994
8	UNOMIG	Grúzia	1994-2009
9	UNMOT	Tádzsikisztán	1995
10	UNFICYP	Ciprus	1995-folyamatos
11	UNMIK	Koszovó	1999-2009
12	MINURSO	Nyugat-Szahara	1999-folyamatos
13	UNMOGIP	India-Pakisztán	1999-2000
14	UNSCON	Irak	2002-2003
15	UNIFIL	Libanon	2006-folyamatos
Rendvédelmi erők részvétele			
16	UNTAG	Namíbia	1989-1990
17	UNTAC	Kambodzsa	1992-1993
18	ONUMOZ	Mozambik	1994
29	UNAVEM	Angola	1994-1999
20	MINURSO	Nyugat-Szahara	1995-1996
21	UNMIBH	Bosznia-Hercegovina	1996-2003
22	UNMIK	Koszovó	1999-2008
23	UNTOP	Tádzsikisztán	2008
24	UNOMIG	Grúzia	2004-2005
25	ENSZ DPKO	New York	2002-2010

1. számú táblázat. Magyar katonai és rendvédelmi erők ENSZ-műveletekben

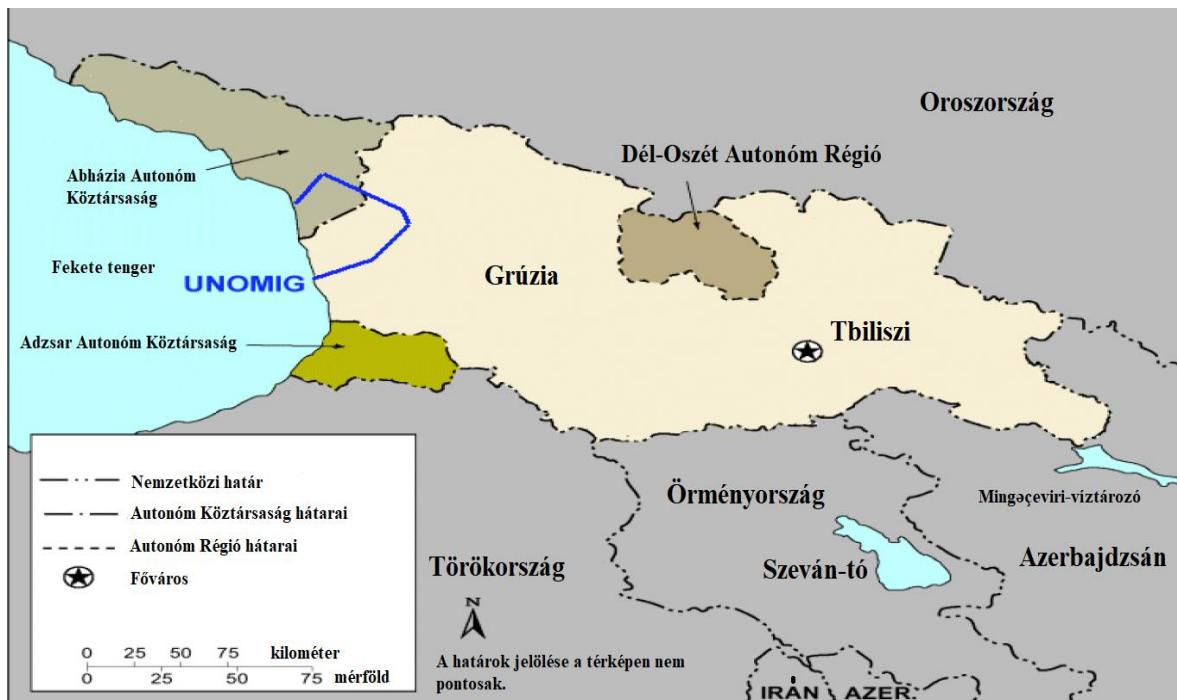
Forrás: HM, IRM (2009. november)

¹⁶³ Tömböl László, ZMNE, 2009. 06.03. Vezérkari tanfolyam hallgatói előtt elhangzott előadás alapján.

A missziós szerepvállalásunk szempontjából az eddig taglaltakat felvezetésnek szántam, a szerepvállalás átalakulásával a legfrissebb fejleményekkel kapcsolatos információkat a hazai képesség fejlesztések, a NATO vállalásaink és a NATO képesség fejlesztésekhez történő hozzájárulásainkat taglaló 2.2.1.1. és 2.2.1.2. pontokban ismertetem.

UNOMIG – ENSZ Grúziai Megfigyelő Küldetés (United Nations Observer Mission in Georgia). A háború 1992-ben robbant ki a grúzok és abházok között. 1993. július 27-én a szembenálló felek orosz közvetítéssel tűzszüneti megállapodást írtak alá Szocsiban. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1993. augusztus 24-ei, 858. sz. határozatával létrehozta az ENSZ Grúziai Megfigyelő Küldetés misszióját. Ebben 23 nemzet részvételével 131 katonai megfigyelő, és 20 rendőrségi járőr teljesített szolgálatot. A misszióban 7 fő magyar katona szolgált. A misszió feladatai: a tűzszüneti egyezmény, valamint, a fegyverzetmentes övezetre és a nehézfegyverekre vonatkozó korlátozó rendszabályok betartatása, a biztonsági zónában történő fegyveres csapatmozgások megfigyelése és jelentése, részvétel a különböző egyezmények megsértésének kivizsgálásában, a humanitárius szervezetek működésének segítése.

A 2008. augusztus 8-12 között zajló ötnapos háború általam ismert szakirodalmában magyar részvételre vonatkozó elemzésekkel, értékelésekkel nem találkoztam. Érdeemes lenne bővebben vizsgálni a magyar szerepvállalást, mert érdemi események zajlottak, feldolgozandó tanulságokkal, következtetésekkel. A magyar ENSZ megfigyelők szintén fontos szerepet játszottak az események során. Több figyelmet kellene szentelni a témának, feldolgozni, publikálni azokat a tapasztalatokat, amelyekről a magyar csoportparancsnok az interjúban beszámolt. Megfigyeltek, kivizsgáltak, közvetítettek a szemben álló felek között, valós háborús tapasztalatokra tettek szert. Nemzetközileg és a szembenállók által is elismerten végezték munkájukat a legjelentősebb fegyveres összetűzések színhelyén. Sajnos idehaza kisebb figyelem kísérte tevékenységüket. Napi jelentéseikben pontosan prognosztizálták a háború kitörését, különösebb hazai reakció nélkül.



4. számú ábra. Grúzia, az autonóm területekkel, az UNOMIG elhelyezkedésével
 (Szekely György mk. alezredes, Gali szektorparancsnok által átadott, angol nyelvű eredeti munkaanyag, fordította a szerző)

Meggyőződésem, hogy a magyarok tevékenységére méltán büszkék lehetünk, ezért mutatom be a nemzetközi megfigyelők csoportképét, középen magyar parancsnokkal. (lásd 1. számú kép). A Gali szektor nemzetközi csoportjának parancsnokával folytatott beszélgetés talán legfontosabb tanulsága: ebben a háborúban a szembenálló feleket nem lehetett igazakra és hamisakra bontani, nem voltak tisztán fehérek és tisztán feketék, mindegyik szembenállónak volt igazsága és bűne is.

Az orosz-grúz konfliktussal kapcsolatban mindenképpen meg kell említeni, hogy abban az időszakban magyar tábornok, Makk László vezérőrnagy vezette a NATO moszkvai Katonai Összekötő Képviselőt. Több nyilatkozatában is hangsúlyozta, hogy 2008 előtt a NATO-orosz kapcsolatok folyamatosan fejlődtek. Ennek ellenére a NATO megkésve reagált az orosz befolyási övezet növelését célzó törekvésekre. Például nem vették komolyan Putyin 2007 februárjában, Münchenben megtartott beszédét Oroszország megújuló politikai, gazdasági és katonai stratégiai törekvéseiről. A tábornok szerint a háború mind a NATO, mind Oroszország hibájának következménye. 2008. május 15-én, a NATO-orosz tanács vezérkar főnöki ülésén az oroszok sérelmezték és tételesen ismertették a Grúziának nyújtott katonai segítséget. A NATO pedig későn figyelmeztette a felbátorodott grúzokat, akiket az oroszok pár nap alatt katonailag

egyértelműen legyőztek. Makk László már akkor, 2008-ban nagyon figyelemre méltó következtetést vont le a konfliktus tanulságaként: befolyási övezeteik növelése érdekében új módszert alkalmaznak az oroszok: az állampolgársági kártyát. Tehát útlevelet, állampolgárságot adva az érintetteknek az elégedetlenséget kihasználva bevonulnak. A tábornok már akkor prognosztizálta ennek ukrajnai lehetőségét is, ami 2014-15-ben többé-kevésbé be is következett.



1. számú kép. A Gali szektor ENSZ megfigyelőinek csoportképe
(Készítette: Székely György mk. alezredes, Gali szektorparancsnok)

A fenti tartalmakhoz kapcsolódóan érdemes megemlíteni Szenes Zoltán tábornok úr Szenes Zoltán Új bor a régi palackban? című nívós publikációját, melyben leírja, hogy a Krím annektálása,¹⁶⁴ Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete a NATO válaszreakcióját, fellépését igényelte, követelte. A 27. NATO csúcstalálkozón a NATO általi döntéshozatalt több különböző nyilatkozatban és állásfoglalásban nyilvánította ki, melynek ehógyik fontos eleme volt a NATO–Ukrajna Bizottság üléséről készült közös állásfoglalás.¹⁶⁵ Az orosz-ukrán konfliktus egészen 1954-ig nyúlik vissza, amikor az orosz területű félszigetet Hruscsov döntése okán az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársasághoz került. Ukrajna megelekedése után 1992-ben a szeparatisták függetlenedést kiáltottak, amit Oroszországi Föderáció nem ismert el. Az „enyhülést” az 1997-es Massandra szerződés neven elhíresült

¹⁶⁴ Bekebelezés.

¹⁶⁵ Joint Statement of the NATO–Ukraine Commission, 04 Sep. 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm?mode=pressrelease (Letöltve: 2020. november 6.)

Fekete-tengeri flotta felosztása és a Szevasztopol két öblének orosz bérlése hozta meg.¹⁶⁶ De ez a kapcsolat törekenynek bizonyult. A 2014. március 18-án a Krím-félsziget ellen végrehajtott orosz intervenció és a kelet-ukrajnai polgárháború a NATO közösségi védelmének újragondolását eredményezte, a NATO képességfejlesztési törekvései új értelmezést kaptak.¹⁶⁷ A 2014. szeptemberi Walesi Csúcsértekezleten az orosz fenyegetés válaszlépéseként elfogadták a Készenléti Akciótervet (Readiness Action Plan – RAP), mely a déli határ védelmét és a kollektív védelem fejlesztését tűzte ki célul. Az ehhez kapcsolódó kollektív védelmi rendszabályok kialakítása és bevezetése három évig tartott. Napjaikban is jellemző, hogy Ukrajna nyugati szomszédjai elvárják a NATO védelmét.¹⁶⁸

Visszatérve a magyar missziós tevékenységre, Magyarország tehát határozottan elkötelezte magát a nemzetközi szerepvállalásra, aktív missziós tevékenységet fejt ki.¹⁶⁹ A missziós szerepvállalás biztonságpolitikai megítéléséről, mértékéről, jellegéről, helyéről azonban kevésbé publikusan, de komoly, a továbbiakban részletezett szakmai viták zajlanak napjainkban.¹⁷⁰

2.2. A FEGYVERES VÉDELEM

Egy átlagos néző számára szinte megszokott volt 2011 áprilisának végén a híradókban elhangzott egyik rövidhír: Németországban robbantásra készülő Al-Kaida tagokat tartóztattak le. A hírt követte a magyarázat: Németország felhívta magára a figyelmet afganisztáni szerepvállalásával, ezért vált a terroristák közvetlen célpontjává. Az átlagos nézőnek a hír nem jelentett megrázkódtatást, hozzászólt híradóink ilyen jellegű napi információihoz. Talán arra is gondolhatott, hogy nekünk a németekhez viszonyítva jobb a helyzetünk, békésebb világban élünk. A téma szempontjából nem átlagos nézőnek, mondjuk egy katonának, egy külföldön szolgáló katonánknak, vagy egy biztonságpolitikusnak, vagy bárkinek, aki a honvédelemmel kapcsolatban áll (pl.: egy doktorandusz hallgatónak) a

¹⁶⁶ Gelsei András (2008): A NATO - Ukrajna kapcsolatok fejlődése, perspektívái. Doktori (PhD.) értekezés, ZMNE, Hadtudományi Doktori Iskola, pp. 20-21.

¹⁶⁷ Siposné Kecskeméthy Klára: NATO-csúcsalálkozó az elrettentés és a védelem jegyében: (Varsó, 2016. július 8-9.). Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 27: 1-2, p. 118.

¹⁶⁸ Szenes Zoltán (2019): NATO- Kollektív védelem. In: Molnár, Anna; Marsai, Viktor; Wagner, Péter (szerk.) Nemzetközi biztonsági szervezetek, Budapest, Magyarország: Dialóg Campus Kiadó, 246 p., pp. 62-65.

¹⁶⁹ Boldizsár Gábor (2014): A 21. század komplex műveleti környezete és hatása a katonai képességekre, In: Szerk.: Krajnc Zoltán A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája. Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014. pp. 18-21.

¹⁷⁰ Szenes Zoltán (2014): Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs. Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, 24: 3-4 pp. 3-5.

bevezetőben említett rövidhír értéke nagyon is eltért az átlagostól. Mert a rövidhír gondolatokat, sőt gondolat sorozatot indíthat el, mélyreható, ugyanakkor sokszor vitatott elemzéseket és következtetéseket eredményezve. Ilyen gondolat-témák lehetnek például a missziós szerepvállalásunk, annak helyzete, mértéke, elhelyezkedése a világban, hatékonysága, terhei a nemzetgazdaságra és a védelmi költségvetésre, a szerepvállalás hozadéka, hatása országunk védelmére, magára a haderőnk helyzetére, szövetségi kapcsolatainkra, szövetségi megítélésünkre, a haderőnk jövőképre, és még folytathatnánk a gondolat sorozatot. Vizsgáljuk meg ezeket a szempontokat.

2.2.1. A FEGYVERES VÉDELEM HELYZETE, PROBLÉMÁI, LEHETŐSÉGEI

2001. szeptember 11. után szinte mindenki számára egyértelművé vált, hogy a terrorizmus ellen világméretű összefogásra van szükség.¹⁷¹¹⁷² Az viszont már kevésbé volt egyértelmű, hogy hazánknak ebben milyen léptékben, a világ mely részein kell szerepet vállalnia. Vannak, akik abszolút missziópártiak. Állítják, hogy „*A békefenntartás az egész világon, így térségünkben és Magyarországon is „átrajzolta” a biztonság- és védelempolitikát, a haderő-átalakítást, a Magyar Honvédség (MH) felkészítését és mindennapjait. Az elmúlt tíz évben a magyar haderő óriási utat tett meg a statikus országvédelemtől a missziós hadsereggé történő átalakulásig. Ma a Magyar Honvédség elsősorban nemzetközi békeműveletekre szakosodott, professzionálissá váló önkéntes haderő, amelynek hajtóereje egyértelműen a külföldi missziós tevékenység. ...*

A békefenntartás a Magyar Honvédség elmúlt évtizedének kétségtelenül legsikeresebb tevékenysége. Az ország eredményesen járul hozzá a nemzetközi válságok megoldásához, a szövetségi kötelezettségek teljesítéséhez, és mindig a szebbik „arcát” mutatja. Nagyon kell figyelni arra, hogy az elkövetkezendő évek átalakítása ezt a jól működő rendszert ne gyengítse, hanem inkább erősítse.”¹⁷³

A misszió párti vélemények lényege más megközelítésben egyrészt abból állt, hogy térségünkben, stratégiai távlatokban sem kell konfliktusok veszélyétől tartani, haladnunk kell a korrallal, ki kell vennünk a részünk a terrorizmus elleni harcból. Az országvédelem

¹⁷¹ Kaiser Ferenc - Tóth Péter (2012): Politikai erőszakformák. Nemzet és Biztonság, 2012:(5-6) p. 146. HU ISSN 1789-5286.

¹⁷² Tomolya János - Padányi József (2014): A terrorizmus és a gerilla hadviselés azonosságai és különbségei. Hadtudomány. 24:(1) p. 72. ISSN 1588-0605

¹⁷³ Szenes Zoltán (2006): A békefenntartás hatása a magyar haderőre. Hadtudomány. XVI. évfolyam 3. szám, 2006. szeptember. ISSN 1215-4121

igénye pedig - amit egyszerűen a statikus területvédelemmel azonosítottak - álláspontjuk szerint a régi, hidegháborús gondolkodásmóddal azonosítható. Politikai szinten egyértelműen deklarálták, hogy elemi érdekünk Irakba, Afganisztánba küldeni katonáinkat, mert csak ott tudjuk hazánkat megvédeni a terrorizmustól. Még csak társadalmi vitára sem bocsájtották háborús szerepvállalásainkat, ebben a kérdésben nem szükségeltetett társadalmi közmegegyezés. Egy ideig könnyen szélsőségesnek titulálták, ha valaki a misszió ellen emelt szót. Pedig a vita még szakmai síkon kezdődött, az említett szélsőségesek tényérése előtt. *A missziós szerepvállalás ellenzői* azt állították, hogy a haderőnk missziós szerepvállalása a korábbi, a NATO csatlakozásunkat követő néhány év időszakára tett NATO vállalásaink, haderőfejlesztési célkitűzéseink alulteljesítése, illetve az azt követő, irányunkban megfogalmazott rendkívül éles kritikák hatására fejlődött rohamosan. Mintegy pótcselekvésként, a NATO kritikák élének tompítása céljából. Tény, hogy a missziós tevékenység szinte egyeduralkodóvá vált, a szűkösen rendelkezésre álló védelmi erőforrások döntő részét elvitte, felélte. Egyértelmű aránytalanság mutatkozott az országvédelemhez viszonyítva a misszió javára a haderő fejlesztésében, felkészítésében, kiképzésében, alkalmazásában. Olyannyira, hogy egyre gyakrabban elhangzottak olyan kételyek, amelyek megkérdőjelezték, hogy a Magyar Honvédség képes-e alkotmányos feladatát, az országvédelmet teljesíteni.¹⁷⁴ Ennek 2021-ben már olyan eredményei vannak, melyek akapján elmondható, hogy a Zrínyi 2026 honvédelmi és haderőfejlesztési program keretében nemcsak felzárkózás történik, hanem a térség meghatározó hadereje kerül kialakításra, ahol számos haditechnikai beszerzés és korszerűsítés mellett saját védelmi ipari fejlődés is párosul úgy, hogy 2024-re a NATO 2 %-os katonai kiadási célú intézkedések igényének a teljesítése megvalósítható. Ez rendkívül fontos képességnövelési eredmény.

Ezen álláspont hívei a missziós tevékenység növelésével, a szűkös források, erőforrások szinte kizárólag ilyen célú felhasználásával nem értenek egyet. A nehéz gazdasági helyzetben arányos szereposztást tartanának célravezetőnek az országvédelem (mint alkotmányos kötelezettség és nem, mint statikus feladat) és a misszió között. Ma biztonságpolitikailag kifejezetten kockázatos, más tagállamok gyakorlatával ellentétes, gazdaságilag pedig kifejezetten káros távoli térségekben fegyveres konfliktusokba, vezető NATO tábornokok által is megnyerhetetlennek minősített háborúba keveredni, fokozódó szerepvállalással. A haderő fejlesztésének, felszerelésének, kiképzésének „misszió

¹⁷⁴ Korábbi tíz éves tervek kockázatelemzéseiből közvetve vonatkoztatható ez a következtetés, de 2010-től az új honvédelmi vezetés is többször hangoztatta az országvédelem elhanyagoltságát, a változtatás szükségességét.

centrikussága” néhány év múlva, a NATO-n belüli viták eredményeként zsákutcát jelenthet, a szűkös fejlesztési források elpazarolásával együtt.

A két álláspontot összevetve megállapítható, hogy ha nem is pont középut, de valamelyest a kettő közötti értékítélet tartalmazza a racionalitást. A teljesség igénye nélkül néhány érv ennek indoklásául. A misszió „elvitte” a haderőfejlesztést, létszámban, technikai biztosításban, kiképzésben, alkalmazásban egyaránt. Nehéz azzal egyetérteni, hogy az alapvetően könnyű fegyverzettel ellátott, maximum helység harcokra, őrzés-védelemre kiképzett állomány, NATO együttműködési tapasztalatok és képességek birtokában szükség esetén alkalmas itthon is az országvédelemre.

A missziók NATO-beli értékítélete is ellentmondásokat tükröz. Egyrészt más tagállamokhoz viszonyítva részvételünk aránya szerint NATO-beli helyezésünk előkelő. A részvételi arányért a NATO részéről dicséret illet bennünket. Misszióba történő „toborzás” esetén ránk jobban számíthatnak, de fogalmazhatnánk úgy is, hogy nekünk kisebb a mozgásterünk, választási lehetőségünk, mint néhány más, nem „renitenskedő” tagállamnak. Aki többet költ védelemre, jobb állapotban tartja nemzeti haderejét és a NATO-ban nem az alulteljesítő tábort gyarapítja, az talán nyugodtabban, önállóbban fogalmazhatja meg mondanivalóját, választhat lehetőségek közül. A missziók során valóban hozadéknak számíthat a nemzetközi erővel történő együttműködési képességek kialakítása, fejlesztése. Negatív hozadéknak számít viszont az a fokozódó, aktív szerepvállalással (például különleges műveleti erők afganisztáni harcba küldésével) kapcsolatos figyelemfelkeltés, amely az előzőekben említett német példához hasonlóan hazánkat is egy esetleges célsországgá teheti. A távoli hadszínterek miatti logisztikai biztosítás „gazdaságossága” mellett negatív hozadékként jelentkezhet az a tényező is, hogy néhány éven belül alapjaiban változhat a missziók helyzete (példaként említhető a részleges afganisztáni kivonulás). Kiderülhet, hogy a misszióval kapcsolatos szinte kizárólagos fejlesztések helyett célszerűbb lett volna az amúgy is szűkös forrásokat az országvédelem szempontjait fokozottabban figyelembe véve arányosabban felhasználni. Fontos lenne akár egy értekezés erejéig elemezni a két különböző álláspontot, amely szorosan kapcsolódik a nemzetközi szervezetekben történő szerepvállalásainkhoz és gazdasági helyzetünkhöz, szűkös lehetőségeinkhez. Ehhez adalékul szolgálhat, hogy már léteznek elképzelések a missziós jelleg módosítására. Ezzel kapcsolatban a honvédelmi miniszter a 2015. június 4-i parlamenti bizottsági meghallgatásán az alábbiakat mondta:

„Engedjék meg, hogy a magyar Honvédség missziós szerepvállalásáról szóljak. A jelenleg misszióban lévő magyar honvédek mintegy 10 százaléka ENSZ, körülbelül 30

százaléka EU, míg 60 százalékát NATO vezetésű békeműveletekben vesz részt; több mint 700 katona, három földrészen, 12 országban – gyorsan felsorolom a jegyzőkönyv kedvéért is -: Afganisztán, Koszovó, Bosznia-Hercegovina, Szomália, Mali, Kongói Demokratikus Köztársaság, Közép-afrikai Köztársaság, Nyugat-Szahara, Ciprus, Libanon és Grúzia – ezek a szolgálatteljesítési helyek. Ehhez fog hozzáadódni az iraki misszió mintegy 150 fős létszáma, amely várhatóan nyár végétől fog a helyszínen folyamatos kitelepüléssel szolgálatot teljesíteni. A 2014-15-ös, tehát a beszámolási időszakban átalakítottuk a missziós szerepvállalást. Ennek leglényegesebb elemei a kurdisztáni szerepvállalás, Magyarország balkáni jelenlétének erősítése, az afganisztáni szerepvállalás csökkentése és átalakítása, amely párhuzamosan halad a NATO-misszió átalakításával, továbbá a Sínai-félszigeten a Camp-David-i békeszerződéssel felállított NATO-misszióban húsz éven keresztül, 1995-től 2015-ig sikeresen folytatott missziónak a befejezése.”¹⁷⁵ Ezt követően a miniszter a csökkenő összlétszámú – tervezetten 80-100 fős - afganisztáni misszió kialakításáról tájékoztatott. Ennek keretében a Magyar Honvédség részt vesz az Afgán Nemzeti Biztonsági Erők kiképzésében, a NATO Eltökélt Támogatás nevű műveletének részeként. A különleges műveleti kontingensünk pedig a korábbi kétcsoportos helyett egycsoportos szerepvállalással a német vezetésű északi régióban, Mazar-e-Sharifba települve tevékenykedik. 2014-ben az afgán rendőri erők tanácsadása céljából kint lévő két csoport támogatására egy biztosító szakaszt küldtünk Észak-Afganisztánba.

A Balkánt illetően pedig: „Tekintettel arra, hogy hazánk érdekelt a nyugat-balkáni térség stabilitásában számos okból, ezért a Magyar Honvédség Afganisztánban felszabaduló erőit a Nyugat-Balkánra, mégpedig elsősorban Koszovóba csoportosítottuk át. Az átcsoportosítás végrehajtása után a KFOR-ban szolgálatot teljesítő magyar katonák létszáma 361 fő. Így ez jelenleg a legnagyobb magyar nemzetközi szerepvállalásunk.”¹⁷⁶

2.2.1.1. Miniszteri Irányelvek

Az előzőekben említett helyzet napjainkban különös jelentőséggel bír. A 2012-2021. évi tíz éves terv tervezésére vonatkozó Miniszteri Irányelvek (MI) a védelmi tervezéshez (2012-2021) (MI) megnevezésű anyag elemzése rendkívül tanulságos, külön figyelmet érdemel. Különösen olyan szempontból, hogy mennyire tudja betölteni azt a

¹⁷⁵ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. p. 10. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

¹⁷⁶ Uo. 11.

funkcionalitását, hogy alapul szolgáljon mind a képesség és feladattervezők, mind az erőforrás és költségvetés tervezők konkrét tervezési feladatainak végrehajtásához. Az MI - a korábbiaktól eltérően, amikor is hosszú távra teljesen békés időszakot prognosztizáltak - hangsúlyosabban foglalkozott a közvetlen geopolitikai környezetünk kihívásaival. Az MI a biztonsági környezet haderőre kifejtett hatását jól fogja meg, bár nem priorizál a missziós szerepvállalás és a haza katonai védelme között. Alapvetően jó irányba mutat az is, hogy a korábbiakhoz képest nagyobb hangsúlyt adott az MH képességei minőségi fejlesztésének.

A haderőre vonatkozóan az MI meghatározta az ambíciószinteket. A dandár szintű műveleti részvételt a NATO földrajzi területéhez, illetve annak szomszédságához kötötte, a zászlóalj szintű műveleti részvételt pedig a hatályos NATO Miniszteri Irányelvek függvényében határozta meg. A léptéken kívül tulajdonképpen itt sincs priorizálás a misszió és az országvédelem között. Elvi szinten a kétféle tevékenység meghatározása egyébként elfogadható. A probléma ott jelentkezik, amikor kifejtésre kerülnek a haderő fejlesztésének prioritásai, követelményei, valamint az erőforrások felhasználása. Az egész felsorolás nem más, mint egy óriási, szinte csak címszavakat tartalmazó, egyrészt elnagyolt, másrészt csak általánosan kifejtett kívánság. Vonatkozik ez a megállapítás az erőforrások elosztására és felhasználására is. Forrásprognózist az MI nem tartalmazott, a feladatok, fejlesztések, ráfordítások legalább nagybani ütemezését, valós priorizálását még kevésbé. Nem lehet elhallgatni azt a véleményt sem, hogy az a védelempolitikai vezetés, amely kiharcolta a Védelmi Tervezési Főosztály át-alárendelését saját hatáskörébe¹⁷⁷, az általa készített MI-ben a tervezést több helyen szerepelteti, de egyetlen szóval sem említi azt a Védelmi Tervező Rendszert (VTR) és annak konkrét feladatait, amelynek segítségével válna csak lehetővé a képességekhez, feladatokhoz kapcsolódó erőforrás tervezés, ezáltal pedig a biztosított költségvetés valóban hatékony felhasználása.

Vizsgáljunk néhány konkrétumot az előző megállapítások bizonyítására. *„Modul rendszerű, magas és alacsony intenzitású műveletek végrehajtására képes kiegyensúlyozott (könnyű, közepes és nehéz) szervezetekkel rendelkező, rugalmasan alakítható haderő szükséges, ...”*¹⁷⁸ Mit értünk könnyű, közepes és nehéz szervezetek alatt? Talán ez az első

¹⁷⁷ A 2005. évben bevezetett VTR négy homogén alárendszerből állt. A Stratégiai tervezés fő felelőse a védelempolitika, a képesség és feladattervezésé a Honvéd Vezérkar, az erőforrás és költségvetés tervezésé a védelemgazdasági vezetés volt. A védelempolitika mindig hajlamos volt „ráülni” a rendszerre, pedig létezett egy a közigazgatási államtitkárnak közvetlenül alárendelt, az egész VTR-ért felelős koordinációs szervezet, a Védelmi Tervezési Koordinációs Iroda. Ennek jogutódját, a Védelmi Tervezési Főosztályt „szerezte meg” 2010 évben a védelempolitika. Elvileg felelős a VTR fejlesztéséért, működtetéséért, ezért érthetetlen, hogy az MI-ben a VTR-ről egyszerűen „megfeledkeztek”.

¹⁷⁸ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) (359-23/2011. számú HM ügyirat)

utalás a területvédelemhez szükséges, korábban radikálisan lecsökkentett nehézfegyverzet igényére?

Az MI-nek konkrétumokat kellene tartalmaznia, alapdokumentumként kellene szolgálnia a tíz éves terv kidolgozásához. Ehelyett javaslatvételi feladatot határoz meg („dolgozzátok ki, hogy mit javasoljak nektek”), amelynek alapján szülehetnek majd döntések a stratégiai fejlesztésekkel kapcsolatban. Az MI-nek már nagybani döntéseket kellene tartalmaznia. Az MI sokat markolt (lövész harcjármű és harckocsi képességek, tüztámogató, páncéltörő rakéta, hídépítő, légvédelmi rakéta, szállító és harci helikopter, légi szállító és mobil légtérellenőrző képességek), de gyakorlatilag semmit sem fogott. Ha ehhez még figyelembe vesszük a hálózat alapú műveleti képességek kialakításának első lépéseit (vezetés-irányítás, tűzvezetés), a harcászati repülő képesség jövőjét, a légi mozgékonyságú képesség kialakításának igényét, akkor profi tervezői szakismeretek nélkül is megállapítható, hogy az *MI-n alapuló jövőendő tíz éves terv már irányelv szinten „elszállt”*. Csak fejlesztésekre több ezermilliárd Ft-os forrásigény jelentkezett, nem beszélve a haderő személyi juttatásainak és működés-fenntartásának (az MI-ben említett 40-30-30 % első két összetevőjének) a költségvetés legnagyobb részét kitevő vonzatáról. Fejlesztéseknél azt is ajánlatos figyelembe venni, hogy „nem a vas a drága, hanem a hozzá tartozó infrastruktúra”¹⁷⁹, ami tovább rontja az összképet. Az MI-ben alapvetően több konkrétumot és valóban prioritizált, mértéktartó fejlesztéseket lett volna célszerű meghatározni, valamint az erőforrások elosztásakor a teljesen általános, szinte közhelyszerű, de mondhatnánk magától értetődő irányelvek helyett szintén nagybani döntéseket kellett volna kidolgozni. Ilyen téma például a harcászati repülő képesség jövőjének meghatározása, amelynek csak vizsgálati szándéka szerepel az MI-ben.

Tanulságos a Gripen program megvalósulása. „Első körben” hazai légtérfelügyelet céljából került volna rendszeresítésre. A 2002-es kormányváltás után azonban szóba került 4 gépnek a NATO részére történő felajánlása, amely már a kezdetekben dupla forrásigényt jelentett. A felajánlás a földi kiszolgálás dublirózását követelte, valamint légi utántöltő képesség, precíziós fegyverzet-alkalmazási képesség, megfelelő kommunikációs, navigációs képesség kialakítását. A pilóták repült óraszám igénye megháromszorozódott a

¹⁷⁹ A megállapítás tudomásom szerint Dr. Ungvár Gyula mk. altábornagy úrhoz köthető, aki évtizedekig vezette az 5. hadsereg Fegyverzettechnikai Szolgálatát, több fegyverzet rendszerbe állítását irányította személyesen. Szintén vezetőként dolgozott az Anyagi-technikai Főcsoportfőnökségen, élete utolsó szakaszában pedig professzorként, a katonai felsőoktatásban folytatott tudományos kutatásokat. Tehát egy élettapasztalat támasztja alá az idézett megállapítás hitelességét.

légtér-felügyeleti szükséglethez képest.¹⁸⁰ A Gripen program évek óta egyértelműen az MH abszolút prioritás, legnagyobb és legköltségesebb fejlesztése (viták folytak arról, hogy a húszmilliárd forintot jóval meghaladó évenkénti bérleti díj, egyáltalán a fejlesztésekhez sorolandó-e), folyamatosan felemészt a fejlesztésre fordítható források döntő részét. Ha megvizsgáljuk a program hozadékát, tapasztalatait, a helyzet nem biztató. A program a szükséges képességek kialakítása szempontjából mindmáig befejezetlen. Esetenként nem volt üzemanyag, a repült óraszám drasztikusan alacsony volt, a fegyverzet hiányos.

További gondot jelentenek a 2015. évi Gripen balesetek, amelynek következtében két gép kiesett a rendszerből. Ez egyrészt felveti pótlásuk költséges szükségességét, felveti a kiképzés hatékonyságát (az egyik baleset oka nagy valószínűséggel pilótahiba) és felveti technikai-kiszolgálási problémákat is. Főleg a balesetek után erősödtek fel azok az információk, mely szerint a technikai kiszolgáló személyzet elvándorlása nagy. A polgári légi forgalom jelentősebb jövedelmet jelentő elszívó hatása a pilótaállományra is érvényesül.

A kiemelt program hosszú évek óta zajlik, évente több tízmilliárd Ft-os ráfordítással, sajnos megkérdőjelezhető hatékonysággal. Pozitívum, hogy a bérleti szerződést 2012 januárjában újabb tíz évre meghosszabbították, emelték az alacsony repülési óraszámot és szerződésbe foglalták a kiképzési feladatokat is.



2. számú kép. Légi utántöltésre alkalmas JAS-39 Gripen a hazai légtérben

(Készítette: Rác Tünde)

¹⁸⁰ Mindezeket a követelményeket Dr. Szenes Zoltán vezérezredes 2003-as brüsszeli, NATO központbeli bemutatkozó látogatásán maga a NATO tárgyaló delegációja is felvetette, hangsúlyozva, hogy van nekik elegendő vadászgépük, nem kellene hazánknak a felajánlással egy ilyen rendkívül költséges továbbfejlesztésbe belemenni. Úgy tűnik, hogy erről akkor már idehaza politikai döntés született, amin még a NATO figyelmeztetés sem tudott változtatni.

Nagy jelentőségű az is, hogy az MH hálózati alapú műveleti képesség megteremtése első lépéseként a harcászati repülőgépek és a légi vezetési-irányítási rendszer közötti kapcsolat elemeinek fejlesztése, valamint a képesség szárazföldi alegységekre történő kiterjesztése elkezdődött. Ez a fejlesztés kiemelkedő fontosságú, ezért érdemes idézni a honvédelmi miniszter által a parlamenti meghallgatásán ide vonatkozó részeket:

„Ebben a témában kell megemlítenem a Gripen közvetlen légi támogatási képességét, a CAS képességet: ez a close air support angol kifejezés rövidítése. A Gripen-program folytatásaként a V4-EU harccsoportban felajánlott képesség megteremtése érdekében a Honvédelmi Minisztérium megtervezte és megkezdte a képesség kialakítását. Erre a kormány még 2014 májusában a '14 évben folyósítandó 1,16 milliárd forintot, '15-ben pedig további 1,7 milliárd forint forrást, összességében tehát 2,86 milliárd forintot biztosított. A közvetlen légi támogatási képesség kialakítása számos részfeladatot foglal magában, amelyeket elvégeztünk és folyamatosan végzünk. Ilyen a szükséges repülési, kiképzési idő biztosítása, földi támogató eszközök bővítése, a fegyverzet, maguknak a precíziós bombáknak és az úgynevezett ROVER képességnek a beszerzése és az éjjellátó képesség kialakítása annak érdekében, hogy nemcsak nappali, hanem éjszakai körülmények között is ez a harci tevékenység végrehajtható legyen.”^{181 182}

Szintén tanulságos az az MI-ben megfogalmazott célkitűzés, hogy a hatékonyság érdekében olyan információs rendszert kell kialakítani, amely megbízható és naprakész adatszolgáltatással támogatja a gazdálkodást. E téma tárgyalásakor tegyünk egy kis történeti visszatekintést. 2005-ben a VTR bevezetésekor a rendszerfejlesztők továbbra is fontosnak tartották a rendszer további tökéletesítését (ahogy az amerikaiak sem egy „kulcsrakész” PPBS rendszert vezettek be hadseregükben, a 60-as években, hanem azt folyamatosan, 30-40 éven át tökéletesítették). Többek között a hatékonyságmérés konkrét módszertanának kidolgozása mellett az egyik legfontosabb feladat az VTR informatikai támogatásának kialakítása volt.¹⁸³

„Papíron” ki is dolgozták az un. Logisztikai Gazdálkodási Információs Rendszert (LGIR), amely a feladatalapú tervezéshez elengedhetetlen eredményszemléletű számvitel informatikai támogatását célozta. A HM vezetése azonban mind racionális, mind

¹⁸¹ Abszolút pozitív a képesség fejlesztési elgondolás, ugyanakkor elgondolkodtató, hogy a mindig is kiemeltként kezelt Gripen-program eddig eltelt 12-13 évében a NATO felajánlásokból eredően a HM már a kezdetektől tervezte a miniszter által vázolt képességet kialakítását, amelyet végül is határidőre realizáltak.

¹⁸² Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. p. 9. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

¹⁸³ Csontos (2009): i. m. 17. o.

lobbyszerdek alapján úgy döntött, hogy elnapolja a fejlesztést, egy ideig a rendelkezésre álló informatikai rendszerekkel kellett támogatni a tervezők tevékenységét. Az elnapolás egyik oka az volt, hogy a tárca különböző, informatikával foglalkozó szervezeteinél (illetékes HM főosztály, illetékes vezérkari csoportfőnökség, Logisztikai Főigazgatóság) eltérően ítélték meg a fejlesztési lehetőségeket, irányokat. A lobbyszerdek pedig az ORACLE-SAP vita eldöntését akadályozták. A tárcának informatikai stratégiája sem volt. A vezetés ezért egy semleges átvilágítást, majd a stratégia kialakítását preferálva döntött a halasztás mellett. 2005-ben, a VTR bevezetésének évében azonban a rendszerfejlesztő csapat a HM átalakítások során megszűnt. Az utódok a legfontosabb szakmai fejlesztési feladatokkal nem voltak tisztában. Ezért sajnálatos az irányelvből említett megfogalmazás, a megfelelő informatikai támogatás igénye, amely egyértelműen bizonyítja, hogy a VTR bevezetés óta az MI-ig eltelt több mint öt év alatt ez az elemi követelmény megoldatlan maradt.

Az MI hangsúlyozza, hogy a fejlesztési programok teljes időtartamában biztosítani kell a szükségletek, követelmények és a gazdasági lehetőségek összhangját, képesség/szervezetfejlesztési rendszert kell kidolgozni. A megállapítás szintén árulkodó. Aki ismeri a VTR működését, az tudja, hogy két részleteiben kidolgozott tervezési módszertan biztosítja az erőforrások hatékony felhasználását. Az egyik alapvetően a működés-fenntartás normatív alapú tervezését, a másik a fejlesztések program alapú tervezését, hatékony végrehajtását teszi lehetővé. Az MI-ben megfogalmazott, említett követelmény vagy azt sugallja, hogy a VTR az eltelt időszak alatt már annyira leépült, hogy ezt a rendszer alapkövetelményt már hangsúlyozni kell, vagy maga a tényleges rendszergazda, az MI megfogalmazója szorul ismeretei bővítésére.

2011. április 21-én, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen megrendezésre került „*A hazai vállalkozások lehetőségei és korlátai a hon- és rendvédelmi/rendészeti szervek technikai eszközállományának és gazdálkodásának korszerűsítésében*” című konferencián a HM Fegyverzeti és Hadbiztosi Hivatal főigazgató-helyettese a zajló és tervezett haditechnikai programok hosszú sorát ismertette előadásában. Hangsúlyozva, hogy a programok megvalósítása visszafogottan, részeiben és csak csökkentett forrásokkal halad. Az említett tapasztalatok alapján is belátható, hogy az MI-ben visszafogottabb, de konkrétabb, valós útmutatást kellett volna megfogalmazni. Úgy, hogy a tíz éves tervidőszakra az MI már valóban szakmai irányelveket jelentsen a konkrét tervezési folyamatokhoz.

Az előzőekben elemzett MI-t 2010. október 13-án hagyta jóvá a honvédelmi miniszter. A honvédelmi miniszter 2011. november 11-i dátummal, jóváhagyott egy másik vonatkozó

dokumentumot: „*Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása*” megnevezéssel, 359-19/2011 számon.¹⁸⁴ A pontosítás általános rendelkezések című részében egyértelműen meghatározott a pontosítás szükségességének indoka: „*Az azóta eltelt időszakban a Nemzetgazdasági Minisztérium a Magyar Köztársaság gazdasági környezetének jelentős változásai, az azokból fakadó, a központi- és honvédelmi tárca költségvetésére gyakorolt negatív hatások következtében a 2012-2013-as tervidőszakra forrásprognózist biztosítani nem tudott, ezért a 10 éves terv kidolgozása nem indulhatott meg. A negatív hatások szükségessé teszik a jóváhagyott MI pontosítását a tervezés megindítása előtt. A pontosítások a fejlesztési célok, prioritások és követelmények, valamint a forráselosztásra és felhasználásra vonatkozó szempontok megőrzése mellett alapvetően a tervezés szempontjából fontos változásokat eredményeznek:*

- (1) a tervezési időszakot – a korábbiakhoz képest – egy évvel csúsztatva 2013-2022-ben határozza meg;*
- (2) a fejlesztési célok és követelmények megvalósítását a megváltozott körülményekhez igazítja.*

Szintén fontos figyelembe venni, hogy az említett 10 éves forrásprognózis hiánya ellehetetlenítette, és továbbra is ellehetetleníti a tervezési feladatok végrehajtását. Ennek kiküszöbölése érdekében elengedhetetlen egy forrásprognózis-opciókat tartalmazó elképzelés kidolgozása.”¹⁸⁵

A forrásprognózisok rendeződése esetén, az előzőekben vázolt elképzelések realizálásának *alapfeltétele a megfelelő minőségű védelmi tervezés*. 2005. évben korszerű, működőképes Védelmi Tervező Rendszert vezettek be, amely azonban több szakmai értékítélet alapján árnyéka lett önmagának. Szemléletes példa erre a már vázolt, idealisztikus jellegű MI. Csak egy integrált, a stratégiai, a képesség és feladat, az erőforrás és költségvetés tervezést magába foglaló, konkrét eljárásrendet, felelőségeket tartalmazó tervező rendszert célszerű üzemeltetni.

Nagy baj az, ha az erőforrás tervezőnek esetleg nincs ismerete a képesség és feladattervekről, azok követelményeiről, vagy ha egy magát tervező rendszer részének valló folyamatban előbb készül el és kerül jóváhagyásra a költségvetési terv, mint az erőforrás terv (2005 után ez többször előfordult), és így a valós gazdasági döntések a költségvetés

¹⁸⁴ Forrás: HM belső ügyirat

¹⁸⁵ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása (359-19/2011. számú HM ügyirat)

tervezés során születnek. Az említett VTR 2005. évben történő bevezetésének egyik fő oka pont az volt, hogy elkerüljék a korábban kialakult rossz gyakorlatot, ahol a feladattervezés nem volt szinkronban a rendelkezésre álló források adta lehetőségekkel. Célszerű lenne szakmailag a MI-ben megfogalmazottaknál sokkal konkrétabban látni az elképzeléseket, amelyek eredményeket, sikereket, hatékonyság javulást, valamint a vezetés részéről teljes prioritást élvező átláthatóságot biztosítanak a továbbiakban. Azért, hogy a „továbbiak” akár a közeljövőt jelentsék, érdemes figyelembe venni legalább gondolkodás szintjén az előzőekben megfogalmazottakat.

Vizsgáljuk meg, hogy az előzőekben említett döntési helyzetekben mennyire biztosítottak a feltételek azok megalapozásához.

2.2.1.2. Nemzeti Katonai Stratégia

2010-ben a kormányváltás idején informálisan elterjedt a hír, hogy az új kormányzat, az új honvédelmi vezetés megújítani tervezi a jelenleg érvényben lévő *Nemzeti Katonai Stratégiát (NKS)*. Inkább bizalmas formában (beszélgetéseken, zártkörű előadásokon), mint hivatalosan az is szóba került, hogy a jövőben a területvédelem nagyobb szerepet fog kapni. Viszont közismert volt, hogy a nemzetgazdaság állapota miatt a honvédelem továbbra is erősen alulfinanszírozott állapotban fog maradni. Ezért elhangzottak olyan vélemények, hogy egy szürke, átlagos NKS-t kell készíteni, mintegy „ki kell pipálni a feladatot”. Ez, a téma veszélyes megközelítése, hiszen a döntések hosszú távon határozzák meg honvédelmünk sorsát, ennek során pedig ki kell alakítani egy reális, szakmailag és gazdaságilag egyaránt megalapozott jövőképet.

2012 év végén megjelent „*A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról*”. Vizsgáljuk meg, hogy a már 2011-ben kidolgozás alatt lévő anyag 2012. év végi megjelenésével mennyire felel meg az eddigiek során felvetett kérdéseknek, igényeknek. A szerzők vajon tényleg csak „kipipálták” a feladatot (új honvédelmi vezetés, új stratégia alapon), vagy az új stratégia valóban jövőt meghatározó lényeges dokumentumnak számít? A honvédelmi miniszter a Magyar Atlanti Tanács rendezvényének előadójaként 2013. március 7-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hungária körúti kampuszán ismertette az új stratégiával kapcsolatos főbb tudnivalókat. Hangsúlyozta, hogy szemléletváltás következett be a honvédelem és a kormány honvédelmi politikájában. Ennek keretében kialakítanak egy korszerű védelmi és missziós feladatok ellátására egyaránt alkalmas haderőt, fejlesztik az önkéntes tartalékos rendszert, és

fontos cél a haderőképességek további csökkenésének megakadályozása. Kiemelte azonban, hogy a haderőről alkotott összkép vegyes, a technika jelentősen elavult, az anyagi mozgástér viszont rendkívül korlátozott, de pozitívum, hogy van műveleti tapasztalatokkal rendelkező képzett személyi állomány. A forrásszűkülés ellensúlyozására harcot hirdetett a pazarlás ellen, az előnytelen szerződések megszüntetéséért. Megjegyezte, hogy a gazdasági világválság következményeként, a honvédelmi költségvetést érintő korlátozások miatt az előző stratégiában vázolt elképzeléseket nem lehetett végrehajtani. Ugyanakkor a globális biztonsági környezeti változások elengedhetlenné teszik a hiteles katonai erő fenntartását, a nemzeti haderő fejlesztését. Tervszerűen és fokozatosan, hosszú időt igényelve, képességfejlesztéseket csak közép és hosszú távra prognosztizálva. A miniszter ismertette a 10 évre szóló forrásprognózist. Kiemelte továbbá nemzetközi szerepvállalásunkat, mely szerint a NATO-ban első helyen állunk a műveleti erők létszámának a telepíthető szárazföldi erők összlétszámához viszonyítása alapján.

Ha magát az NKS-t vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a benne foglaltak összhangban vannak a miniszteri előadással. Az első fejezetben, a *Bevezetőben* említést érdemel az a megállapítás, hogy „*A rendelkezésre álló költségvetési erőforrások meghatározzák a stratégia végrehajtását; ezek korlátozottsága azonban elősegíti a hatékonyságra törekvő új szemléletmód meghonosodását.*”¹⁸⁶ Sajnos ez a megállapítás közhelyszerű. Elmondható, hogy a rendszerváltás óta a honvédelem állandó forráshiányban él, jó ideig jelszó volt a „kisebb, de hatékonyabb hadsereg” célkitűzés, de mivel mindig csak az első fele teljesült a megfogalmazásnak, lekerült a napirendről, kikopott a szóhasználatból. *Egyetlen kivétel: maga az új VTR kialakítása kifejezetten ilyen irányú törekvés volt, nemzetközi elismeréssel.*

Az *Alapvetések* című második fejezetben talán érthető módon leginkább az előző NKS megállapításai köszönnek vissza. A korábbi NKS-hez képest újdonság a 12. pont, amelynek tartalmát a Nemzeti Biztonsági Stratégiából (NBS) hívták segítségül, mely szerint „*a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, önmagában értelmezni.*”¹⁸⁷ Szakminisztériumi kezelése helyett hangsúlyozzák az összkormányzati megközelítések fontosságát. Nagyon fontosak a 14. pontban foglaltak: „*A Magyar Honvédségnek rendelkeznie kell az ország fegyveres védelméhez szükséges képességek alapjaival, hogy a biztonsági környezet romlása esetén lehetőség legyen ezek célirányos*

¹⁸⁶ A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról

¹⁸⁷ Uo.

fejlesztésére.”¹⁸⁸ Ez a megfogalmazás sajnos burkoltan, de üzenet értékű, mely szerint belátható időn belül nem várható komoly képesség fejlesztés a hadseregben. Az e fejezet 17. pontjában taglalt társadalmi elismertségre a dolgozat során, a 2.2.2. pontban (a honvédelem kormányzati prioritása, értéke, társadalmi megítélése) külön kitérek.

A harmadik fejezetben, a *Működési környezet*, azon belül pedig különösen az *A. t, B. Szövetségi tagság és a Nemzetközi egyezmények* alfejezetek taglalásakor szintén visszaköszönnek mind az NBS, mind az előző NKS megállapításai.

Érdekességet a C. alfejezet jelent. A 40. pontban egyértelműen kimondásra kerül, hogy az MH napjainkban csak alacsony intenzitású műveleti tevékenységekre képes, a magas intenzitású műveleti képességet középtávra célozzák. Az értekezés során, a továbbiakban, a következtetések levonásakor az egyik legfontosabb megállapításom, hogy a védelmi költségvetés évente ma is több százmilliárdos értékű és ennek hatékony felhasználása az egyik legfontosabb felelőssége a honvédelmi tárca számára. Ha azonban a tárca csak középtávon (5-10-15 év?) tud (de azt is csak a jelenlegi tervei alapján) fejlődést felmutatni, akkor alapjaiban kérdőjeleződik meg az NKS-ben is propagált hatékonyság kérdése. Nem várható el minden területen ugrásszerű fejlődés, de például a hálózat alapú hadviselés egyes szegmenseiben lehetne, és kellene legalább részleges eredményeket produkálni. Mindezek alapján vagy az NKS megfogalmazás pontatlan, vagy ez a valós helyzet.

A 41. pont alapján: „*A Magyar Honvédség alkalmazására jellemzően válságkezelő műveletekben kerül sor, sok esetben Magyarországtól jelentős távolságra, szélsőséges természeti és éghajlati viszonyok között, nehezen megközelíthető terepen, ahol csupán korlátozott mértékben vagy egyáltalán nem áll rendelkezésre befogadó nemzeti támogatás.*”¹⁸⁹ A 48. pont szintén egyértelműsíti: „*A katonai erő alkalmazására jellemzően eltérő kultúrájú, megosztott társadalommal, visszamaradt infrastruktúrával és államszervezettel rendelkező országokban kerül sor. Kiemelt jelentőségű az alkalmazott erő megfelelő felkészítése, kiképzése a várható viszonyokra.*”¹⁹⁰

Az NKS-nek ezek nagyon fontos megállapításai. Gyakorlatilag azt jelentik, hogy a jövőben sem szándékoznak megteremtteni az összhangot, az egyensúlyt a missziók és az országvédelem között. Egy eleve forráshiányos rendszerben a korlátozott erőforrásokat továbbra is egyedi célok, egyedi felszerelési, ellátási, támogatási igények érdekében tervezik egy rendkívül gazdaságtalan rendszerben felhasználni, megkérdőjelezhető jövőképpel.

¹⁸⁸ Uo.

¹⁸⁹ Uo.

¹⁹⁰ Uo.

Megkérdőjelezhető lehetőséggel az eszközöknek, a kiképzésnek az országvédelem érdekében történő további, művelet utáni, jövőbeni felhasználás céljából. Azt ma nem igazán vitatják a szakértők, hogy az iraki, afganisztáni műveletek anyagi-technikai biztosítása (egyedi, nem rendszeresített, kölesön kapott felszerelések, eszközök), logisztikai kiszolgálása (a távoli térségbe nem saját eszközökkel történő szállítások, utánpótlás) egyértelműen gazdaságtalan rendszerben történt. Maga az a tény, hogy a politikai vezetés nem igazán akar vagy tud egészséges arányt kialakítani a missziók és az országvédelem között, újból azt a korábbi időszak gyakorlatát sugallja, hogy a védelem alulfinanszírozottságát, a haderő állapotát érintő szövetségi kritikák tompítása céljából továbbra is az erőltetett missziós gyakorlatot kívánjuk folytatni, amelyet NATO-beli első helyezésünket hirdetve még politikailag is hasznosítani lehet. A kérdés önmagát adja: hol itt a korábbiakhoz viszonyított és hangsúlyozott stratégiai szemléletváltás?

Megállapítható, hogy A haderő alkalmazásának jellemzői elnevezésű alfejezet abszolút misszió centrikus, szinte kizárólag az idegen műveleti területeken történő alkalmazás részleteit tárgyalja.

A D. alfejezet az erőforrásokkal foglalkozik. Az 55. pontot szó szerint érdemes idézni: „*A negatív folyamatok megállítása és megfordítása érdekében Magyarország kormánya határozatban kötelezte el magát arra, hogy a Honvédelmi Minisztérium költségvetése a 2013-2015-ös költségvetési évekre vonatkozóan legalább a 2012. évi tervezett költségvetési támogatásának nominálértékén kerül biztosításra, a 2016-os költségvetési évtől kezdődően pedig a GDP részarány évi legalább 0,1 százalékpontos növelésével a támogatási főösszeg 2022-re – az európai NATO tagállamok átlagát közelítve – eléri a GDP 1,39 %-át.*”¹⁹¹ Ezzel a forrásprognózissal kapcsolatban több kérdés vetődik fel. Egyrészt a számszaki részhez: ha a 2012. évi költségvetés GDP részesedésének 0,8 %-os értékét vesszük alapul és ezt vesszük a 2016-tól várható növekedés alapjául is, akkor a 2022-re várható érték nem 1,39 %, hanem 1,5 %. De maga a kiinduló alap is problémát jelent: 2012-2015 között a 2012. évi tervezett költségvetés *nominál* értéken történő biztosítását prognosztizálják, amiről az évenkénti minimálisan és optimistán várható néhány %-os infláció a kiinduló alapot halmozottan csökkentheti. Emellett a Kormány már 2013-ban gazdasági növekedést vár, ami ha teljesül, GDP növekedést jelent, ez pedig szintén éves halmozódással tovább csökkentheti a 2016. évi kiinduló alapot. Tehát abszolút bizonytalan és megfoghatatlan a 2022. évi 1,39 %-os GDP részesedés prognosztizálása. Egyrészt talán azért, mert nincs tétje, ki tudja, mi történik

¹⁹¹ Uo.

3-4 év alatt a magyar gazdaságban? Ez a feltételezés nagyon elnagyolt lenne, hiszen egy kormányhatározatot illik valós tartalommal megtölteni. Másrészt viszont ezt a feltételezést erősíti az a hazánkban a honvédelem terén már „bevált gyakorlat”¹⁹², hogy a közeljövőt éljük túl, közép és hosszú távra pedig tervezzünk merészebben. Az egészből csak egy valamire lehetett következtetni: a belátható közeljövőben a honvédelem nagyon erősen alulfinanszírozott lesz. Ilyen helyzetben még határozottabban felvetődik a kérdés: hatékonyan használjuk-e fel a rendelkezésre álló forrásokat? Továbbra is a korábbiakhoz hasonlóan a műveleteket kell erőltetnünk az egyensúlyok kialakítása helyett?

Az *Erőforrások* alfejezetben, ha nem is első helyen, de kritikus jelentőségüként szerepel a humán erőforrások helyzete, felkészült, motivált és elkötelezett katonák igényével. Ez a meghatározás a nyugdíjakkal és járandóságokkal kapcsolatos „átalakítások”, megszorítások, illetve az előmeneteli rend kötöttségei, valamint az erre a területre is hatással bíró alulfinanszírozottság miatt idealisztikus jellegű. Mégis el kell fogadni, mert hol, ha nem a stratégiában kell ezeket az igényeket, célokat megfogalmazni. Említésre kerül a magas színvonalú képzés, kiképzés, a megfelelő vezetői kiválasztási rendszer kialakításának és a közszolgálati pályák közötti átjárhatóság feltételei kidolgozásának igénye. A megfelelő színvonalú képzés további biztosítása ezért a napi gyakorlatban is gondot jelent a HHK vezetésének mind a humán erőforrás biztosítása, mind az ehhez szükséges anyagi források megteremtése területén.

Mind a miniszteri beszédben, mind a stratégiában kiemelt jelentőségű az *önkéntes tartalékos rendszer kiépítése*. Jelenleg e rendszer állományának a jelentős részét azok a szolgálati nyugdíjasokból járadékossá válók alkotják, akik a járadék 16 %-os adójának elengedése fejében jelentkeztek önkéntesnek. A kettős ellátás tilalma viszont azoknál, akiket a tilalom érint (tehát járadékuk mellett munkával rendelkeznek) és a munkát választják veszítve járadékukat, jelentősen csökkenti a tagság fenntartása iránti ambíciót. Tehát kiépítés helyett inkább lemorzsolódás várható.

A stratégia IV. *A Magyar Honvédség feladatai* fejezetében újdonságként csak a természeti és ipari katasztrófák elhárításban, következményeinek felszámolásában, a humanitárius válságok kezelésében, valamint polgári hatóságok támogatásában, az állami céltartalékolás és a közfoglalkoztatás feladatainak végrehajtásában történő közreműködés korábbiakhoz viszonyítva jelentősebb hangsúlyozása említhető, illetve jelent változást.

¹⁹² „Bevált gyakorlatot” azért említhetünk, mert a védelmi forrásprognózis ilyen formája sajnos már rendszeresen ismétlődő jelenséggé vált, amelyet a továbbiakban, a 2.2.2. pontban (a honvédelem prioritása, értéke) részletesebben elemzem.

Az V. *Képességek* fejezet 69. pontja szerint: „A Magyar Honvédségnek olyan képességalapú haderővé kell válnia, mely hatékonyan képes együttműködni a szövetségesekkel, és amelynek szervezetében megtalálható az ország fegyveres védelméhez szükséges valamennyi hadrendi elem és képesség legalább alapképesség szinten.”¹⁹³ Az ehhez kapcsolódó 70. pont szerint „... képesnek kell lenni az ország fegyveres védelméhez szükséges alapképességeknek a nemzetgazdaságból biztosított források igénybevételével történő fejlesztésére.”¹⁹⁴ A 74. pontban szintén kitérnek arra, hogy „Az ország fegyveres védelme megkívánja, hogy a korábbi átszervezések során leépített, de a feladat ellátása szempontjából kritikus jelentőséggel bíró fegyvernemek alapjaival a Magyar Honvédség rendelkezzen.”¹⁹⁵ Sajnos az idézetek tovább erősítik a stratégia eddigi elemzésének azon megállapításait, hogy egyelőre a túlélésre kell berendezkedni. Hiszen az alapképességek ma is valamilyen szinten rendelkezésre állnak (bár a megfogalmazásból az is kiérthető, hogy már azok sem). Rendelkezünk rendkívül korlátozott számban harckocsikkal, lövézpáncélosokkal, tüzérséggel, páncéltörő eszközökkel, helikopterekkel, vadászgépekkel stb. Ezek fejlesztése a leírtak szerint elmarad, illetve ma már az is képesség, hogy szükség esetén képesnek kell lenni az alapképességek fejlesztésére. Ez a stratégiában megfogalmazott megállapítás egyenértékű a meglévő helyzet konzerválásával. Ezek a célok messze elmaradnak a néhány évvel ezelőtt, katonai vezetők által informálisan megfogalmazott „kemény dandár” igényétől. De elmaradnak pl. egy olyan korábban már létrehozott képességtől, mint pl. egy könnyű gépesített lövész zászlóalj tevékenységének fél éves felkészítéssel, fél éves műveleti alkalmazásra való biztosítása.¹⁹⁶

A 83. pontban nagyon fontos cél kerül megfogalmazásra, a hálózatalapú hadviselés feltételeinek megteremtése. Csalódást jelent viszont az, hogy ez alatt „csak” a kibervédelmet említik, amely amúgy is szerves része kell, hogy legyen az ország kritikus infrastruktúra

¹⁹³ Jároscsák Miklós (2005): A BNT nemzetközi és hazai tapasztalatai, Budapest: HM Oktatási és Tudományszervező Főosztály, 2005. p. 10.

¹⁹⁴ A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról

¹⁹⁵ Uo.

¹⁹⁶ 2012. október 26-án, a Honvéd Kulturális Központban, a Fejérváry Géza Társaság, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetközi Intézetének Stratégiai Védelmi Kutató Központja, a HM PRKF Kulturális Osztálya, és a Honvéd Kulturális Központ szervezésében rendezett biztonságpolitikai konferencián a HM Védelmi Tervezési Főosztály főosztályvezetője, a képességfejlesztésekkel kapcsolatos előadásában sem vázolt hasonló jellegű képességfejlesztéseket. Említett viszont pl. katonadiplomáciai konfliktuskezelő képességet, vagy éppen lőtér bérbeadó képességet (?!).

védelmének, és amelynek fő témafelelőse a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.¹⁹⁷¹⁹⁸

A végrehajtási irányelvek taglalása során rögtön az elején, a 84. pontban megfogalmazódik: „A Magyar Honvédség fejlesztése melletti szilárd politikai elkötelezettséggel csak középtávon jár együtt a rendelkezésre álló anyagi erőforrások növekedése.”¹⁹⁹ A 85. pontban pedig „A korlátozott anyagi erőforrások csak fokozatos előrehaladást tesznek lehetővé képességfejlesztési céljaink megvalósításában. A forráshiányos környezet megköveteli, hogy a fejlesztések terv szerint ütemezetten, egymáshoz képest rangsorolva valósuljanak meg.”²⁰⁰

A fejlesztések egyik alapfeltétele a szilárd politikai elkötelezettség, a másik viszont az erőforrások időbeni biztosítása. Egy jól működő VTR-nek alapeleme a képesség és feladatalapú erőforrás tervezés, amely a források függvényében - természeténél fogva - priorizálja is az általában program alapú fejlesztéseket, beszerzéseket. Gond van a tervező rendszerrel, ha stratégiában kell hangsúlyozni - a forráshiányos környezetre hivatkozva - a tervezés alapelemeit, módszertanát, a priorizálást. A képesség és feladatalapú tervezési módszertan pont forráshiány esetén tud hatékony lenni. Alaptermészetének hangsúlyozása nélkül. A program alapú tervezésnél pedig az jelent problémát, hogy a fejlesztések alapvetően nem rövid, hanem legalább közép, vagy hosszútávra szólnak. Válságterhes időszakban nehéz megjósolni még középtávon is a nemzetgazdaság állapotát, illetve a honvédelem politikai prioritását. Nincs garancia a forrásprognózisra, sőt az eddigi tapasztalatok arról szólnak, hogy a 10 évre adott forrásprognózis második időszakára ígért jelentős forrásnövekedésnek nincs realitása. Ez azért veszélyes, mert nem csak az ütemezetten tervezett fejlesztéseket kell törölni, hanem mert veszélyezteti a korábban elkezdett fejlesztések megvalósítását is. Jobb esetben korlátozza azok mértékét, rosszabb esetben leállítási kötelezettség vetődik fel, ami a korábban már befektetett eszközök, források miatt egyértelműen pazarlással egyenértékű, egy ráadásul forráshiányos

¹⁹⁷ A 359-23/2011. számú Miniszteri Irányelvekben egy ötsoros bekezdés erejéig többet tudhatunk meg a hálózat alapú műveleti képesség kialakításának első lépéséről (harcászati és légi vezetési-irányítási rendszer közötti kapcsolat elemeinek kialakítása). Ennyit egy NKS is megérdemelt volna.

¹⁹⁸ Horváth Attila (2013): A kritikus infrastruktúra védelem komplex értelmezésének szükségessége, In: Szerk.: Horváth Attila Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer. Budapest: Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. p. 26.

¹⁹⁹ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása (359-19/2011. számú HM ügyirat)

²⁰⁰ 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat 85. pont.

környezetben. A 87. pontban hangsúlyozzák, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani a nemzetgazdaságban és a hazai hadiiparban rejlő lehetőségek feltárására, kiaknázására.²⁰¹

A 89. pont szerint: „*A Magyar Honvédségnek egyre nagyobb hangsúlyt kell helyeznie az energiafogyasztás optimalizálására, a megújuló energiaforrások, illetve a környezetbarát és költségkímélő technológiák használatára.*”²⁰² Az irányelv tartalmilag kifogástalan. De célszerű lett volna feladatként megfogalmazni az irányelv céljának elérése érdekében pl. a honvédelmi költségvetés igen jelentős részét kitevő működés-fenntartáshoz tartozó a katonai objektumok üzemeltetése jelenlegi helyzetének felülvizsgálatát. Jelenleg ugyanis HM tulajdonú piaci szolgáltató végzi ezeket a feladatokat, egy erős eredményérdekeltségű rendszerben, alvállalkozókkal, esetenként többszörös alvállalkozói láncolattal. Tehát minél magasabbak a közüzemi díjak, annál jelentősebb a szolgáltató(k) jutaléka, amely az energiafogyasztás optimalizálása ellen hat, hiszen a szolgáltatónak nem érdeke az alacsonyabb jutalékokat eredményező korszerűsítés. A tét pedig óriási, hiszen a közüzemi díjak több milliárdos nagyságrendűek, az objektumok fenntartásának egyik legnagyobb tételét alkotják. Király László és szerzőtársa szerint a védelmi szféra normál (békeidőszaki) helyzetben az energiabiztonság „élvezője”, azonban magával az energiatakaréossággal támogatja az (energia)biztonságot (energiafüggőséget mérsékli), költségvetési kiadásokat (pl. működési-üzemeltetési költségeket) csökkenti és pozitívan hat a környezeti értékekre is (kevesebb energiahordozó felhasználás, alacsonyabb mértékű környezetszennyezés és terhelés stb.)²⁰³

Összességében az NKS-ről megállapítható, hogy nem hozott érdemi változást a jövőre vonatkozó stratégiában. Egyrészt annak nagy részét ismétli, ami alapvetően hibának nem róható fel. Nem tapasztalható érdemi változás azonban a műveleti, missziós jelleg és az országvédelem egyensúlyának helyreállításában. Ez azért is probléma, mert a műveletek terjedelme, jellege változó, elképzelést kellene (kellett volna) kialakítani a változásokra. A stratégia pedig továbbra is egyértelműen misszió centrikus. Nem igazolódtak be azon feltételezések sem, melyek szerint az országvédelem kellő hangsúlyt fog kapni a jövőre vonatkozó elképzelésekben. Az egyik oka ennek a stratégiában majdnem egyetlen

²⁰¹ Végrehajtási irányelvnek ez a megállapítás üdvözlendő, de minden irányelvet a gyakorlat hozadéka minősít. Az NKS elemzésének elején hivatkozott konferencián egyetlen kérdésfeltevésre került sor a hallgatóság köréből. A Magyar Hádiipari Szövetség vezetője kérdezte a honvédelmi minisztertől, hogy az új stratégia kapcsán számíthatnak-e a magyar hadiipar megújítására, a HM-el történő korábbi eredményes együttműködés javulására. A miniszter nem elutasító, de rendkívül óvatos választ adott, hivatkozva a források korlátozottságára.

²⁰² 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat 89. pont.

²⁰³ Király László - Végvári, Zsolt (2017): Energiatakarékoság a Magyar Honvédség béke időszaki működésében. HADTUDOMÁNY, 27: 3-4, p. 57.

újdonságot jelentő forrásprognózis lehet, amely további alulfinanszírozással rontja a honvédelem állapotát.

A közép és hosszú táv ma Magyarországon, a gazdaság állapotát, kilátásait figyelembe véve, valamint azt a tényt, hogy a forrásprognózisok ilyen jellege ma már ismétlődően „bevált gyakorlatnak” tekinthető, „megnyugtató” távolságot ad a lehetőségektől való elrugaszkodásra. A megnyugvás pedig veszélyes, hiszen a tét nagy, a tét pátosz nélkül is állítható: hazánk biztonsága, védelme és az azért való felelősség kérdése. Igazából a stratégián nem tükröződik a szemléletváltozás, amely egyébként minden korábbi stratégia kidolgozóinak is az ígérvénye volt. Mindezek alapján felvetődik a kérdés, miért kellett alig három éven belül a régi NKS-t egy újjal felváltani? Egyrészt kényszerpálya miatt, hiszen a Nemzeti Biztonsági Stratégia előírja az ágazati stratégiák kidolgozását. Másrészt kormányváltás után „illik” egy új stratégiát megfogalmazni. De annak ellenére, hogy a honvédelmi miniszter által is hangsúlyozottan az új NKS kidolgozása már 2011 évben megkezdődött: a kidolgozással eltelt több, mint egy évet követően a stratégia tartalmilag nem újult meg. Ez azért sajnálatos, mert az értekezéseken is tárgyalt, megválaszolásra váró kérdések nem veszítették aktualitásukat. Az akkori döntési helyzetben első lépésként célszerű lett volna magáról a stratégiáról, a tényleges jövőképről, a köztudott problémák lehetséges megoldásáról elgondolkodni, dönteni. Meg kellett volna találni a helyes arányokat a missziós szerepvállalás és az országvédelem között, és ennek megfelelően a haderő fejlesztési prioritásokat és követelményeket konkretizálni. És költséghatékonyan a legsürgetőbb feladatokra felhasználni a rendelkezésre álló szűkös forrásokat. Mindehhez alapfeltétel lett volna, hogy megtaláljuk helyünket, szerepünket a NATO zajló folyamataiban, figyelembe véve az új stratégiai koncepciót, a transzformációs folyamatokat, a modern, hálózat-alapú hadviselés követelményeit és azokat a szegmenseket, ahol a leghatékonyabban lehet képviselni hazánk érdekeit. Olyan korszerű haderőt kell kialakítani, amely a realitások talaján egyaránt célozza az országvédelmet és a missziós feladatokat.

Érdemes az országvédelem és a statikus területvédelem közötti különbségről beszélni. Az országvédelem sokkal komplexebb, összetettebb feladat, mint a területvédelem. Nem valószínű, hogy a zajló viták eredményeként most hadrendbe kellene állítani korábban rendszerből kivont, tárolt és már ki tudja milyen állapotban lévő nehéz fegyverzetet (pl. harcokocsikat, tüzérséget). Ezeket az eszközöket nem kellett volna úgy eltüntetni, ahogy történt. Rombolni könnyű, építkezni, helyreállítani viszont nehéz és rendkívül költséges. Szerepünket, helyünket kell keresni, azt, hogy a modern hadviselésben szerepet játszó,

elsősorban az országvédelmet erősítő haderőt építsünk, amely azonban alkalmas missziós feladatok végrehajtására is. Olyan haderőt, amelyet misszióba is lehet vezényelni úgy, hogy nem egyedileg kell felszerelni, felkészíteni minden egyes katonát, alegységet, egységet. Amelyek alaprendeltetésükből képesek a hálózat alapú hadviselés valamely részébe hatékonyan beilleszkedni, tevékenykedni. A meglévő sajátosságainkat, lehetőségeinket kell számba venni, esetleg újraértékelni és kihasználni. Az elkezdett programokat szelektálva dönteni kell a források célirányosabb felhasználásáról, a programok nem visszafogott, hanem ellenkezőleg, felgyorsított végig viteléről. Nem bővelkedünk pl. csapásmérő erőkből, de ha a Gripen-programot – amelyre már annyit áldoztunk – sikerülne befejezni, az látványos eredményt jelentene. Tehát nem érdemes beletörődni a „pénztelenségbe”, nem érdemes letudni, mintegy „kipipálni” egyes feladatok látszólagos végrehajtását, hanem elfogadva a kihívásokat, át kell gondolni helyzetünket és értelemmel, hittel élni a döntési helyzet adta lehetőségekkel. Bár a védelmi dokumentumokban kevésbé tükröződik, azért *egyértelműen történt pozitív elmozdulás is a védelmi képességek fejlesztése területén. A honvédelmi miniszter 2015. június 4-i parlamenti bizottsági meghallgatásán röviden vázolta az elmúlt egy év katonai képességek fejlesztési területeit, valamint eszközbeszerzéseket az alábbiak szerint:*

- a pápai repülőtér fejlesztése. Ennek keretében 2014-ben elindult a SAC program infrastrukturális projektjének részeként a SAC Hangár Komplexum építése nemzetközi finanszírozásban. Új kiegészítő repülésirányító torony épült 2016. évi befejezéssel;



3. számú kép. C-17-esek a pápai repülőtéren
(Készítette: Rác Tünde)

- a Gripen-program közvetlen légi támogatási, CAS képessége keretében elkezdődött az emelt szintű éjszakai azonosítási képesség kialakítása, valamint a precíziós levegő-föld bombafegyverzet beszerzése;
- 2014-2018 közötti finanszírozással, egy új szerződés alapján elindult a MISTRAL légvédelmi rakétakomplexumok fenntartása és fejlesztése, amelynek alapján beszerzésre kerülnek Mistral 3 típusú rakéták, Mistral 2 rakétafelújító készletek, hőkamerák, logisztikai készletek, műszaki dokumentációk, valamint kiképzések;
- hazai erőből a V4-EU harccsoporthoz kapcsolódó kiképzési programokat finanszíroznak (légi támogató képesség, látótávolságon túli légi harcképesség, légiirányítók képzése);



**4. számú kép. Az új Mistral szerződés aláírása a Honvédelmi Minisztériumban
2014. augusztus 19-én (Készítette: Rácz Tünde)**

- fejlesztették a C2 vezetés irányítási rendszert híradó és informatikai eszközök beszerzésével, mobil vezetési pontokat alakítottak ki. Beszerzésekkel fejlesztették a tábori vezetési rendszert is;



5. számú kép. AMD gépkarabély továbbfejlesztett változata
(amerikai kiegészítésekkel modernizált, alul gránátvető, alatta nagy fényerejű lámpa,
Tetején optikai irányzék) (Készítette: Rácz Tünde)

- amerikai finanszírozással megtörténik a MILES lézeres harcászati kiképző rendszer és a tüzérségi megfigyelőképesség korszerűsítése, kézfegyverek és fegyverirányzékok beszerzése;
- 2014-2015 években a gépjármű beszerzési program keretében jelentős összegben történtek beszerzések a Rába Jármű Kft-től.



6. számú kép. RÁBA tehergépjármű (Készítette: Rácz Tünde)

Az előzőek alapján látható, hogy a fejlesztések jelentős részének fedezete nemzetközi forrásokból származik és a honvédelmi tárca költségvetését döntően a személyi kiadások és a működés-fenntartás adja, és csak nagyon csekély rész jut a fejlesztésekkel kapcsolatos beszerzésekre. A katonai képességek tárgyalásakor, azzal összefüggésben is nem hagyhatók figyelmen kívül a NATO vállalásaink. Ezekre legnagyobb hatással az ukrán válságra adott NATO válaszok voltak. Alapjaiban változott az európai biztonsági helyzet, amelyre a NATO reakciója a 2014 szeptemberében tartott walesi csúcstalálkozón a tagállamok állam és kormányfői által elfogadott készenléti akcióterv volt. Ennek keretében

Magyarország legfontosabb vállalásai:

- a védelmi költségvetés emelése;
- aktív részvétel a nemzetközi gyakorlatokon;
- hozzájárulás a NATO kollektív képességeihez;
- védelmi beruházások és fejlesztések felgyorsítása;
- Ukrajna támogatása.

A védelmi költségvetés alakulását köztük a legfrissebb adatokkal a továbbiakban részletesen elemezni fogom. A nemzetközi gyakorlatokról a honvédelmi miniszter az előzőekben már hivatkozott parlamenti meghallgatáson az alábbiakat ismertette:

„A nemzetközi gyakorlatok tekintetében szeretném tájékoztatni önöket az Iron Sword 2014 nevű gyakorlat kapcsán, ahol Litvániában egy komplett lövész század vett részt, illetve a balti és amerikai katonákkal közös kiképzésen is részt vett, hogy ezzel hazánk lett az első olyan európai ország, amely tartósan csapatokat állomásoztatott a Baltikumban. Az első olyan európai ország voltunk, amelyik ezt megtette. Nagyon lényegesnek tartom azt is, hogy részt vettünk Lengyelországban az Anakonda nevű gyakorlaton. 2015-ben is több nemzetközi gyakorlaton - például Sabe Junction, Trident, Javelin – vesz részt a Magyar Honvédség, illetve hazai gyakorlataink egy részére meghívtuk külföldi partnereinket is.

*Kiemelt jelentőségű a NATO idei évi nagy láthatóságú gyakorlatán való magyar szerepvállalás – ezt angolul Trident Juncture-nek hívják – amelyhez kapcsolva kerül majd megrendezésre a Visegrádi Négyek harccsoportjában felajánlott magyar erők megmérettetése is.”*²⁰⁴

²⁰⁴ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. p. 6. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

A NATO kollektív képességeihez való hozzájárulás jegyében:

- Magyarország saját erőből és NATO hozzájárulással is fejleszti a pápai repülőteret, amely így képes lesz nagyobb NATO erők fogadására és telepítésére;
- a NATO újonnan létrehozandó gyorsreagálású erőiben Magyarország századszintű erővel fog részt venni;
- rész vettünk a NATO által számunkra kidolgozott stratégiai szintű veszélyhelyzeti terv elkészítésében. A terv további pontosítása érdekében 13 fő tervező lesz telepítve a NATO brunssumi parancsnokságára;
- a HM-ben előkészítő munka zajlott a NATO előretolt vezetés irányítási törzselem koncepciója (NATO Forces Integration Unit) Magyarországra (Székesfehérvárra) telepítése érdekében. Az infrastruktúra, informatikai és személyügyi feltételek a NATO-val egyeztetésre kerültek, a székesfehérvári objektumot 2016. november 16-án átadták.
- Magyarország 2015 év nyaratól három törzstiszttel vesz részt a NATO északkeleti hadtestparancsnokságának munkájában;
- Magyarország szerepet vállal a balti légtérelőőrzésben, amelyet 2014 óta a szövetséges államok látnak el. 2015. szeptember-december és 2019. május-augusztus között kerül erre sor. Két géppárral, nyolc pilótával és földi kiszolgáló személyzettel, összesen 89 fővel látja el a Magyar Honvédség ezt a feladatot;
- 2014. október 4-től Magyarország a NATO keretében, Olaszországgal közösen, NATO műveleti alárendeltségben Szlovénia légterének biztosítását is sikeresen ellátja.

A felsoroltak mellett nagy jelentőséggel bír Magyarország országgyűlési határozat alapján történő kurdisztáni katonai szerepvállalása, amely tervezetten 150 fő részvételével 2017. december 31-ig tart. Az észak-iraki Erbilben a fő feladat kiképzés támogató jellegű lesz. A küldetés költségbiztosítására a HM a 2015. évi költségvetésén felül mindösszesen 16,8 milliárd forintot kapott.²⁰⁵ Mindezen felül hazánk az Iszlám Állam elleni harchoz amerikai közvetítéssel 2014 augusztusában összesen 248 tonna (6 millió db) lőszert juttatott el a kurd pesmerga erőknek.²⁰⁶

²⁰⁵ Uo. 8.

²⁰⁶ A kurdisztáni szerepvállalás idehaza meglehetősen politikai vihart kavart. Az ellenzéki pártok nem támogatták a magyar csapatok kiküldését. A jobbik kifejezetten kemény álláspontot képviselt. Egyrészt nemzetbiztonsági kockázatot látott a küldetésben, félve attól, hogy a nemzetközi terrorizmus hazánkra is kiterjeszti a tevékenységét. Másrészt az USA-t okolják a kialakult helyzetért (Irak, Szíria, Líbia, Afganisztán), ami miatt elfogadhatatlan, hogy az amerikaiak a részvételünket szorgalmazták. Harmadrészt a küldetés rendkívül

A walesi vállalat részét képezi *Ukrajna támogatása* is. 20 sebesült ukrán katona kezelését és orvosi rehabilitációját vállaltuk. Vállaltuk 20 ukrán katonatiszt angolnyelv-képzését is, valamint tüzserész kiképzést. A NATO kijevi összekötő irodájába egy tisztet delegáltunk.

A már többször idézett honvédelmi miniszteri országgyűlési meghallgatáson Ukrajna támogatása ellenzéki felvetéseket váltott ki. Egy Jobbikos képviselő felvetése: *„Kezdenék egy nagyon rövid kritikával és egy kérdéssel. A kritika inkább szól a kormánynak, mintsem önmagában a Honvédelmi Minisztériumnak: ez pedig az Ukrajnával kapcsolatos, hogy is mondjam, tevékenységünk vagy támogatásunk. Tekintettel arra, hogy akár anyagi, akár szellemi, szakmai vagy éppen egészségügyi támogatást nyújtunk Ukrajnának, és cserében nem látunk semmilyen garanciát a kárpátaljai magyarság biztonságára vonatkozóan, itt azért újra kellene gondolni sok mindent vagy a jövőben változtatni kellene sok mindenben. Mi azt aggasztónak tartjuk, hogy támogatjuk, illetve a magyar kormány támogatja azt az Ukrajnát és azt az ukrán kormányt és azt az ukrán hadsereget, amely szorosan együttműködik nyíltan, ténylegesen szélsőséges - akár az Azov, a Karpatszka Szics, akár az Ajdar nevű – önkéntes zászlóaljakkal, amelyek kifejezetten magyarok likvidálásáról, etnikai tisztogatásokról beszél; értem ez alatt a lengyeleket, ruszinokat, s a többi. És a legmagasabb ukrán kormányzati szinten történő együttműködés van közöttük, hol titokban, hol csak elnézik a tevékenységüket, de hát azt azért lehet látni a különböző beszámolók alapján, hogy mit művelnek akár a hátszágban akár a fronton. Tehát ezt mi aggasztónak tartjuk, főleg úgy, hogy az ukrán kormány nem hogy nem tesz semmifajta gesztust a magyar lakosság irányában, hanem kifejezetten minden kisebbséget sújtó intézkedéseket hoz sorozatban.”*²⁰⁷

A miniszter válaszában kiemelte, hogy némi eredmények azért vannak, hiszen például az ukrainai kisebbségeket diszkrimináló nyelvtörvény többek közt magyar közbenjárás eredményeként felfüggesztésre került. *„Az egy taktikai kérdés lehet, hogy az érdekérvényesítésnek melyik a helyes módja, hogy vajon a segítség fejében elvárt jóindulat vezet-e célra, vagy pedig a határon túli keménykedés, különös tekintettel arra, hogy tagja vagyunk egy szövetségi rendszernek; nos, ez vitakérdés lehet kettőnk között. Egy dolog nem, ez pedig az, hogy a kárpátaljai magyarság biztonsága, jóléte, nemzeti jogainak a gyakorlása, az az iskoláihoz, az anyanyelvéhez, az ezer éve birtokolt szülőhelyéhez való joga nem tehető*

költségigényes. És negyedrészt az sem elfogadható számukra, hogy térségünkben csak hazánk vállalt szerepet a fegyveres küldetésben.

²⁰⁷ Uo. 27.

*kérdéssé egy pillanatra sem. Ez egy olyan vörös vonal, amely a magyar kormány számára átléphetetlen.”*²⁰⁸

A képességek és az azok javát szolgáló fejlesztések, beszerzések tárgyalásakor feltétlenül említést érdemel a régóta tervezett helikopter beszerzések ügye.²⁰⁹ 2014 októberében a HM bejelentette, hogy a piaci becslések szerinti 150-200 milliárd forint értékű helikopter beszerzés előkészítése megtörtént, megfelelő kormánydöntés kell csak a beszerzés elindításához. Egy nagy közös tender kiírása várható, amely alapján a katonai, katasztrófavédelmi, rendőrségi és mentőhelikoptereket egy nagy közös tender keretében együtt szerzik be. A legkülönbözőbb helikoptergyártók lobbiztak a megrendelésekért. Kormánydöntés azonban nem született. Ellenzéki képviselői kérdésre: *„Ami a fejlesztéseket illeti 2013 májusában a parlamenti pártokkal folytatott egyeztetés után, nagy médiafelhajtás közepette bejelentette miniszterúr, hogy a kormány új helikoptereket és szállító repülőket fog beszerezni. Akkor azt mondta, hogy a helikopter-beszerzésre a pályázatot úgy írják ki, hogy a választások után hivatalba lépő kormány 2014 közepe táján – idézem szó szerint – egy gombnyomással dönteni tudjon arról, hogy melyik ajánlatot fogadja el. Ezzel szemben, a nagy bejelentések dacára, semmi nem történt a tavalyi évben és az ideiben sem, ahogy miniszter úr ígérte. A kiírt repülőgép tendert még 2013 nyarán lefűjték, a helikopter tendert pedig nem írták ki. És ami még ijesztőbb, hogy a benyújtott jövő évi költségvetési tervjavaslatban egy fillért nem is látni, hogy ebből a célból akár a jövő évben is bármi megvalósulna.”*²¹⁰

A honvédelmi miniszter nem volt könnyű helyzetben válasza megfogalmazásakor: *„Ez a kérdés 2013-ban volt aktuális, az az egyeztetés, amelyről szóltak is; a 2014-es éves meghallgatásomon alaposan ki is vesztük ezt a dolgot, hogy miért nem úgy történt az 2013-ban és 2014-ben, mint ahogy azt 2013 közepén szándékoltam. Szívesen elismétlem önnek, hogy mind a helikopterek, mind a szállító repülőgépek beszerzése tekintetében rendkívül fontosnak tartom azt a politikai és szakmai konszenzust, amely létrejött a parlamenti pártok között ebben az ügyben. Szeretném tájékoztatni arról, hogy folyamatosan dolgozunk az ügyön, minden szükséges előkészítő lépést megtettünk. Valóban egy gombnyomással elindítható a tender. Az, hogy ön fölveti most itt ezt a kérdést, ez csak segíti az ügyet*

²⁰⁸ Uo. 28.

²⁰⁹ Megjegyzendő, hogy 2020 decemberében mutatták be a Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program részeként beszerzett kiképző repülőgépeket és többcélú helikoptereket az MH 86. Szolnok Helikopter Bázison. Az Airbus H145M helikopter olyan kléességgel bír, mint szállítás, légitámogatás, felderítés, futár- és kutató-mentő feladatok, különleges műveletek támogatása, sebesültszállítás.

Forrás: <https://honvedelem.hu/hirek/toretlenül-halad-a-legiero-fejlesztese.html>

²¹⁰ Uo. 17.

előrevinni, úgy gondolom, úgyhogy én hálásan köszönöm az e körben tett megjegyzéseit. És az is teljes mértékben igaz, hogy a HM jövő évi költségvetésében, bár 22 százalékkal haladja meg az ideit, valóban nincs tervezve pénz erre a feladatra. Ennek nagyon egyszerű oka van. Soha egy percig nem gondoltuk, és a tízéves fejlesztési tervünket sem úgy állítottuk össze, hogy a nemzeti helikopter képesség megteremtését abból finanszíroznánk. Miután ez eleve egy több tárcát érintő és össznemzeti ügy, kezdettől az volt a mi álláspontunk is, de az egész kormány álláspontja is, hogy ezt kormányzati döntéssel, külön forrásból kell és lehet megoldani. Ennek az előkészítésén dolgozunk. Én remélem, hogy hamarosan jó hírekről számolhatok be e tekintetben, de hát némi hija még van a rendelkezésre álló pénznek.”²¹¹

Mindezek alapvetően tervezési kérdések. Vizsgáljuk meg magát a tervező rendszert.

2.2.1.3. A Védelmi Tervező Rendszer

A tét nagy. A tét azoknak a kérdéseknek, probléma felvetéseknek, ellentmondásoknak a megválaszolása, megoldása, feloldása, amelyek az előzőekben részben említésre kerültek. A tét, az alulfinanszírozás ellenére is több százmilliárd Ft-os, kormányzati szinten igen jelentős honvédelmi költségvetés hatékony felhasználása vagy szétforgácsolása. Hatékonyság hiányában a milliárdok ugyan felhasználásra kerülnek, a felhasználás viszont a pazarlással egyenértékű, ha az adott tervidőszakban a pénz „elfolyik”, nincs érzékelhető eredmény. Ennek következtében egyrészt károsodik a honvédelmünk ügye, másrészt kialakulhat egy olyan közhangulat (a társadalomban, de akár a kormányzaton belül is), hogy minek a katonáknak ekkora költségvetés, ha nincs érzékelhető produktumuk. A „történelem” ismételheti önmagát, hiszen 2004. évben pontosan ez volt az egyik pillanatról a másikra történő, mintegy 120 mrdFt-os megvonás „indoka”. 2004. év tavaszán a Védelmi Tervezési Kérdőívet (DPQ) négy tárca véleményezte a NATO-nak történő megküldése előtt. Mindenki egyetértett a benne foglaltakkal, kivéve a Pénzügyminisztériumot, amelyik kb. egy hét leforgása alatt megvonta a 2005. évi védelmi költségvetésből több mint 100 mrd Ft-ot. Szakmai indoklás nélkül, vélhetően szubjektív alapon. Történt mindez éppen a VTR születésekor, akkor, amikor a tervezés már kísérleti jelleggel képesség alapú volt. A 2003. évben befejezett Védelmi Felülvizsgálat eredményeit is romba döntötte ez a döntés, hosszú időre előre vetítve a védelem alulfinanszírozását. A Védelmi Felülvizsgálat szükségességének egyik oka a haderő fejlesztési célkitűzéseinkkel, vállalásainkkal, azok rendszeres aluteljesítésével kapcsolatos NATO kritika és egy olyan

²¹¹ Uo. 19.

elvárás volt, hogy amit vállalunk azt teljesítsük. A revízió megtörténte és az említett forrásmegvonás után tovább romlott NATO megítélésünk. Elhangzottak olyan vélemények, hogy az olyan tagállamokat, amelyek a sor végén kullogva csak haszonélvezői a szövetségnek, ki lehessen zárni a tagok sorából. Tehát pont akkor nagy a tervezők felelőssége, amikor a források szűkösek. A felelősség pedig az alulfinanszírozás kockázata iránt, magában foglalja a felelősség kormányzati szintre történő hátrítása lehetőségének biztosítását is.

A képesség és feladat alapú tervezésnek pont az a fő jellemzője, hogy a kormányzati döntéshozót helyzetbe hozza, lehetőséget biztosítva, hogy az elvárt feladatokhoz igazítsa a forrásokat. Tervezési információk birtokában a döntéshozónak van felelőssége, hogy milyen feladatokat határoz meg, amelyekhez viszont a forrásokat is biztosítania kell.

Ha a kormányzati döntéshozó nincs helyzetben, mert az adott tárca nem tudja, vagy nem meri helyzetbe hozni, akkor a felelősség kérdése továbbra is tárca szinten reked. A kormányzat, ha szándék szinten is, de ma már ilyen irányba halad. Példaként említhető az önkormányzati rendszer átalakításának nagyon éles társadalmi és politikai vitája, amelynek egyik fő témája a feladatfinanszírozás volt. Másik példa a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és a védelmi tartalékolásnak ma már gyakorlati lépéseket is magába foglaló képesség alapú tervezési megközelítése. *A honvédelmi tárcának élnie kellene azzal a helyzeti előnyével, hogy közel tizennyolc éve van napirenden az új tervezési módszertan, és bizonyíthatóan ért el eredményeket ezen a téren.* A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének tárcaközi koordinációt igénylő munkája során a HM volt tervezési módszertan szempontjából a követendő példa. Még a 2010. évi kormányváltás előtt elkezdődött, majd azt követően a Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes főosztályának vezetésével folytatódott a nemzetgazdaság védelmi felkészítésével kapcsolatos kidolgozói munka. Rendszeres tárcaközi egyeztetések zajlottak a védelmi felkészítés, védelmi tartalékolás, valamint a tervezési módszertan fejlesztésével kapcsolatos témakörökben.

Az értekezés kidolgozása során több alkalommal konzultáltam érintett vezetőkkel (pl. a Kormányzati Koordinációs Bizottság titkárságvezetőjével, az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium képviselőjével és témafelelősével, az Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes vezetőjével, a közlekedési céltartalék készleteket kezelő nonprofit közhasznú Kft. volt gazdasági igazgatójával). Helyszíni bejárásokra volt lehetőségem az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Ferihegyi úti bázisán és Lovasberényben, a gyakorlatban is megismerni a készletezéseket, a céltartalékok helyzetét, a jövőre vonatkozó elképzeléseket. Mindezek során *meggyőződhettem arról*, hogy a Védelmi Tervező Rendszer

területén jelentkező kérdéseket együttesen kell feldolgozni, különös tekintettel a stratégiai tervezés, illetve feladattervező rendszerekre vonatkozóan.²¹²

Úgy gondolom, hogy a szakemberek kiválóan ismerték az új tervezési módszertanból származó előnyöket - konzultációs partnereim közül többen a HM-ből „származtak”, HM-es szakmai múltra tekinthettek vissza – és valóban alapvető célkitűzés volt a feladatalapú tervezési módszertan kialakítása, bevezetése.

A Nemzetgazdasági Minisztérium koordinálásával létrejött egy a minisztériumi ágazatokat képviselő kidolgozói munkacsoport, amely már képesség alapon rendezte át a meglévő ágazati céltartalékokat, határozta meg a feladatokat és a jövőbeni fejlesztési irányokat. A volt Pénzügyminisztérium az állami szakfeladatrend kidolgozása során szintén HM-es tapasztalatokra támaszkodott. Tehát a honvédelmi tárca ma helyzetben lehetne, rendelkezhetne egy kiváló tervező rendszerrel, ha 2005-öt követően is odafigyelt volna a rendszerfejlesztésre, az ennek kapcsán már említett fő feladatokra (hatékonyság mérés, informatikai támogatás, stb.). Határozottan állítható, hogy a VTR sikeresen kezdte meg működését. De már 2005 év tavaszán, a HM radikális átalakításakor a rendszert súlyos csapások érték. *Az újonnan megalakult Védelmi Tervezési Főosztály (VTF) nem töltötte be rendeltetését, azt a célt, amelyért létrehozták. Nem szakirányította a bonyolult rendszert, fokozatosan, de határozottan leépült a további rendszerfejlesztés, a korábbi rendszerfejlesztői magot felszámolták. Hibának bizonyult, hogy egymás után pénzügyes végzettségű vezetők irányították a VTF-t (akik korábban, a rendszerfejlesztés időszakában nem tudtak azonosulni az új rendszerszemlélettel – a pénzügyi tervezés a korábbiakkal, a hatalommal járó tervezési folyamattal ellentétben már a döntéseket követően zajlik, végrehajtoi, szinte államkincstári jelleggel -, sőt esetenként a rendszerfejlesztés ellenlábasai voltak). Nem ismerték, nem tudták sem a működés lényegét, sem a továbbfejlesztés fő irányait. A rendszer 2005. évi bevezetésekor a további feladatok egyértelműek voltak: a hatékonyságmérés módszertanának kidolgozása és annak gyakorlatba ültetése, sürgős informatikai fejlesztések, radikális szakirányítás, szakfeladatrend kialakítása, kontrolling rendszer bevezetése, mikro- és makro környezet fejlesztése. Az új vezetők nagy része nem vette a fáradságot, hogy az elért eredményeket, további legfontosabb feladatokat megismerje. Ezekből következően *ötletelgetés zajlott*, annak egyenes következményével: az anarchiával. A szervezeti átalakítások miatt megszűnt az erőforrás (humán, logisztikai, infrastrukturális, portfólió) tervezés központi irányítása, a „tervgyár” jelleg, amelyet egy*

²¹² Endrődi István (2005): Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság pénzügyi finanszírozása, és együttműködése a Magyar Honvédséggel. Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest, 2005. pp. 50-51.

VTF osztály szinten nem lehetett végezni. Ennek következményei voltak. Késtek, elmaradtak a kidolgozandó 10 éves tervek. Nem létező 10 éves tervről készítettek kormány-előterjesztést és vártak döntéseket. Az erőforrás tervezés terén, főleg logisztikai, de infrastrukturális és portfólió (HM Rt-k, nonprofit Kft-k) területen alapvető problémák jelentkeztek. Mamut méretű ügynökségek jöttek létre, nem megfelelő vezetési szinten kontrol nélküli óriási hatalommal, alacsony hatékonyságú működéssel, rosszabb átláthatósággal (ez alapul szolgálhatott az akkori, HM-et érintő botrányoknak is). A helyzet 2010. évben odáig fajult, hogy előbb volt a HM tárcának költségvetési terve, mint erőforrás terve. Ez a működés alapjait sérti, a rendszer lenullázásával egyenértékű, visszatérés a rendszerfejlesztés előtti korszakhoz. Az akkor kiadott „rendszerterv” értelmezhetetlen, zavaros, hiányos, a szakmai követelmények elemi feltételeit sem elégítette ki (nem csak a korábbi rendszerfejlesztők, hanem a rendszerben maradók véleménye szerint egyaránt).

Összességében megállapítható, hogy a VTR a 2004-2005. évi eredményes működést követően vissza, illetve kevésbé jó irányba fejlődött. A rendszerrel szemben támasztott szakmai követelményeknek a bevezetésekor úgy felelt meg, hogy az akkori fejlesztők számára világos volt a további fejlődés iránya. Maga a HM vezetése is többször kritikával illette a VTR-t, annak alacsony hatékonysága miatt. A szakmai okokon azonban senki nem gondolkodott, alapvetően azért, mert a VTR-t kidolgozó, bevezető szakállományt felszámolták. A VTR bizonyíthatóan problematikus helyzetbe került. Egyrészt igazolja ezt az MI és az NKS minősége. Ezek a következményei, egy nem jól működő tervező rendszernek. Másrészt megállapítható, hogy a VTR, a bevezetését követő további rendszerfejlesztés elmaradása, a rendszerfejlesztő csapat felbomlása, a folytonosság biztosításának hiánya miatt, az eredeti elgondolásokhoz képest fokozatosan vissza, vagy nem jó irányba fejlődött és kevesebb vele szemben támasztott követelménynek tett eleget, mint bevezetésekor.

A HM VTKI volt irodavezetője a „*Védelmi tervezési ismeretek védelmi igazgatási vezetők számára*” című egyetemi tanulmányában fogalmazta meg a tízéves rendszerfejlesztés során felgyülemlett tapasztalatait, illetve egy jól működő tervező rendszer általános és szakmai feltétel rendszerét, az alábbiak szerint:²¹³

²¹³ Csontos (2009): i. m. 56-59. o.

Általános feltételek:

- *Egységes vezetői elvárás, követelménytámasztás, feladatszabás, napi teljesítménykényszer.* Minden vezetői szinten (minisztert, államtitkárokat, más felsővezetőket is beleértve) a szereplőknek ismerniük kell azt a rendszerelméletet és rendszert, azon belül pedig a helyüket, szerepüket, amely napi tevékenységük lényegét, kereteit adja. Ha ez nem teljesül, a rendszer leül, tervezési folyamatok torzulnak, lobby érdekek kerülnek előtérbe, helyzetbe. Több, volt és mai aktív szereplővel folytatott konzultációm során arra a következtetésre jutottam, hogy ennek e követelménynek a teljesülésével alapvető problémák voltak és vannak. Egyrészt ez „természetes”, mert indokolható azzal a ténnyel, hogy a rendszer - amelyhez egy minisztériumi és katonai hierarchikus rendszer is párosul - első megismerésre önmagában bonyolult. Annak viszont, aki benne él, munkája során fokozatosan áttekinthetővé válik, leegyszerűsödik. Tehát venni kell a fáradságot, a tanulói időt a rendszer megismerésére. Ez sokszor nem történt meg, még kifejezetten tervezési szakmai vezetői szinteken sem. A 2005 óta eltelt időszakban a visszafejlődés ezért tetten érhető.
- A tervező rendszer *normatív szabályozása* meghatározó jelentőségű. Létezhet a legkiválóbb rendszerterv, ha az azonban nincs jogilag (feladatokkal, kötelezettségekkel, felelősséggel, számon kérhetőséggel és természetesen jogokkal, hatáskörökkel) precízen szabályozva, az működési zavarokat okozhat.
- Fontos a rendszer működésének kedvező *makro-környezet* (NATO, EU, államigazgatás, államháztartás) megléte. Az előzőekben ezt a témát már érintettem. A NATO és az EU ma már kényszerítő tényezőként vehető figyelembe, de sajnos az államigazgatás, államháztartás nem igazán fogadó kész a feladatalapú tervezésre. A világ, de szűkebb környezetünk is elhaladt mellettünk, gondolok például az eredményszemléletű számvitel nálunk késésben lévő, középtávra prognosztizált bevezetésére. Összességében azonban ezek a rendszer kialakítása szempontjából nem kizáró tényezők, mert a rendszer önmagában, belső szükségletként is előnyt jelent üzemeltetője számára.
- A fejlesztés, üzemeltetés során lényeges a szakmai irányító szervezet részére a megfelelő *szervezeti feltételek* (létszám, elhelyezés, hatáskör, hierarchiában elfoglalt

hely, szerep) kialakítása. A mai VTR-ben ezzel a feltétellel szintén gondok vannak. Többen küzdöttek 2005 után a VTKI jogutódjaként létrehozott HM Védelmi Tervezési Főosztály (HM VTF) „birtoklásáért”. A VTKI a rendszerfejlesztés és a kísérleti működtetés időszakában közigazgatási államtitkárnak közvetlenül alárendelt főosztály szintű szervezet volt. Koordinációs funkcionalitással rendelkezett, amely helyett a szakirányítás (a kettő közötti különbséget a továbbiakban részletesebben kifejtésre kerül) megfelelőbb lett volna. A HM VTF jelenleg a védelempolitika alárendeltségében működik, amely a négy homogén alrendszerből álló VTR első alrendszeréhez való kötöttségével sérti a rendszer egyensúlyát. Ráadásul védelempolitikai helyettes-államtitkári alárendeltségben sérül a HM VTF szakirányító jellege, hiszen a képesség és feladattervező alrendszer vezérkari, az erőforrás és költségtervező, valamint a költségvetés tervező alrendszerek pedig védelemgazdasági helyettes-államtitkári alárendeltségbe tartoznak. Tulajdonképpen a HM VTF ebben a helyzetben csak koordinációs hatáskörrel rendelkezik. Mindezek miatt a 2005 óta eltelt időszakban *a visszafejlődés tetten érhető*.

- Fontos feltétel a működő rendszer folyamatainak *egyértelműsége, érthetősége, ismertsége*. Az egyértelműség biztosítása rendszerfejlesztői feladat. Az érthetőség, ismertség pedig a rendszer oktatásával biztosítható. A VTR 2006 óta a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen és jogutódján a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen közigazgatási államtitkári feladatszabás eredményeként tantárgyként szerepel. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen biztonságpolitikai és logisztikai szakokon, 8-12 órás terjedelemben rendszeresen, 40 órás terjedelemben eseti jelleggel került oktatásra. Az államtitkári feladatszabás indoka, hogy a 2004. évi rendszerkísérlet tapasztalata szerint a meglehetősen bonyolult, bevezetés előtt álló rendszer megismerését mind a katonai felsőoktatásban, mind a legkülönbözőbb tanfolyamokon, értekezleteken, mind pedig két és többoldalú szakmai konzultációkon kiemelten kell kezelni. Az utóbbi néhány évben, ha nem is szűnt meg teljes mértékben a VTR oktatása, de jelentősen lanyhult, ma már nem tapasztalható az oktatásával kapcsolatos szakmai igény, elvárás.
- A tervezésben résztvevő állomány megfelelő *motiváltságának* biztosítása. (Ez az integrált kockázatelemzési módszertan bemutatásakor, a modell sikeres

alkalmazásának feltételei között került felsorolásra.)²¹⁴ A feltétel a tervező rendszer működtetésekor is alapvető feltétel. Különös jelentőséggel bír egy új rendszer bevezetésének időszakában, amikor átmeneti jelleggel még működik a hagyományos módszertan, de amellett már megjelennek a sok többletmunkát okozó új tervezési feladatok is. A szakállományt meg kell győzni a többletmunka szükségességéről és hozamáról. De „normál” tervezési időszakban is fontos annak tudata, hogy a tervezésnek van tétje, értelme.

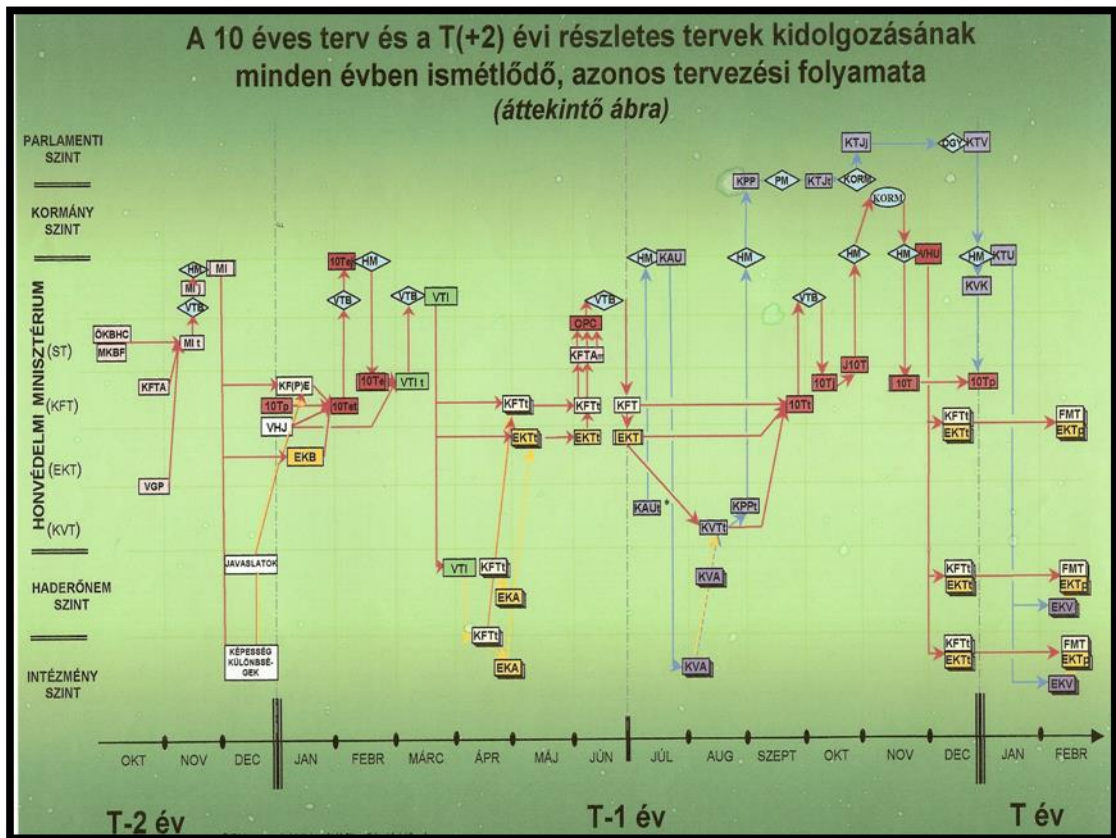
Szakmai feltételek:

- *Hatékony működési elv, „filozófia” megléte.*²¹⁵
- *Nagybani tervezési folyamatábra megléte.* Az ábra egy vezetési szint-idő mátrix, amely tervezési folyamatokat, dokumentumokat, döntési pontokat foglal egységes szerkezetbe. Vizuális szemléltetésével nagyban segíti egy összetett rendszer megértését (lásd 2. számú ábra a 108. oldalon).
- A VTR 2005. évi bevezetését követő néhány évben, kisebb-nagyobb módosításokkal a nagybani tervezési folyamatábra még a VTR alapjait képezte. Azt követően viszont eltűnt a rendszer leírásokból. Hosszú, még olvasni is türelmet próbáló szöveges magyarázatokkal pótolták, amely nem csak az egyértelműség, hanem az érthetőség, áttekinthetőség elvét is sértette. A 2005 óta eltelt időszakban *a visszafejlődés ezért is tetten érhető.*
- A nagybani folyamatábrára épülő, annak gyakorlati megvalósítását részletező technikai eljárási rend. A pontos feladatokat, határidőket, dokumentumokat és azok tartalmát, a kidolgozókat, az együttműködőket, az adott tervezési feladat előzményeit és következményeit foglalja magában, egyértelmű felelősséggel a folyamatrend betartásáért. (A technikai eljárási rend a rendszer legfontosabb alkotóeleme. A VTR bevezetésekor kidolgozott állapotban volt, sőt az informatikai támogatása is a számítástechnikai program kifejlesztésével került kialakításra. Az eljárásrend kötött pályát jelentett a tervezési folyamatban. Többször bizonyította hatékonyságát, mert

²¹⁴ Gulyásné Turóczy Margit (2012): Az integrált kockázatelemzés és kockázatkezelés a budapesti Corvinus Egyetem gyakorlatában. Az Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2., Magnum kiadó gondozásában megjelent tankönyvben szereplő tanulmány, Budapest, 2012. p. 487.

²¹⁵ A képesség és feladatalapú tervezés módszertana napjainkban sincs megkérdőjelezve.

felmerült problémák esetén (pl. határidőcsúszásoknál) pillanatok alatt biztosította a korrekciós lehetőséget. A VTR bevezetését követő továbbműködtetése során, ahogy a nagybani tervezési folyamatára, úgy az azon alapuló technikai eljárási rend is eltűnt a rendszerből. Ez a tény a rendszer bevezetését követő időszakának legnagyobb visszafejlődését, az egységes és megkövetelhető, szoros tervezési folyamat végét jelentette.



5. számú ábra. A VTR nagybani tervezési folyamata²¹⁶

Néhány fontosabb rövidítés jegyzéke:

- | | |
|---|------------------------------------|
| ÖKBHC: Összegzett Kül- és Biztpol, Honvédelmi Célkitűzések Adatszolgáltatási utasítás | KAU: Költségvetési |
| KFTA: Képesség és Feladatterv Alapvetések | KVA: Költségvetési Alapadatok |
| VGP: Védelemgazdasági Prognózis | KVT: Költségvetési Terv |
| MI: Miniszteri Irányelvek | KPP: Költségvetés Parlamenti |
| Prezentációja | |
| VTB: Védelmi Tervező Bizottság | PM: Pénzügyminisztérium |
| HM: Honvédelmi Miniszter | KTJ: Költségvetési Törvényjavaslat |
| VHJ: Védelmi helyzetjelentés | KTV: Költségvetési Törvény |

²¹⁶ Csontos (2009): i. m. 43. o.

EKB: Erőforrás és Költségbecslés

KTU: Költségvetési Tervezési

Utasítás

VTI: Védelmi Tervezési Intézkedés

KVK: Költségvetési Keretszámok

EKA: Erőforrás és Költség Alapadatok

VHU: Végrehajtási Utasítás

EKT: Erőforrás és Költségterv

FMT: Feladat és Munkaterv

KFT: Képesség és Feladatterv

EKV: Elemi Költségvetés

OPC: Opciók

- *Szakterületrend megléte.* Logikus feladatstruktúra, a feladatokhoz rendelt erőforrásokkal. A rendszer bevezetését követő időszak eredménye a szakterületrend továbbfejlesztése volt. Olyannyira, hogy a Pénzügyminisztérium az állami szakterületrend kidolgozása során a HM-es tapasztalatokat is figyelembe vette. A 2005 óta eltelt időszakban *a fejlődés tetten érhető.*
- *Az eredményszemléletű számviteli rend kialakítása.* Az eredményszemléletű számviteli renddel kapcsolatos helyzetértékelés az előzőekben kifejtésre került. Mindazok alapján az nem állítható, hogy visszafejlődés történt, csupán annyi, hogy a HM nem élt több éves helyzeti előnyével, nem hajtotta végre a rendszer bevezetésekor egyértelműnek ítélt, egyik legsürgetőbb továbbfejlesztési folyamatot.
- Megfelelő, az eredményszemléletű számvitelt is támogató *informatikai biztosítás.*²¹⁷
- Megfelelő módszertan a *hatékonyság mérésre.* A valós reformok végrehajtása elsősorban a hatékonyság elérésén, mértékén alapul. Tudni kell tehát hatékonyságot mérni. A hatékonyság mérés nagymértékben tervezés függő. Egy olyan rendszerben, ahol bázis-alapú, vagy leosztó-kirovó tervezési módszertant, és hozzájuk kapcsolódóan bevétel-kiadás centrikus pénzforgalmi számvitelt alkalmaznak, ahol az intézmények létét és nem a tevékenységét finanszírozzák, a hatékonyság mérés lehetősége rendkívül korlátozott. Ellentétben azzal a rendszerrel, ahol képesség és feladat alapon terveznek, hozzájuk rendelik az erőforrásokat, ahol nem az intézmények létét, hanem a tevékenységét finanszírozzák, és amelyet egy eredményszemléletű számviteli renddel támogatnak, a hatékonyság mérés sokkal realizálhatóbb. Ha nincs hatékonyság mérés, az egész tervezési tevékenység értelme kérdőjeleződik meg, és ismétlődik az a kialakult gyakorlat, hogy valahogy csak le kell tudni az eltelt időszakot, nincs értelme elemezni a végrehajtást, levonni a következtetéseket. A hatékonyság

²¹⁷ Mivel eredményszemléletű számvitel nem létezik, így annak informatikai biztosítása sem.

mérés tekintetében is ugyanaz állapítható meg, mint az eredményszemléletű számviteli rend kidolgozásával kapcsolatban: nem állítható, hogy visszafejlődés történt, csupán annyi, hogy a HM nem élt több éves helyzeti előnyével - a VTR bevezetése előtti közvetlen időszakban már egy rendszerfejlesztő doktori értekezésének témáját képezte a hatékonyság mérés módszertanának kutatása - *nem hajtotta végre a rendszer továbbfejlesztése céljából egyértelműnek ítélt, egyik legsürgetőbb folyamatot.*

- *Kontrolling rendszer* kialakítása a tervezettek gyakorlati realizálásának figyelemmel követése, szükség esetén javaslattétel beavatkozásra a döntéshozók felé.²¹⁸

A felsorolt 14 feltétel és a hozzájuk fűzött magyarázatok alapján *megállapítható*, hogy a VTR a bevezetése óta eltelt időszakban sajnos nem egyértelműen pozitív irányba fejlődött. Nem tart ott, ahol ma hazánkban példa értékűen tarthatna, helyzeti előnyt veszített. Nincs szükség a mai helyzet és a mai tervező rendszer részletesebb elemzéséhez annak bizonyítására, hogy a rendszer messze van, sőt idővel egyre messzebb került az eredeti célkitűzésektől. Pedig *kormányzati szinten történt egy pozitív elmozdulás, egy egységes stratégiai tervezés kialakítása irányába.* A kormányzati szintű tervezés ügyében 2012 évben figyelemre méltó esemény volt *a kormányzati stratégiai irányításról* szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet.²¹⁹ „*Ez a rendelet a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket határozza meg.*”²²⁰

A rendeletben a kormányzati stratégiai irányításra vonatkozó alapelvek között megemlítik, hogy „... *biztosítani kell - a kormányzati tevékenység kiszámítható, előre programozott megvalósulása érdekében – a stratégiai tervdokumentumok és a kapcsolódó kormányzati intézkedések összhangját.*”²²¹ További alapelv az is, hogy a stratégiai irányítás a stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, elfogadásának és megvalósulásának, a stratégiai tervdokumentumok elfogadását követően pedig a nyomon követésnek és az értékelésnek, valamint a felülvizsgálatnak egy a rendeletben meghatározott eljárásrend szerinti ismétlődő tevékenységekre épül. Előírják a hosszú-, közép-, és rövidtávú dokumentumok kötelező összhangját is.

²¹⁸ Ebben a tekintetben előrelépés történt, ma a HM kontrolling főosztállyal rendelkezik.

²¹⁹ A Kormány 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelete a kormányzati stratégiai irányításról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200038.KOR (Letöltés: 2020. november 05.)

²²⁰ Uo.

²²¹ Uo.

Nagyon fontos alapelv az *egyszerűség és átláthatóság* követelménye is. A felsorolt alapelvek közül kiemelkedik még az a követelmény, hogy *a megvalósítás során biztosítani kell a pénzügyi²²² háttér adottságát* és azt, hogy a pénzügyi ráfordítások arányban álljanak az elérni kívánt eredményekkel, amelyek fenntarthatók legyenek. Alapelveként előírták azt is, hogy a tervdokumentumok egymásra épülő rendszere illeszkedjen az összkormányzati célkitűzésekhez, valamint a dokumentumok megalapozott *adatokra, információkra épüljenek, és a benne szereplő célokhoz mutatók legyenek rendelkezve*. Alapelveként szerepel az is, hogy a stratégiai irányítás során támaszkodni kell a nem állami szereplőknél felhalmozódott tudásra és tapasztalatokra.²²³ A kormányrendelet értelmező rendelkezések részében kifejtették, hogy „... *stratégiai tervdokumentum: az országelőrejelzés, a nemzeti középtávú stratégia, a miniszteri program, az intézményi munkaterv, továbbá a hosszútávú koncepció, a fehér könyv, a szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, az intézményi stratégia és a zöld könyv...*”.²²⁴ Hosszú táv alatt a tíz évet meghaladó, középtáv alatt a négy, legfeljebb tíz éves, rövid táv alatt pedig a legalább egy, legfeljebb négy éves időtávot rögzítették. Jelentőséggel bír a *mérhető cél* (olyan cél, amelyhez mutató rendelhető), a *mutató* (egy társadalmi, környezeti, gazdasági jelenségmérésére szolgáló számszerű adat vagy a jelenség minősítésére alkalmas információ) és a *felülvizsgálat* (adatok, információk döntés-előkészítési célú elemzése, beavatkozási igény és mérték meghatározása a megvalósulás alatt álló dokumentum módosítása érdekében) fogalmak kifejtése is. Szintén lényeges kormányzati követelmény az is, hogy az államháztartással kapcsolatos stratégiaalkotással való összhang érdekében „*A nemzeti középtávú stratégia, a miniszteri program és az intézményi stratégia tervezete csak akkor terjeszthető az elfogadásra jogosult elé, ha az tartalmazza a megvalósulását bemutató finanszírozási tervet annak ütemezésével együtt.*”²²⁵ A kormányrendeletben meghatározták a kötelezően elkészítendő alábbi tervdokumentumokat és az azokra vonatkozó szabályokat:

- országelőrejelzés (hosszú távú stratégiai tervdokumentum);
- nemzeti középtávú stratégia (társadalmi, gazdasági, környezeti célrendszer és azok elérése);

²²² VTR „fertőzöttnek” a pénzügyi helyett a sokkal szélesebb tartalommal bíró erőforrás kifejezés jut eszébe.

²²³ Ez a megállapítás önmagában igaz és elfogadható. De mindez kicsit más megvilágításba kerül azon HM-es körökből származó informális ismeretek alapján, hogy a kormányrendelet kidolgozói nagymértékben figyelembe vették a HM államigazgatásban egyedülállóként korábban bevezetett feladatorientált erőforrás tervező rendszerének tapasztalatait. Egyrészt, ha ennek a megállapításnak van valóság tartalma utalni illett volna a VTR-re, másrészt – akár a teljesség igénye nélkül - utalni illett volna a nem állami szereplőkre is.

²²⁴ A Kormány 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelete a kormányzati stratégiai irányításról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200038.KOR (Letöltés: 2020. november 05.)

²²⁵ Uo.

- miniszteri program (középtávú feladatokat meghatározó jövőkép, működési és fejlesztési célok, intézményi stratégia);
- intézményi munkaterv (rövid távú – naptári évre szóló – célok, programok, intézkedések, határidők, személyi, tárgyi, szakmai, szervezeti feltételek, felelősök).

Szintén meghatározták a nem kötelezően elkészítendő stratégiai tervdokumentumokat és azok szabályait:

- hosszú távú koncepció (problémák, jövőkép, kiemelt célok, beavatkozási irányok, kockázatok, eszközök);
- fehér könyv (rövid- vagy középtávú, helyzetelemzés, mérhető célok, beavatkozások és azok feltételrendszere, nyomon követés és értékelés elvei, rendszere);
- szakpolitikai program (rövid távú, mérhető célok, beavatkozások, feltételek, határidők, felelősök, nyomon követés, értékelés);
- intézményi stratégia (középtávú, szakmai és szervezeti feladatok, célok, beavatkozások, költségvetési források, felelősök);
- zöld könyv (középtávú, problémák felvetése, megoldások kezdeményezése).

A 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet átmeneti rendelkezésekként döntési és dokumentum elkészítési határidőket határozott meg (pl. a miniszteri programokat 2014. dec. 31-ig kellett elfogadni). Az előzőeket kiegészíti és hozzájuk kapcsolódik az a tény is, hogy a HM, 2012 szeptemberében benyújtott pályázatával az Új Széchenyi Terv és Államreform Operatív Program (ÁROP) keretében mintegy 70 millió Ft európai uniós forrás felhasználására vált jogosulttá.²²⁶ A forrástámogatás kormányzati indíttatású, azzal a céllal, hogy a „... a kormány a 38/2012. (III. 12.) rendeletében meghatározta a stratégiai irányítás rendszerének főbb elemeit, az egyes dokumentumokkal szemben támasztott főbb követelményeket és a tervezési okmányok elfogadásának szabályait, amelyek implementációját hivatott segíteni az ÁROP 1.1.19. kódjelű pályázat.”²²⁷

A HM elfogadott pályázatának általános célja, hogy „a honvédség katonái és tisztviselői számára elősegítse a stratégiai tervezésre és a hatásvizsgálatok elvégzésére vonatkozó új jogi környezet gyakorlati alkalmazását.”²²⁸ Stratégiai dokumentumok alatt értendők az éves intézményi munkaterv, a legfeljebb 10 éves időszakra szóló szakpolitikai

²²⁶ Kádár Pál (2013): Európai Unió támogatás a Honvédelmi Minisztérium stratégiai dokumentumainak készítésére és hatásvizsgálatok elvégzésére. Honvédségi Szemle, 141. évfolyam, 2013/2. szám. p. 2.

²²⁷ Uo. 2.

²²⁸ Uo. 2.

stratégia, és az azt megalapozó részterületi helyzetelemzések. Kialakításra terveztek egy a tervezés folyamatára, eljárásaira, módszereire vonatkozó módszertani kézikönyvet is.

„A szakpolitikai stratégia egy adott szakpolitikai területre vonatkozó jövőkép elérésének középtávú (legfeljebb 10 éves) stratégiai tervdokumentuma, amely tartalmazza:

- *az adott szakpolitikai terület részletes helyzetelemzését és helyzetértékelését;*
- *az adott szakpolitikai területen megvalósítandó mérhető célokat;*
- *a szükséges beavatkozások területének és eszközeinek pontos meghatározását;*
- *a szükséges beavatkozások személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeit, valamint*
- *a megvalósítás, a nyomon követés és az értékelés alapelveit és rendszerét.”*²²⁹

A kidolgozói munka keretében a HM vállalta az új nemzeti katonai stratégia véglegesítését. A pályázat kapcsán a „*kidolgozott tervdokumentumok a honvédelmi tárca működésére alapvető befolyást gyakorolnak, biztosítják a tervezés rendszerének megújítását. ... Ez egyben a tervezés általános színvonalának emelkedését és a végrehajtás hatékonyságának növelését is eredményezi, erősíti a folyamatok monitoringját és a tervek megvalósulásának visszaellenőrizhetőségét. Az átlátható, szervezett, magas színvonalon előkészített és összehangolt tervrendszer kialakítása hozzájárul a központi költségvetési források tervezett és hatékony felhasználásához, valamint az áttekinthetőbb és kiszámíthatóbb intézményi működés eléréséhez.*”²³⁰

Az idézetek, a HM főosztályvezető által leírtak, egyértelműen igazolják és bizonyítják az új NKS és a VTR helyzetéről az értekezésben, az előzőekben adott elemzések realitását, valóságtartalmát. Az új NKS-el gondok voltak,²³¹ hiszen nem lett végleges, a tervezés rendszere megújításra, a végrehajtás nagyobb hatékonyságra, a források felhasználása szintén nagyobb hatékonyságra, mi több, átláthatóságra szorult.

A jövő kérdése a vázolt és pályázattal is támogatott kormányzati szándék valós tartalma, eredményessége volt. A tartalmi megújulást magának a módszertannak a kialakítása jelenthetné, a képesség és feladatalapú tervezésre történő részletes módszertani áttérés. Az azonban az értekezésben, az eredményszemléletű számvitel bevezetésével kapcsolatos elgondolások és ütemezés elemzésekor vázoltak alapján megállapítható, hogy

²²⁹ Uo, 2.

²³⁰ Kádár Pál (2013): i.m. 4. o.

²³¹ Az MI és az NKS előzőekben történő elemzése, valamint az említett véglegesítési szándék tükrében nehezen volt érthető a honvédelmi miniszter akkori országjárása, előadássorozata e témában. Elsősorban tanácsadói, szakmai stábja szemszögéből.

mai magyar távlatban számított belátható időn belül *a módszertani változásnak rendszerterv szinten nincs realitása. Megállapítható* az is, hogy a VTR jelenlegi állapotában még az ebbe a kormányzati irányvonalba történő beállítás is előrelépést jelentett a tárca részére. De a tárcának nem lenne szabad ennyivel beérnie, el kellene kezdenie a rendszer újbóli fejlesztését. Napjainkban a legfontosabb tárcaszintű feladatok közé kellene tartoznia a VTR megújításának, a tervezési folyamatok tudományos szakmai igényel történő kialakításának, egy a folyamatokat lekövető technikai eljárási rend kidolgozásának és annak legszigorúbb betartatásának, az eredményszemléletű számvitel megalkotását követően pedig az informatikai támogatás biztosításának. Csak ilyen alapon lehet a tárca vezetését helyzetbe hozni, hogy az betölthesse az előbbieken már említett ágazati érdekek kormány szintű képviselőjét.

Összességében megállapítható, hogy rendszertechnikailag a kormányrendelet egyértelműen pozitív előrelépésként volt értékelhető a kormányzati szintű tervezés egységesítése érdekében. Még ha széles ecsetvonásokkal is, nem rendszerterv részletezettséggel, tehát aránylag lazán, de egy képesség és feladat alapú tervezési módszertan alapjait igyekeztek lerakni. Helyzetelemzések, értékelések alapján célok megfogalmazása, az azok eléréséhez kapcsolódó feladatok, a feladatok végrehajtását biztosító források, a végrehajtás, a kontrolling funkció (megfigyelés, értékelés, a beavatkozáshoz szükséges döntés előkészítés), mutatószámok alapján kimondatlanul is a hatékonyság mérés, a ciklikusság, mind a feladatalapú erőforrás tervezés ismertető jelei. A rendelet valóban, mintegy keretet ad a tárcák tervezésének, *de nem töltheti be a tárca szintű tervező rendszerek létrehozásának funkcióját*. Viszont a HM, amelynek nem ismeretlen a képesség és feladatalapú erőforrás tervezésen alapuló módszertan, tervező rendszerének korrekciója, gondozása, fejlesztése esetén módszertanilag szinte könnyedén képes lehetne egy ilyen követelményrendszer teljes mértékű kiszolgálására. Valamilyen szinten tette is ezt a HM. A tárcák közül egyetlenként, az előírt határidőre elkészítette a 2015-2018 időszakra szóló miniszteri programját²³²²³³ és hozzákezdett a 2017-2026 évekre szóló (korábban tízéves tervként beazonosított) szakpolitikai stratégiája kidolgozásához. Öt stratégiai szakterületet (pilléreket) jelölve meg: az MH fejlesztését, a társadalmi kapcsolatokat, az intézményrendszer fejlesztését, a nemzetgazdaság védelmi felkészítését, valamint a katonai nemzetbiztonságot.

²³² Amelyen a 2015. évi ismert miniszterváltás sem változtatott.

²³³ Megfogalmazva a műveleti részvétel, a társadalmi kapcsolat és az erőforrás menedzsment fő feladatait.

2.2.2. A HONVÉDELEM KORMÁNYZATI PRIORITÁSA, ÉRTÉKE, TÁRSADALMI MEGÍTÉLÉSE

Egy ország védelmének, azon belül honvédelmének helyzetét alapvetően befolyásolja annak politikai és társadalmi megítélése. Mind stratégiaileg, mind rövidtávon meghatározó, hogy az aktuális politikai vezetés, kormányzat mennyire tekinti prioritáznak az adott területet, és ennek függvényében mennyit hajlandó áldozni is rá. Szintén fontos a társadalom hozzáállása, a közvélemény értékítélete, amely kihat mind a pillanatnyi helyzetre, mind a jövőképre.

2.2.2.1. A honvédelem kormányzati prioritása, értéke

A kormányzati megítélésre az előzőekben már részben kitértem. Megállapítottam, hogy a megítélés hordozhat ellentmondásokat önmagában. Lehet, hogy elvben hangsúlyozzák az ország védelmének fontosságát (ld. a Nemzeti Biztonsági Stratégiában és a Nemzeti Katonai Stratégiában foglaltakat, de említhetnénk állami ünnepeken a protokolláris megnyilvánulásokat is). Politikai szinteken tehát támogatják a fegyveres erőket, elismerik fontosságát.

A gyakorlatban viszont az igazi értékmérő és prioritást jelző annak a vizsgálata, hogy mennyit áldoz ezekre az elvekre és az abból fakadó feladatokra az adott kormányzat. A társadalmi megítéltség helyzete szintén fontos (pl. a katonai pálya vonzása, a humán erőforrás biztosíthatósága, de maguknak a fegyveres testületek tagjainak „közérzete” is). A társadalom véleménye nem független, önmagában létező, hanem objektív és szubjektív tényezők által motivált, rendkívüli módon befolyásolható, mind a politika, mind a véleményt formáló média által. Néhány gondolat erejéig érdemes megvizsgálni a kormányzati (többek között a védelmi költségvetés alakulásán keresztül), és a társadalmi (ismeretek valóságtartalma, tudati és *pszichés* tényezők) értékítéletet meghatározó és kifejező elemeket is.

Védelmi költségvetés alakulása

A védelmi költségvetés 1988-2018 évek közötti alakulását a 2. számú táblázat szemlélteti. A táblázat alapján egyértelműen *megállapítható*, hogy a rendszerváltást követően a korábbi magasnak mondható részesedési arány fokozatos és tartós csökkenésnek indult. Az 1995. évi drasztikus és negatív változás alapvetően a Bokros csomagnak volt köszönhető, amely a védelmi költségvetésre is hatott. A költségvetésen keresztül pedig befolyásolta a személyi kiadásokat, működés-fenntartást, fejlesztéseket.

ÉV	MrdFt	GDP %
1988	55	3,8
1989	53	3,1
1990	58	2,8
1991	61	2,4
1992	70	2,4
1993	77	2,2
1994	91	2,1
1995	89	1,6
1996	103	1,5
1997	147	1,7
1998	151	1,5
1999	191	1,7
2000	226	1,7
2001	272	1,8
2002	279	1,6
2003	314	1,7
2004	310	1,5
2005	284	1,2
2006	283	1,2
2007	278	1,1
2008	319	1,2
2009	320	1,2
2010	279	1,1
2011	249	0,9
2012	233	0,8
2013	241	0,8
2014	241	0,8
2015	250	0,7
2016	299	0,8
2017	354	0,9
2018	412	1
2019		

2. számú táblázat. Védelmi költségvetés alakulása 1988-2018 között^{234 235 236}

²³⁴ Forrás: 1988-2004 között SIPRI adatok, 2005-2015 között saját összeállítás az éves költségvetési törvények és a GDP-re vonatkozó KSH adatok alapján, 2016-2018 között pedig a központi költségvetés fejezeti szintű 2016-2018. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól szóló 2019/2015. (XII. 29.) Korm. határozat alapján.

²³⁵ A táblázat a védelmi költségvetés alakulása tendenciájának bemutatása céljából készült, amelyhez elegendő a GDP % egy tizedes jegyű pontosságának bemutatása. Az adatok mindig az éves tervezett értéket mutatják, és nem tartalmazzák az évközi – alapvetően megvonásokat, de az utóbbi évben többletforrásokat jelentő - változásokat.

²³⁶ A Kormány 2019/2015. (XII. 29.) Korm. határozata a központi költségvetés fejezeti szintű 2016–2018. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól <http://hirlevel.egov.hu/2015/12/31/a-kormany-20192015-xii-29-korm-hatarozata-a-kozponti-koltsegvetes-fejezeti-szintu-2016-2018-evi-beveteli-es-kiadasi-ko/> (Letöltés: 2020. február 10.)

A költségvetés vizsgálatánál célszerű a GDP részesedést és nem a nominál értéket vizsgálni. Látható, hogy 1995. szinte *törésvonalat* jelent a védelmi költségvetésben, amely egyik pillanatról a másikra 0.5 %-ot esett. Egy olyan időszakban, amikor a hadsereg a rendszerváltást követő közvetlen időszakot, a gazdaság problémákkal terhes átalakítását, a védelmi költségvetést terhelő magas bevételi előirányzat kényszert, tehát a jelentős alulfinanszírozottságot a meglévő tartalékainak felélésével próbálta átvészelni. Például a tömeghadsereg leépítéséből származó inkurrencia - ingatlanok, technikai eszközök, anyagok, készletek - értékesítésével. Az értékesítésből származó bevételi lehetőségek néhány év után minimalizálódtak. Az időszakra az is jellemző volt, hogy hazánknak akkor már határozott politikai célja volt a NATO tagság elérése. A tagságot követően pedig szerződéses kötelezettségek, NATO vállalások indokolták volna a GDP részesedés jelentős emelését. *Megállapítható*, hogy taggá válásunk közelében és közvetlenül azt követően a GDP részesedésben némi növekedés és ingadozás volt tapasztalható, de a Bokros csomag óta egyik évben sem sikerült 2% közelébe kerülni. Ami tükrözi a valós – politikai színezettől független – kormányzati értékítéletet.

Összességében elmondható, hogy a védelmi forrásprognózisokban és a realizált költségvetésben beállt nagymértékű csökkenések a NATO vállalásokat, a kiemelt fejlesztéseket rendkívül hátrányosan érintették.²³⁷

A fejlesztésekre tervezhető keretek nem biztosították az eredeti szükségleteket. A tárca tízéves terveire szinte az állandó kiegyensúlyozatlanság, illetve kiegyensúlyozási igény volt a jellemző. A programokat a tervek végrehajtása során állandóan vissza kellett tervezni, és a jelentősebb képességfejlesztések határidői egyre távolabbra tolódtak. A NATO részére tett haderőfejlesztési célkitűzéseket - a hitelességünk helyreállítása céljából - már a védelmi felülvizsgálat megnyirbálta 2003-ban. A védelmi felülvizsgálat egyik fő oka a vállalásokkal kapcsolatban elhangzott erős NATO kritika, elégedetlenség volt, illetve az a NATO által javasolt lehetőség, hogy tiszta lappal indulva, a felülvizsgálatot követően csak azt vállaljuk, amit megbízható szövetségesként teljesíteni tudunk és fogunk. 2003. év végére a felülvizsgálat befejeződött. A honvédelmi tárcánál ezt még egy hatásköri felülvizsgálat, illetve új SzMSz kidolgozása követte. A 2005 év elején bevezetett, képesség és feladat alapú új Védelmi Tervező Rendszer akkor a rendszerfejlesztés időszakát élte. Korábban, az 1995-

²³⁷ Szajlai Csaba (2015): A jövő év nyertese lesz a honvédelem. 2015. 06. 13. http://magyarhirnap.hu/cikk/27649/A_jovo_ev_nyertese_lesz_a_honvedelem (Letöltés: 2020. február 10.)

1998 évek közötti időszakban a rendszer elméletét NATO főtitkár-helyettesi elismerést kiváltva sikerült megalapozni, majd belső hatalmi harcok következtében négy éves szünet következett. 2003-ban a rendszerelmélet aktualizálása történt meg, 2004 évben következett a rendszerkísérlet, amelynek terméke az első, már az új módszertannal tervezett 2005-14-es tíz éves terv volt. Ennek alapján kellett a NATO részére kitölteni és elküldeni a Védelmi Tervezési Kérdőívet (angol rövidítéssel: DPQ-t). Annak kormányzati véleményeztetéskor derült ki, hogy 3-4 minisztérium egyetértett, a Pénzügyminisztérium ellenállt a forrásprognózis kérdésében. A korábban megadott értékeket radikálisan csökkentette, aminek durva következménye volt: a 2005 évre tervezett védelmi költségvetésből pillanatok alatt megvontak több mint 100 milliárd Ft-ot.

Ez a szubjektív „minek a katonáknak annyi pénz, amikor nincs semmi produktumuk, kimenetük”, vagy elegánsabban kifejezve aktuálpolitikai pénzügyi megfontolások alapján meghozott döntés, az akkoriban rendszerfejlesztés alatt és bevezetés előtt álló Védelmi Tervező Rendszer sok száz fejlesztőjének több éves munkáját kérdőjelezte meg. Ráadásul a védelmi felülvizsgálat eredményeinek lenullázását is jelentette.

A tervezés két legfontosabb vezetőjének, a közigazgatási államtitkárnak és a Honvéd Vezérkar főnökének a jövőre nézve legproblémásabb kérdésben, a forrásprognózisban gyökeresen eltért a véleménye egymástól. A közigazgatási államtitkár 10 éves vonatkozásban a 2005. évi, már csökkentett költségvetés reálértékét határozta meg a további évekre, ami forrásprognózisként meg is jelent a 1071/2004. számú miniszteri irányelvek²³⁸ első változatában: *2005 évben 288 Mrd Ft-ot, majd a következő években ennek reálértékén számított költségvetési erőforrások rendelkezésre állását lehetett tervezni a teljes tervidőszakra vonatkozóan.* Ezt a prognózist nem fogadta el a HVK főnöke. A miniszterelnökhöz fordult és annak szóbeli ígéretével sikerült kedvezőbb forrásprognózist elérnie. A korábban kiadott miniszteri irányelv ennek megfelelően, 1072/2004. számon kizárólag a forrásprognózis tekintetében módosításra került oly módon, hogy 2005-2006. évekre gyakorlatilag nominál értéken tartották a védelmi költségvetést, majd 2007. évre 1,3 %-os, 2008. évre 1,35 %-os GDP részesedést ígérve 2009-2014. időszakra az 1,41 %-os részesedést célozták. A 2005. évi költségvetés és a forrásprognózis ilyen mértékű csökkentésének következményeként, a védelmi felülvizsgálat miatt már csökkentett vállalások, fejlesztések is teljesíthetlenné váltak. Tovább csökkentve az ország és a hadsereg hitelességét, szavahihetőségét a NATO előtt. Többek között ennek a

²³⁸ Forrás: HM belső ügyszer

következménye, hogy az expedíciós tevékenység időben fokozatosan kialakuló egyre nagyobb léptéke, kiterjesztése hazánk, mint NATO tagállam részéről nagymértékben *pótcselekvésként volt* felfogható, a NATO kritikák tompítása céljából. A beígért, kedvezőbb kondíciójú forrásprognózis ellenére a NATO rendkívül kritikusan reagált. A közigazgatási államtitkár belátta, hogy a DPQ kiküldéséig rendelkezésre álló rövid idő (egy-két hét) alatt a már feladatorientáltan tervezett 10 éves tervet és a DPQ-t nem lehet radikálisan átdolgozni. Ezért – kormánydöntés alapján - változatlan formában ugyan a DPQ ki lett küldve a NATO-ba, de azzal a megjegyzéssel, hogy decemberben módosítás következik, újabb, korrigált változattal. A NATO tudta, hogy nagy bajok vannak, erősödtek a NATO kritikák. Az előzőek – a védelmi felülvizsgálat indíttatása - figyelembevételével, szavahihetőségünk, vállalás teljesítéseink további romlásával, GDP részesedésünkre vonatkozó korábbi ígéreteink (1,71...2,1%) következetes be nem tartásával (1,38 - 1,18 - 1,1 % stb.) erre minden alapjuk megvolt. Ezt Magyarország miniszterelnökével is közölték NATO látogatása idején. Nem a kulisszák mögött, hanem a sajtó előtt. Innen datálható az expedíciós jelleg erősödése, ami az akkori kormányzat és honvédelmi vezetés ösztönös vagy tudatos reakciója volt a NATO számára, kritikájuk tompítása, enyhítése céljából. Ettől kezdve *fokozatosan kényszerpályára kerültünk* (olyannyira, hogy ma már a misszió szinte egyeduralkodó a honvédelem területén, legyen szó Nemzeti Katonai Stratégiáról, 10 éves tervről, vagy olyan gyakorlati tevékenységekről, mint a kiképzés, alkalmazás). A kényszerpályára emlékeztető példa a brit árnyékkormány honvédelmi miniszterének nyilatkozata, aki potyautasként emlegetett minket, felvetve annak a lehetőségnek a megteremtését, hogy ki lehessen zárni a sereghajtókat a NATO-ból. Az akkori honvédelmi miniszter rögtön látogatásra hívta a botrányt kirobbantót, bemutatót tartottak neki és beígérték a különleges műveleti alegységek Afganisztánba küldését. Azt a képességet, amelynek felajánlására a HM vezetése korábban soha nem volt hajlandó, mondván: a biztonságpolitikai kockázat miatt Magyarországnak nem érdeke az ilyen jellegű részvétel. Néhány gondolat a forráshiányosság bizonyítására. Volt olyan időszak, amikor a Pénzügyminisztérium kivonult a tíz éves terv összeállításához szükséges forrásprognózis kormányhatározati kötelezettségéből. Például az MK 2010. évi költségvetés tervezetében $279+29 = 308$ Mrd Ft kiadási előirányzat volt beállítva. Ebbe bele kellett számítani a HM Állami Egészségügyi Központ 16 Mrd-os előirányzatát (maga az akkori honvédelmi miniszter is kifogásolta, hogy az általános egészségügyi szolgáltatást végző HM ÁEK költségvetését nem korrekt beleszámítani a honvédelmi költségbe, látszólag emelve annak

GDP részesedését). Jelentős kiadásnak számított a 26 Mrd Ft-os előnyugdíjazások miatti TB befizetési tárca kötelezettség, amely szintén nem honvédelem erősítő tényező.

Feltétlenül említésre méltó a korábban fejezeti egyensúlyi tartaléknak nevezett, majd *hadfelszerelés fejlesztési programokra* átkeresztelt 29 Mrd-os tétel, amelynek sorsa mindig bizonytalan, külön kormánydöntés alapján dőlt el felhasználhatósága. A költségvetési struktúrában ugyanott volt ahol a korábbi fejezeti egyensúlyi tartalék szerepelt, szakmailag kitöltetlenül, az indoklásban a külön kormányengedély szerepelt feltételként a felhasználására. Ez a tétel más tárcáknál elenyésző volt, a honvédelem tartalékolási kötelezettsége viszont kormányzati szinten meghaladta a 40 %-ot. Csak az említetteket (16+26+29 =71 Mrd Ft, amely az összköltségvetésnek majdnem egynegyedét tette ki) figyelembe véve megállapítható, hogy az amúgy is szűkös honvédelmi költségvetés 1,17 %-os GDP részesedése szakmailag komolytalan mutatónak számított.²³⁹²⁴⁰ *Mindez egyszerűen statisztikai trükközés, a GDP % növelése érdekében.* Említést érdemel még a személyi jellegű kiadások - működés, fenntartás – fejlesztések NATO-ban javasolt, elvárt 40-30-30 %-os arányának további romlása 47,3-38,8-13,9 %-ra, ahol az első mutató újból a „rettegett” 50 % felé közeledett. A fejlesztésekbe besorolták a Grippen bérletet, a maga 24 milliárdos bérleti és félmilliárdos fejlesztési összetevőjével. A fejlesztés így katasztrófális helyzetbe került, különösen, ha a rendelkezésre álló kevés forrást is expedícióra költötték. Ha mindehhez figyelembe vesszük még a hazai gazdálkodási környezetet (pl.: az energiahordozók árát), a hazai adórendszert, amely NATO tagállamok viszonylatában a sereghajtó (a költségvetés majdnem felét rendszeresen beszerzésekre költjük), akkor a GDP % reálértéke további 0,2-0,3 %-kal csökkenthető. A valóság - hiszen a védelmi költségvetés reálértéke így jóval alacsonyabb még a számok alapján is kevésnek tartott értékeknél - ezért különösen elszomorító. Nagyon megfontolandó tehát a biztosított költségvetés hatékony felhasználása. Vizsgáljuk meg a kormányzati forrásprognózisokkal kapcsolatos gyakorlatot. A védelmi költségvetéssel kapcsolatban mindenki számára csak ajánlani tudom Pap Andrea őrnagy *A Honvédelmi Minisztérium gazdálkodásának aspektusai a 2005-2011. közötti*

²³⁹ Néhány évvel korábban ilyen kijelentést tenni eretnokség volt. 2015. május 5-én azonban maga a honvédelmi miniszter nyilatkozta a Mandinernek: „Épphogy a honvédség volt a másik nagy vesztese a stabilizációs műveletnek. Konkrétan: a 2010-es 280 milliárdról 234-re csökkent a kiadási főösszegünk 2012-re. Ebből mondjuk 30 milliárdot nem kell figyelembe venni. ... Mert ez korábban, a szocialista-liberális kormányok alatt is amolyan kozmetikázás volt, hogy jobban nézzen ki a szám. Arról van szó, hogy a kordedvezményes szolgálati nyugdíjasok többletköltségét a költségvetés megtéríti a társadalombiztosításnak, ám ezt átfuttatták a HM költségvetésén. Azonnal utaltuk tovább a nyugdíjbiztosítónak, de jobban mutatott a főösszeg így. A lényeg, hogy valóban jelentős reálérték csökkenést szenvedtünk el.”

²⁴⁰ Stumpf András (2015): A NATO-védelem csak elvi biztosíték – Hende Csaba a Mandinernek. 2015. május 5. http://mandiner.hu/cikk/20150505_a_nato_vedelem_csak_elvi_biztositek_hende_csaba_interju_mandiner (Letöltés: 2020. február 10.)

időszakban című, 2013-ban írt PHD értekezését. Aki a HM költségvetési alapjairól, a költségvetés szerkezetéről, a kiadások fajtajairól és azok vizsgálatáról, a tervezésről és a fejezeti gazdálkodás elemzéséről, nemzetközi összehasonlításokról akar ismereteket szerezni, annak olvasnia kell az idézett művet. Ugyanakkor a költségvetési prognózisokkal kapcsolatos elemzéshez, a kormányzati értékítélet, taktika vizsgálatához és megértéséhez a terjedelmesebb időszak miatt egyéb forrásokat is igénybe kell vennünk.

Kezdjük a már az előzőekben idézettekkel:

*„A Magyar Honvédség fejlesztése melletti szilárd politikai elkötelezettséggel csak középtávon jár együtt a rendelkezésre álló anyagi erőforrások növekedése.”*²⁴¹ Nem csak az idézet ismétlődik, hanem maga a forrásprognózisok megadásának helytelen gyakorlata is. **Minden kormány** elvben mindig hangsúlyozta a honvédelem fontosságát, prioritását. De tíz évre szóló „szabadságfokkal” mindig elsikkadt az elvek gyakorlattal történő alátámasztása, a források - „törvényszerűen” - a beígért növekedések helyett drasztikusan csökkentek. Nézzük a „történelmet”:

2004. év

A 1072/2004. számon (az akkori miniszterelnök ígérete alapján) kiadott miniszteri irányelv módosítás szerint a forrásprognózis:^{242 243}

2004: 347 MrD Ft, (kiutalva: 312 milliárd Ft)²⁴⁴

2005: 282 Mrd Ft,

2006: 300 Mrd Ft,

2007: a GDP 1,30 %-a,

2008: a GDP 1,35 %-a,

2009-2014 közötti időszak: a GDP 1,41 %-a.”

Ma már megmosolyogtató a 2014 évre annak idején ígért 1,41 %, amely majdnem a duplája, „reálértékben” (csak kifejezetten védelmi jellegű kiadásokat számolva, figyelembe véve a gazdálkodási környezetet, árszínvonalat, adókat, stb.) pedig meg is haladja a dupláját a

²⁴¹ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása (359-19/2011. számú HM ügyirat)

²⁴² Forrás: HM belső ügyirat

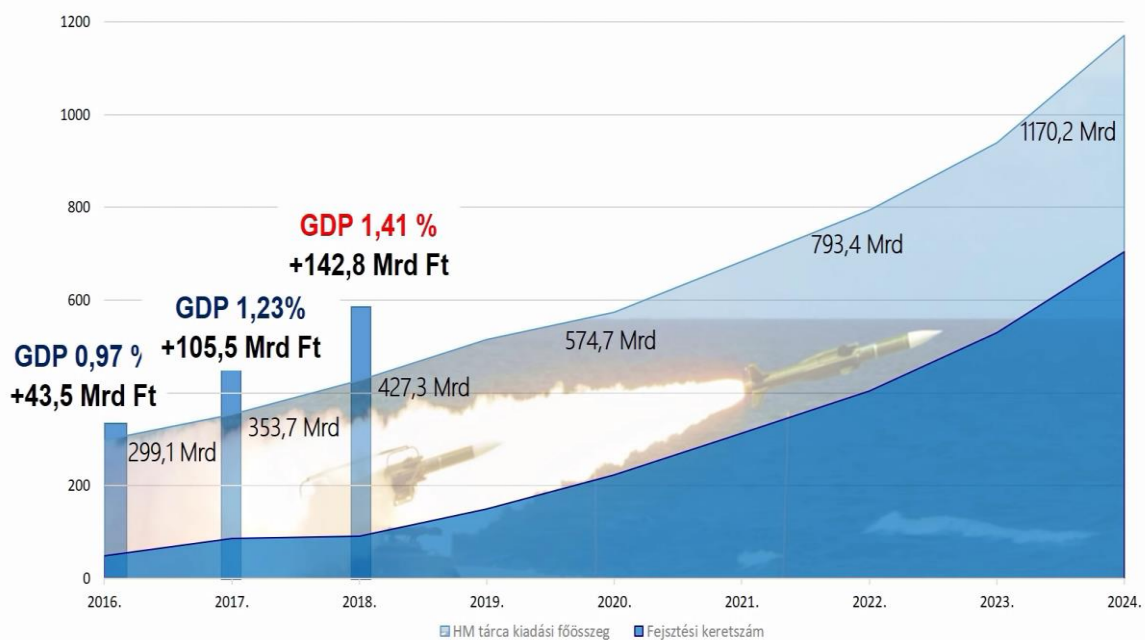
²⁴³ a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról szóló 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat szerint a 2016-2026-os időszakban 3500 MRD a forrásösszeg, mely 2024-ben eléri a GDP 2%-át.

²⁴⁴ Csiki Varga Tamás (2019): A magyar védelmi kiadások trendjei, 2004–2019. Nemzet és Biztonság 2019/1. szám, pp. 76–86.

jelenlegi valós részesedéshez viszonyítva. Mosolyogni csak azért nem lehet, mert a honvédelmi költségvetést elemezzük, áttételesen pedig maga az ország biztonsága a tét.

A KÖLTSÉGVETÉS ALAKULÁSA

2016-2024



6. számú ábra. A katonai kiadások költségvetésének alakulása 2016-2024 között

(Forrás: Honvédelmi Minisztérium)

2009. év

Az akkori új Nemzeti Katonai Stratégia szerint: „A Magyar Honvédség feladatai végrehajtásához szükséges képességek elérésének elengedhetetlen feltétele a védelmi kiadások tervszerű növelése. A Magyar Köztársaság Kormánya ezért 2009-től 2013-ig 0,2 %-kal kívánja növelni a költségvetési támogatást, hogy az 2013-ban meghaladja a GDP 1,3 %-át. Ennek érdekében arra törekszik, hogy évente a költségvetés tervezésekor egyenletesen növelje a költségvetési támogatást.”²⁴⁵

A prognózis azért érdemel különös figyelmet, mert 2008. év második felében tetőzött mind a világgazdaságot, mind a magyar gazdaságot megrengető válság. Tehát 2009-ben az akkori Kormány ennek már tudatában volt, amikor „szilárd politikai elkötelezettséggel” a forrásbővítésre voksolt. Mi történt a gyakorlatban? A 2008. évi 1,1 %-os részesedés már

²⁴⁵ 1009/2009. (I.30.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról.

2012-re növekedés helyett 0,8 %-on landolt. Igaz, hogy a prognózis a 2004. évihez viszonyítva már „mértéktartóbb” volt, 1,41 % helyett „csak” 1,3 %-ot ígért. Mindezek alapján a 2013. évi Magyar Atlanti Tanács rendezvényén elhangzott, korábban már ismertetett honvédelmi miniszteri beszédben elhangzottakkal - mi szerint a gazdasági világválság következményeként, a honvédelmi költségvetést érintő korlátozások miatt az előző stratégiában vázolt elképzeléseket nem lehetett végrehajtani – nehéz egyetérteni. 2009-ben, a forrásprognózis meghozatalakor a Kormány már tudatában volt a válságnak, ennek ellenére komoly forrásnövekedésről *döntött* - kormányhatározatot hozott -, amelyet a gyakorlatban minden korábbi mértéket meghaladó mélyrepülés követett. Ennél hitelesebb értékmérője a kormányzati értékítéletnek, prioritásnak, a politikai elkötelezettség valós mutatójának nehezen található. *Megállapítható*, hogy ez azonban általános, az aktuális kormányzat politikai színezetétől független jelenség.

2012. év

Az új NKS-ben, szintén kormányhatározatban hozott döntés alapján:

- 2013-2015: a 2012. évi tervezett költségvetési támogatás nominál értéke;
- 2016-2022: évi legalább 0,1 %-os növeléssel 2022-re: 1,39 %-os GDP részesedés.²⁴⁶

²⁴⁷ ²⁴⁸

Megint az ismert „megközelítés”: nominál értéken éljük túl a szűk 3-4 évet, biztos jobbra fordul, és több jut majd honvédelemre is. A 2012 év novemberében jóváhagyott NKS egy az egyben átvette az ugyanezen év februári, a *honvédelmi kiadások és hosszú távú tervezés feltételeinek megteremtését szolgáló költségvetési források biztosításáról* szóló 1046/2012. (II.29) Korm. határozat forrásprognózisának számszaki adatait. A februári forrásprognózist sem a Kormány, sem a szakma nem vette igazán komolyan, mégis bekerült az NKS-be. Azt, hogy a forrásprognózis számszaki része a közölt információk alapján érthetetlen, illetve erőteljesen megkérdőjelezhető (konkrétan a 2022-re jósolt 1,49 %), az NKS-ben megfogalmazott forrásprognózis elemzésekor már részleteztük.

Néhány adat a védelmi költségvetés alakulásáról. A walesi NATO csúcson a tagállamok vállalták, hogy a védelmi költségvetésüket ütemesen emelve, egy évtizeden belül

²⁴⁶ Király László (2015): Hadszintér - előkészítés, befogadó nemzeti támogatás, kritikus infrastruktúra védelem – védelemgazdasági nézőpontból, Hadtudományi Szemle, 2015. VIII. évfolyam 3. szám. p. 17.

²⁴⁷ Medveczky Mihály (2015): A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből. Vélemények a katonai jog világából 2015/1. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2015 p. 54.

²⁴⁸ Szenes Zoltán (2015): Válság vagy sodródás? A védelemgazdaság problémái Magyarországon. Hadtudomány, 25:(3-4) p. 99.

megközelítik a GDP részesedés 2 százalékát. A költségvetésen belül pedig a fejlesztés 20 százalékot fog elérni.

„Ugyanakkor, ha mindent összeszámítunk, mindazokat az összegeket, amelyek a 2015. évben már eddig is és várhatóan a közeljövőben a honvédelmi tárca számára biztosításra kerülnek, akkor a kép még sokkal kedvezőbb, hiszen nyugodtan tényként kezelhetjük a július 1-jével hatályba lépő új illetményrendszer céltartalékként elkülönített fedezetét, amely jelenleg még a Miniszterelnökség fejezetben tartózkodik, majd a kifizetés idejében kerül át technikailag a HM-hez. Ez 10,3 milliárd forint. Ezzel már 8 százalékos növekedésnél tartunk. Ugyanakkor az év eddigi folyamán már az Országgyűlés és a kormány döntése alapján lényeges további pénzeszközökhöz, költségvetési forrásokhoz jutottunk. Ilyen a kurdisztáni szerepvállalás forrásaként meghatározott 16,8 milliárd forint; ilyen a Magyar Honvédség Egészségügyi Központ, vagyis a Honvédkórház konszolidációjára kapott mintegy 4 milliárd forint; ilyen a bérkompenzáció, amely 2,2 milliárd forintot tett ki. Mindennek következtében a HM 2015. évi várható módosított kiadási főösszege meg fogja haladni a 290 milliárd forintot.

Amint a Ház előtt fekvő költségvetésből láthatják, a kormány teljesíti önmagának, az országnak és a szövetségnek tett ígéretét, hiszen a védelmi költségvetés emelése 2016-ban tovább folytatódik. A 2016-os költségvetési törvényjavaslat szerint a minisztérium kiadási főösszege 298,6 milliárd forintra nő. Ez a 2015. évi eredeti főösszeghez képest 48,1 milliárd forintos többlet, ez mindösszesen 22 százalékos honvédelmi költségvetés-növekedést jelent. Ezzel együtt is a becsült GDP-nek mindössze 0,85 százalékát fogja kitenni a 2016. évi kiadási főösszeg. Megjegyzem itt, hogy a tízéves fejlesztési tervünkben a Nemzetgazdasági Minisztérium által 2012-ben rendelkezésre bocsájtott GDP prognózisból indultunk ki; a vártnál jobban fejlődött a magyar gazdaság, nagyobb a GDP 2016-ban tervezési szinten, mint amivel 2012-ben számoltunk, és mint amely összeget a tízéves fejlesztési tervünkben a '16-os évre beállítottunk. Ehhez képest és ezzel együtt is nagyon örvendetes az, hogy a tényleges, magasabb GDP összegből számított 0,1 százalékos növekményt meg tudtuk kapni a költségvetésből, tehát többet kapunk 2016-ban, mint amit eredetileg reméltünk és terveztünk.”²⁴⁹

Megállapítható, hogy a védelmi költségvetés forrásprognózisával kapcsolatban mindenki bajban volt és van. Prognózist adó azért, mert államháztartási szinten érdemben

²⁴⁹ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. p. 8. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjvk40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

csak rövid távú tervezés zajlik. Ismertek a költségvetés tervezése előtti, alatti, utáni politikai és szakmai viták, amelyek nem közép és hosszú távról, még csak nem is 2-3 évről, hanem éppen csak a következő évi költségvetésről szólnak. Ilyen állapotban a forrásprognózist adónak nincs lehetősége a realitások talaján maradni. Egyrészt, mert a nemzetgazdaság jelen állapotában egyszerűen komolytalannak tartja a tízéves távon történő gondolkodást. Így is viszonyul az előzőek alapján bizonyítottnak vélhető, felelősség nélküli prognózishoz. Másrészt, ha esetleg komolyan venné feladatát és prognózisát, és maradna a valóság talaján, akkor a számszaki adatait a politika nem fogadná el. Mert pl. a NATO felé botránys és eladhatatlan lett volna 2004-ben prognosztizálni pl. egy 2004 évben még 1,5 %-on álló GDP részesedés 2013 évig 0,8 %-ra történő radikális és következetes redukálását. Bajban van a *prognózist kapó* is. Tudja, hogy illúziókat kerget, de tízéves tervet kell komponálnia, tehát az illúziójáért még alaposan meg is dolgoztatják. De ma már ez a gondolkodásmód is amortizálódott és egyszerűen csak le lehet írni, amit már korábban idéztünk: „*Szintén fontos figyelembe venni, hogy az említett 10 éves forrásprognózis hiánya ellehetetlenítette, és továbbra is ellehetetleníti a tervezési feladatok végrehajtását.*”²⁵⁰ A tervezőnek, katonai vezetőnek jeleznie kell a tárca vezetése számára az alulfinanszírozás következményeit, gyakorlati hatását a nemzet biztonságára. A tárca vezetésének nem csak a kormányzati akaratot kell közvetítenie az ágazat felé, hanem fordítva, az ágazati érdekeket is a kormányzat felé. A vezetőnek még nagyobb a felelőssége akkor, amikor nem szimplán egy ágazatról van szó, hanem az ország védelméről. Az NKS elemzésének elején említett, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen tartott konferencián a honvédelmi miniszter is említette azt a kormányzati gyakorlatot, hogy ha kevés a pénz, onnan veszik el leginkább, ahol láthatóan „nem fáj” annyira. Túl kellene ezen a kevésbé előrelátó gyakorlaton lenni, mert ami ma nem fáj, holnapra nagyon problémássá válhat. De a gyógyításnak alapfeltétele, hogy a gyógyító ismerje a problémás terület tüneteit. Lehet példát mondani erre a jelenségre a tárcán belül is. Általában a költségvetés elosztásánál elsőbbséget élveznek a személyi juttatások és a működés-fenntartás költségei. Mert azok látszódnak, ellentétben a forráshiány miatt csökkentett, elmaradt fejlesztésekkel. Már-már idealisztikus és folytonosan ismétlődő az a 40-30-30 %-os (személyi juttatások-működés/fenntartás-fejlesztés) NATO elvárás, amely az új NKS-ben is megfogalmazódott. A gyakorlatban viszont a fejlesztések aránya többnyire még a 10 %-ot sem érte, éri el. Laikusnak is egyértelmű, hogy a magyar hadsereg haditechnikájának jelenlegi állapota, hadrafoghatósága nem kielégítő, és a fejlesztések

²⁵⁰ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) (359-23/2011. számú HM ügyirat)

elhanyagolt állapota egy óriási, több ezermilliárdos fejlesztési igényt görget maga előtt. A vezetői felelősség, mind a Nemzeti Biztonsági Stratégia, mind az Nemzeti Katonai Stratégia által is jellemzett és részükre jelzett, egyáltalán nem nyugodt, kihívásokkal és veszélyforrásokkal terhes környezetben, sőt mikrokörnyezetben is aktualizálódik.

A politikát szintén helyzetbe kell hozni, hogy dönthessen és azért felelősséget vállaljon. A helyzetbe hozás a tervező és a tárcát kormányzati szinten képviselő felelőssége. Nem lenne szabad azt a kényelmes szerepet biztosítani a politikának, hogy felelősségét egy nagyon nagy valószínűséggel már előreláthatóan teljesíthetetlen forrásprognózissal, tíz éves távlatban letudja. Ma még a NATO tagság, szövetségi együttműködési kötelezettség, tervezési rend sem tudja a politikát kényszerpályára kényszeríteni. Azért, mert a tíz év mindent megenged, szabadságfokot ad, nem kényszerít arra, hogy a közeljövőről gondolkodjunk. És azért, mert igaz nagyobb kockázatvállalással, de sok NATO tagállamot meghaladó mértékben ott vagyunk a missziókban, műveletekben. Ma ez a felelősségi láncolat gyenge lábakon áll. Mind a forrást adó, mind a forrást kapó ismeri a kialakult helyzetet, ismeri a prognózisok valóságtartalmát. De annak is tudatában van, hogy felelőssége, a mai magyar gyakorlatnak megfelelően az évek során erőteljesen inflálódik. Mindez pedig rányomja a bélyegét a honvédelem kormányzati szintű prioritására, értékítéletére. Némi reményt adhat az előzőekben ismertetett tervezési „gyakorlatnak” a módosulására a 2. számú táblázat utolsó két sorának értéke (2017-2018 évek költségvetési prognózisa), hiszen ezeket az értékeket kormányhatározatba foglalták, és amely valóban tükrözi a beígért évenkénti 0,1 %-os növekedést. A HM egyik védelmi tervezési vezetőjével történt informális konzultáció alapján azonban ez az évenkénti 50-59 milliárd forintos növekedés a fejlesztések tekintetében sajnos nem jelent előrelépést, hiszen egyrészt a megemelt kiadási előirányzat évi 32 milliárd forintos bevételi kötelezettséggel terhelt, másrészt a maradvány többletet elviszi a személyi állomány szintén beígért évenkénti 5 %-os bérfejlesztése, amit a tárcának a saját forrásából kell kigazdálkodnia. Ráadásul az előzőekben ismertetett gyakorlat némi pesszimizmusra ad okot a kormányhatározatban rögzítettek valóságban történő realizálásával kapcsolatban is.

A személyi állomány helyzete

Az előzőek alapján *megállapítható*, hogy a kormányzati értékítélet alapvetően hat a honvédelem adott országbeli helyzetére. Nem csak a haderő forrásaira, állapotára, felszereltségére, képességeire hat döntő befolyással, hanem egy olyan tényezőre is, amely

szintén alapjaiban befolyásolja egy ország védelmi képességét. *Ez a tényező pedig a személyi állomány helyzete, elismertsége, hivatástudata, hangulata, pszichés motivációja, morálja, az ügy iránti elkötelezettsége.* A pozitívumok mellett (elismerések, sikerek, missziós helytállás, stb.) több probléma is adódik ezeken a területeken. Például nem csak a közvélemény, hanem a politika is hajlamos általánosításra. Egyértelműen negatív a rendvédelem 2006. október 23-i tevékenységének megítélése. Sokan úgy vélik, hogy ennek a hatása lényeges az összes fegyveres testület megítélésére, mintegy kollektív felelősséget feltételezve. Egyszerűbb mindezt elfogadni az helyett, hogy a rendvédelem egy parancsuralmi rendszer alapján cselekedett és a túlkapasokat leszámítva, a máig sem egyértelműen feltárt felelősség inkább a politikai döntéshozók és a felsővezetők szintjén keresendő. Végrehajtói és középvezetői szinten történtek felelősségre vonások, de az igazán felelős döntéshozók többsége ma is ugyanolyan közszereplő, mint korábban. Sőt, az is a közhiedelem részét képezi, hogy a politika visszaélt ezzel a rendezetlen helyzettel a fegyveresek járandóságainak 2011. évi szabályozásakor. A járandóságok radikális változását leginkább a szolgálati nyugdíj megszüntetése, adott korhatár fölött öregségi nyugdíjjá, adott korhatár alatt pedig szolgálati járadékká alakítása jellemzi. Prof. Dr. Szabó Máté, aki 2007 évtől az állampolgári jogok országgyűlési biztosa AJB-4744/2012 ügyszámú alkotmánybírósági beadványában indítványozta *a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról* szóló 2011. évi CLXVII. törvény (Ktv.) több bekezdésének megsemmisítését, mivel azok:²⁵¹

- több bekezdésben ellentétesek az Alaptörvény szellemével;
- sértik a jogállamiság elvét (pl. szociális biztonsághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot);
- egy esetleges jogalkotói mulasztás miatt megkérdőjelezzik a jogállamiság elvéből fakadó bizalomvédelemből eredő alkotmányossági követelményeket.

Az alapvető jogok biztosa jogászként, szakmai logikával hosszú oldalakon keresztül indokolja beadványának javaslatait, hangsúlyozva olyan súlyos alkotmányossági aggályait, mint a szerzett jogok védelme, ami a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme. Beadványa szinte vádiratként hat az említett téma jogalkotóinak nem megfelelő

²⁵¹ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. 49-51. §. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100113.TV (Letöltés: 2020. május 10.)

odafigyeléssel elvégzett munkája ellen, és akár alapját képezheti azon pertársaságok törekvéseinek, amelyekbe a sértettek tömörültek. „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamiság alkotmányjogi elvétől elválaszthatatlan a jogbiztonság. A szerzett jogok védelme a jogállamiság legfontosabb elemét képező jogbiztonság alapján áll fenn. A jogbiztonság követelménye korlátozza az államot, mivel megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.”²⁵²

A szolgálati járadék bevezetése a volt szolgálati nyugdíjjogosultságot szeretteket rendkívül hátrányosan érintette. Hosszú évek járadékfizetésével szerzett nyugdíjukat - tehát szerzett jogukat - visszamenőlegesen módosítva 16 %-al újból megadóztatták. Ez nem csak morális megközelítés, hangulati tényező alapján elfogadhatatlan, hanem jogilag is, mivel szerzett jogot von el. „A biztosítás szabályai szerint számított nominális nyugdíj sérthetetlen, a biztosítás és szolidaritás arányainak önkényes megváltoztatás alkotmányosan kizárt. Ez a jogállamiságra visszavezethető tétel nem csupán azt a követelményt támasztja az állammal szemben, hogy normatív aktusokkal (pl. jogalkotás útján), vagy egyedi döntésekkel ne csökkenjen nominálisan a nyugdíj összege, hanem azt is, hogy a nyugdíjat terhelő közterhek ne váljanak az érintettek számára súlyosabbá. A szerzett jogok szempontjából ugyanis nincs jelentősége annak, hogy a nyugdíj összege csökken, vagy pedig a nyugdíjat olyan új elvonás terheli, mi korábbiakban nem terhelte.”²⁵³

Az elvonás életminőséget befolyásoló gyakorlati következménnyel is járt. Munkavállalás esetén ugyanis bevezették a jövedelemkorlátot, amely szerint, ha a munkából szerzett jövedelmük a mindenkori minimálbér 18 szorosát eléri, nyugdíjuk folyósítását felfüggesztik. 2012 évben ez bruttó havi 139 eFt-os bérrel volt egyenértékű. Ennyiért vállalhatott munkát a legtöbb esetben több diplomával rendelkező, több nyelvet beszélő, sokszor harctereket megjárta, nyugdíjából járadékossá vált volt katona. Akiknek a jövedelem-kiesés valós, gyakorlati problémákat okozott, mert a nyugdíjuk melletti munkavállalással beálltak egy adott jövedelemszintre. Ami nem gazdagságot, hanem csak nagyobb anyagi mozgásteret jelentett számukra, például az eladósodásban, hitelek felvételében. Így jövedelmük különösebb átmenet nélküli radikális csökkenése komoly fizetési problémákat okozott, amely az ismert hazai eladósodottsági problémák miatt drasztikus életminőség változással járt, tömegesen befolyásolva emberi sorsokat, sokszor

²⁵² Az alapvető jogok biztosának AJB-4744/2012 ügyszámú alkotmánybíróági beadványa. p. 6. <http://www.rve.hu/attachments/article/1827/AB%20beadv%C3%A1ny.doc>. (Letöltés: 2020. november 05.)

²⁵³ Uo. 7-8. o.

azokat tönkretéve. Így a Ketv. azért is alaptörvény ellenes, mert sérti a bizalomvédelemről szóló jogot, mert „*rendelkezéseit a korábbi szabályozással egybevetve az állapítható meg, hogy jelentősen, rövid időn belül, az új jogszabályi környezetre való felkészülést lehetővé tévő jogszabályok hiányában változtak a korhatár előtti ellátások jogszabályi keretei.*”²⁵⁴ A magyar bankrendszerben, ahol az ügyfelek eladósodottsága nem rövid, hanem legalább közép, de még inkább hosszú távról szól, ez elemi problémát jelent.

A szolgálati járandóságban részesülőknél lehetőségük van járandóságuk megadóztatásának elkerülésére. Önkéntes tartalékosnak jelentkezve mentesülnek járadékuk 15 %-os megadóztatásától. Meg is nőtt az ilyen jellegű szerződések száma, de ezen a területen is tetten érhető a célszerűtlen szabályozás. Az önkéntes tartalékos 2 hónapra behívható, szolgálatra kötelezhető. De az, aki a járadék mellett dolgozik, erre az időszakra nem vehet ki évi rendes, kimért szabadságot, csak fizetés nélkül. Tehát az a szándéka, hogy önkéntes mivolta kapcsán elkerülje a 16 %-os adóztatással járó jövedelem kiesést vagy csak részben teljesül, vagy veszteséget termelve még részben sem. Egy rugalmatlan szabályozás így jelentősen befolyásolhatja az egyébként pozitív, és nagy reményekkel bevezetett tartalékos rendszer jövőképét. Gyakorlati következmény az is, hogy a járadékosok munkavállalóként nem tehetik meg azt, hogy a jövedelemkorlátot elérve felfüggesztik munkavállalásukat, mert nincs olyan munkáltató, aki eltűrné, hogy év közben nem számíthat folyamatosan a dolgozójára. Tehát a járadékosnak tudomásul kell vennie, hogy a jövedelemkorlátot elérve megszűnik a járandósága és nem ritkán kevesebb bérért fog az év hátralévő részében dolgozni, mint maga a járandóság. Ilyen viszonyok között a szolgálati nyugdíjak újraszabályozása nem érte el azt az eredeti célt, hogy a munkaképes nyugdíjasokat visszaterelje a munka világába. Aki talál munkát és visszatér, rosszul érzi magát és felháborodott (az említett pertársaságok jogorvoslatért az EU-hoz fordultak), aki pedig nem talál, az a fekete-gazdaságban keresi boldogulását, teljes ellentétben tehát az eredeti, a munka világába visszaterelő politikai és jogalkotói szándékkal.

Szintén súlyos alkotmányossági problémát vet fel az a szabályozás, mely szerint bűncselekmények elkövetése miatt a járadékot vagy a nyugdíjat szüneteltetni kell. „*A szolgálati járandóság nem ex gratia juttatás, hanem biztosítási alapon járó juttatás, funkcióját tekintve nyugellátás, amelyre a jogosultnak törvényen alapuló alanyi joga van. E juttatás folyósításának Ketv 14§ (1) bekezdése*²⁵⁵ *szerinti szüneteltetése az érintett számára joghátrány. ...A korábbi biztosítási jogviszonyt is feltételező szolgálati járandóság a*

²⁵⁴ Uo. 5. o.

²⁵⁵ Bűncselekmények elkövetése.

fentiekre tekintettel akkor is folyósítandó, ha a jogosult a Ktv.-ben felsorolt bűncselekmények valamelyikét követi el. A nyugdíjjogosultság pedig fennáll szabadságvesztés (előzetes letartóztatás) idejére is.”²⁵⁶ Nehezményezhető és személyiségi jogokat sért az is, hogy a szolgálati járandóságra jogosult bármely személy természetes személyazonosító adatait mindenképpen a bünygi nyilvántartásba továbbítja a meghatározott szerv, adott esetben pedig havonta lekérdezhetik az adatokat, függetlenül attól, hogy a személy követett-e el bűncselekményt.

A feketemunkát szintén megkérdőjelezhető módon, súlyosan szankcionálják. „Az indokolatlan jogkorlátozás mutatkozik abban, hogy ha a jogosultat foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges nyilatkozat hiányában foglalkoztatják, vagyis hétköznapi kifejezéssel élve „feketén dolgozik”, a Ktv. a nyugellátása folyósításának megszüntetését helyezi kilátásba. A törvény tehát olyan jogkövetkezményt állapít meg, amely két össze nem függő kérdéskört köt össze: a jogosult nyugellátásszerű ellátásának vagy járandóságának folyósítását, illetve adózási kötelezettség elmulasztását. ...A jogállamiság elvéből álláspontom szerint következik az, hogy valamely jogszabály megsértéséért nem alkalmazható olyan szankció, amely nincs összefüggésben az elkövetett jogsértéssel. A Ktv. szerinti juttatás és az adóelkerülés között a legtávolabbi összefüggés sem mutatható ki. A szabályozás negatív értékítéletet tartalmaz, melynek a puszta léte, megfogalmazása nem hatalmazza fel a jogalkotót arra, hogy szerzett jog oltalma alatt álló nyugellátást szankcióként elvonja a jogosulttól.”²⁵⁷

A szolgálati nyugdíj visszamenőleges hatállyal történő módosítása egy olyan alapprobléma, amely meghatározó módon befolyásolja mind a már korábban szolgálati nyugdíj járandóságot élvező állományt, mind az érintett aktív hivatásos állományt, mind pedig a katonai életpálya jelenével és jövőjével kapcsolatos társadalmi értékítéletet, megítélést, de mondhatni akár a hadsereggel kapcsolatos jövőképet. A fegyveresek közül mintegy 40.000 főt érintett a nyugdíj átalakítása. Sokan, azok közül, akiket a szabályozás negatívan érintett pertársaságokba tömörültek, próbálnak igazukért küzdeni. Ilyen jellegű szerveződés a Szolgálat és Becsület is, dr Bárándy Péter jogi képviselével. A társaság 77575/11. számon a témában kérelmet nyújtott be az Emberi Jogok Európai Bíróságának, amely Magyarország Kormányához fordult 2013. május 22-én kelt tájékoztató levélben

²⁵⁶ Az alapvető jogok biztosának AJB-4744/2012 ügyszámú alkotmánybírósági beadványa. p. 9. <http://www.rve.hu/attachments/article/1827/AB%20beadv%C3%A1ny.doc>. (Letöltés: 2020. november 05.)

²⁵⁷ Uo. 11-12. o.

foglalt kérdésekkel.²⁵⁸ A Kormánynak a 2013. szeptember 11-én kelt, Dr. Tallódi Zoltán kormányképviselő által a kérdésekre megfogalmazott válasza rendkívül tanulságos. A válasz I. részében (*Tényállás*) az ügy háttéréként többek között leírják, hogy „*a rendszerváltást követően számos olyan, egyes foglalkozási ágak, (bányászok, katonák, rendőrök) részére biztosított privilegizált forma is fennmaradt, amelyet nyugdíj elnevezéssel illettek (hiszen korábban az időskori nyugdíjakkal együtt ezeket az ellátásokat is a központi állami költségvetésből finanszírozták), de külön járulékfizetés sem a munkáltatók, sem a munkavállalók oldaláról nem fedezte ezeket a kiadásokat a Nyugdíjbiztosítási Alapban. ... a jogszabály által biztosított korai nyugdíjba vonulási lehetőségek a minél korábbi nyugdíjba vonulásra és – a kedvezőbb közteherviselés mellett – a nyugdíj melletti munkavégzésre ösztönöztek. Vagyis a nyugdíj eredeti céljával ellentétben azt már nem csak a nyugállományba vonulók, azaz a munkaerőpiacról visszavonulók kapták, hanem a munkaerőpiacon aktívak is, így csökkentve a munkaerőpiacon a járulékfizetővel betölthető állások számát és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát.*”²⁵⁹²⁶⁰ Még szintén a *Tényállás* részben a szerző a 2011 márciusában bejelentett Széll Kálmán Tervre hivatkozik, hangsúlyozva, hogy a nyugdíjak egyharmadát a Kormány hitelből finanszírozza, és a nyugdíjkorhatárt el nem érőknek még helye lenne az aktívak között. Ki kell alakítani a nyugdíjba vonulás egységes rendszerét és a speciális foglalkozási csoportoknál a korai nyugdíjazás helyett új életpályamodell kialakításával kell figyelembe venni a sajátosságokat. A korábban megállapított ellátásokat pedig más jogcímen kell majd folyósítani.

A volt szolgálati nyugdíjak járadékká alakított részének a mindenkori SZJA-val megegyező mértékű adóterhére a következő magyarázatot adták: „*A sérelmezett adózási intézkedés bevezetését Magyarország kedvezőtlen gazdasági helyzete, eladósodottsága és különösen a költségvetés fenntarthatatlan hiánya indokolta. ...Az igazságosabb közteherviselés megvalósítását célozta az az intézkedés, amely a korábban aránytalan költségvetési előnyökben részesülő társadalmi csoportot, a szolgálati nyugdíjban részesülőket is bevonta a közteherviselés rendszerébe, az adó- és járulékfizetők körébe.*”

²⁵⁸ Perindításról tájékoztató <http://szoli.eu/perinditasrol-tajekoztato/> (Letöltés: 2015. május 10.)

²⁵⁹ Bár a későbbiekben a Kormány válaszával kapcsolatos néhány ellen-észrevétel is ismertetésre kerül, itt kínálja magát az ellenérv, hogy az érintettek relatíve nagyszámú nyugdíjba vonulása ok-okozati szempontból nem a privilegizált juttatási formának, hanem a korábbi támadó tömeghadsereg jelleg átalakításának köszönhető. Egy 150.000 fős fegyveres erőnek a radikális, 23-24.000 főre történő leépítésének. Sokak szerint a katonai pálya választásához és műveléséhez hivatástudat is párosult, több szolgálati nyugdíjassal beszéltem, akiket önértetükben sértett a pályaelhagyás anyagi haszonszerzés céljából történő kormányzati feltételezése. Az idézett résznek az is ellentmond, hogy a katonai pálya speciális, a civil életben kevésbé hasznosítható képzettséget, felkészültséget feltételezett. Tehát nem lett volna célravezető nyugdíjhoz közeli korban hirtelen kockáztatni, egzisztenciát váltani.

²⁶⁰ Magyarország Kormányának észrevételei a 77575/11. sz. kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről.

*Ennek során azonban a jogalkotó arra is tekintettel volt, hogy ez az intézkedés ne jelentsen az érintettekre nézve aránytalan egyéni terhet.*²⁶¹ Ezt követően pedig megállapították, hogy a járadék bevezetése után is a korábbi privilegizált helyzetnek köszönhetően a járadékos sokkal kedvezőbb helyzetben maradt, mint a társadalombiztosítási nyugdíjban részesülők, vagy mint a közszférában foglalkoztatottak.

A Kormány válaszában legvitatottabb, és az érintettek körében a legnagyobb visszatetszést kiváltó része: „...a Kormány rámutat, hogy a szolgálati nyugdíj rendszere a fegyveres erők és testületek tagjai részére a kommunista rendszerben biztosított privilégiumok továbbélését testesítette meg, amely az érintett szervezett és hatékony érdekérvényesítésnek köszönhetően maradhatott fenn. ...Bár a kérelmező szolgálati idejének jelentős részét a rendszerváltás után szerezte, maga a szolgálati nyugdíj intézményében megtestesülő privilégium... a kommunista állami berendezkedés terméke volt, melynek igazságtalansága valójában csak Magyarország nemrégiben bekövetkezett gazdasági és költségvetési válsága fényében vált nyilvánvalóvá a társadalom számára, s amelynek felszámolásához csak a jelenlegi kormányrendelettel megfelelő társadalmi támogatással, hogy az érdekképviselői szervezetek nyomásának ellen tudjon állni.”²⁶²²⁶³ Mindezek alapján pedig a Kormány helyesen járt el, amikor az indokolatlanul, vagy igazságtalanul megszerzett előnyöket megszüntette.

Összességében pedig: „Magyarországon a jogalkotó az érintettekre nézve kevésbé kedvezőtlen szabályozást választott: a kedvező szabályok szerint megállapított ellátások összegét érintetlenül hagyva, azokat átmenetileg, a nyugdíjkorhatár betöltéséig egy kisebb jövedelemcsökkenést eredményező, a személyi jövedelemadó általános mértékével megegyező 16 %-os adóval sújtotta. A két szabályozás közös eleme, hogy egyik sem eliminálta teljes mértékben a korábbi privilégiumokból eredő jövedelmi előnyöket, és a privilegizált szabályok szerinti ellátásban részesülők jövedelme továbbra is meghaladja az általános szabályok szerinti nyugdíjban részesülők átlagos jövedelmét.”²⁶⁴

²⁶¹ Uo.

²⁶² A Kormány hivatkozásának a társadalmi támogatottságra lehetett alapja. De az alap annak is köszönhető, hogy bizonyíthatóan előkészítő médiakampány zajlott a jogszabályi változtatás előtt. 35-40 éves katona nyugdíjasokkal és messze az átlagot meghaladó nyugdíjakkal példálóztak eltúlozva és bemutatva az éremnek csak egyik oldalát. Sokan, a támogatók közül akkor még nem tudták, hogy a szerzett, vagyoni értékű jogokra vonatkozó visszamenőleges jogi szabályozást követi majd a civil területek (bányászok, egyéb kockázatokkal terhelt szakmák, bírák, rokkant nyugdíjasok) kedvezményeinek megnyirbálása is, amelyek hatására már sokan (köztük maga az EU is) a jogállamiságot kérdőjelezték meg.

²⁶³ Magyarország Kormányának észrevételei a 77575/11. sz. kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről.

²⁶⁴ Uo.

A korábban már említett „Ellen-észrevétel”, amit a Kormány válaszára reagálva a Szolgálat és Becsület jogi képviselője, dr. Bárándy Péter 2013. október 24-én küldött meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) részére az alábbiak szerint foglalta össze mondanivalóját (a teljesség igénye nélkül):²⁶⁵

- Nem elfogadható az a kormányzati érvelés, hogy a szolgálati nyugdíjak „reformját” a nehéz gazdasági helyzetre tekintettel kellett végrehajtani. A szolgálati nyugdíjak a Nyugdíjrendszer egyensúlyát csak elenyésző mértékben, 0,003 %-al befolyásolták. Ezzel ellentétben a Magánnyugdíjrendszer 3.400 milliárd forintos tulajdonának államosítása a Nyugdíjrendszer pénzügyi mínuszának a hétszeresével egyenértékű. Tehát bizonyított, hogy a nyugdíjas állománynak jelentős anyagi gondokat okozó szolgálati nyugdíjak átalakításának nem gazdasági, hanem politikai az indíttatása.
- Nem lehet egyszerű politikai, vagy gazdaságpolitikai kérdésnek tekinteni az átalakítást, hiszen vagyoni értékű tulajdon jogról, szerzett jogról van szó, az érintettek nem csak megszerezték, hanem már élvezték is nyugdíjjogosultságukat. Mindez sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát is. Az új jogcímen biztosított havi jövedelem a támogatás összegének csökkentése és az egyéb ellátások elvesztése miatt igenis vagyoni jellegű, tehát a tulajdonba való beavatkozásnak minősül. Ráadásul további hátrányt jelent, hogy a szolgálati járandóság a nyugdíjjal ellentétben nem élvez tulajdonjogi védelmet.
- A „kommunista kiváltságokra” vonatkozó kormányzati érv elfogadhatatlan. Egyrészt a szolgálati nyugdíjban részesülőkre vonatkozó nyugdíjtörvényt hat évvel a rendszerváltás (tehát a kommunista rezsim bukása) után, 1996-ban fogadták el. Másrészt a fegyveres erőkre vonatkozó kedvező nyugdíjrendszer nem kommunista kiváltság, hanem a szakma sajátosságaiból adódóan számos országban elfogadott gyakorlat.
- A Kormány nem támasztotta alá adatokkal a szolgálati nyugdíjak „túlzottan magasnak” történő minősítését. Az tény, hogy a szolgálati valamivel magasabb az átlagos nyugdíjnál, de annak oka az a speciális cél, hogy akik életüket, testi épségüket teszik akár naponta kockára, magasabb társadalombiztosítást érdemelnek.

²⁶⁵ Perindításról tájékoztató <http://szoli.eu/perinditasrol-tajekoztato/> (Letöltés: 2020. május 10.)

- Szintén hiányzik kormányzati oldalról az állami költségvetés nehéz helyzetének adatokkal történő alátámasztása, amelynek indokoltnak kellett volna lennie egy ilyen súlyos döntés meghozatalakor. A nyugdíjcsökkentés „hozadéka” a mértéke miatt egyébként sem oldhatta volna meg a költségvetés problémáit, ugyanakkor egy jelentős rétegnek komoly veszteséget, problémákat okozott, ráadásul sérti a jogállamiság elvét. A nyugdíj csökkentésével a közterhek igazságosabb elosztására való kormányzati hivatkozás szintén hibás, hiszen a közterhek viselésében a nyugdíjasok már nem vesznek részt.
- A legtöbb, a szolgálati nyugdíj módosításában érintett egyén nem áll kapcsolatban a kommunista múlttal, hiszen többnyire a kommunizmus bukása után teljesítettek szolgálatot. Ezért abszurditás arra hivatkozni, hogy az érintettek kiváltságos osztály tagjai voltak és indokolatlan előnyöket élveztek.
- Nem elfogadható az a kormányzati érv sem, hogy az érintettek tudtak a készülő jogszabályokról ezért a jövedelemcsökkenés tekintetében megfelelő hosszúságú alkalmazkodási időszak állt rendelkezésükre. Az előkészítés időszakát nem lehet alkalmazkodási időszaknak tekinteni. Tény az, hogy a törvényi módosítás 2011. december 9-én jelent meg a Magyar Közlönyben, és 2012. január 1-én lépett hatályba, alig három hetet biztosítva a jelentős jövedelemcsökkenéshez történő alkalmazkodásra, ami súlyos terhet jelentett az érintetteknek.

Az „Ellen-észrevétel”-en kívül – pontosabban mellette -, még különböző fórumokon egyéb érvek is elhangzottak. Például, hogy az érintettek hosszabb távon számoltak a szerzett, adó- és tehermentes jövedelmükkel. Hosszú távú hitelt vettek fel, nem gondolhattak arra, hogy jövedelmük jelentősen csökkenni fog. Munkavállalásuk a jövedelemkorlát miatt megnehezült, ráadásul a közsférában bevezették a kettős ellátás tilalmát. Sokan sérelmezik azt is, hogy a gazdasági nehézségekre hivatkozás miatti korlátozással majdnem egy időben egy sokkal nagyobb csoportra, a 40 év szolgálati idővel rendelkező nőkre kiterjesztették a korhatár előtti nyugdíjba vonulás lehetőségét. A fegyveresek kedvezményes nyugdíja gyakorlat mind az USA-ban, mind Nagy-Britanniában, és az EU számos országában. A szolgálati nyugdíjak visszamenőleges felülvizsgálata pedig jogilag aggályos.

Sokan az MH hivatásos és szerződéses állományú tagjainak jogállásáról szóló törvényre hivatkoznak, amely kimondja, hogy ebben a foglalkoztatási jogviszonyban

mindkét felet a szolgálatteljesítéssel összefüggő többletkötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény pedig azt mondja ki, hogy a kapott parancsot az állomány tagja akkor is köteles teljesíteni, ha az az életét vagy a testi épségét közvetlenül vagy súlyosan veszélyezteti.²⁶⁶ Tehát a veszélyek viselését, jogkorlátozást és akár az önfeláldozást is követelő állam a fegyveresektől nem csak fokozott helytállást vár el, hanem ellentételezést is ígér. Így, politikai rendszerektől függetlenül nem csak elvárható az államtól a fegyveres szolgálat hátrányaiból adódó nehézségek ellensúlyozása, hanem az államok logikusan törekednek is arra (törvényekben rögzítve), hogy előnyökkel ellensúlyozzák a szolgálat nehézségeit, gondoskodjanak az érintettekről. Ami egyértelműen bizonyítja a „kommunista privilégium” féle érvelés tarthatatlanságát. Abszurd tehát attól a kormánytól (attól a párttól) a kommunista kiváltságokra történő hivatkozás, amelyik 2001-ben olyan törvényt terjesztett be, amelyikről 2011-ben azt állította, hogy a kommunizmus öröksége. A szolgálati nyugdíj átalakításával kapcsolatos érveket és ellenérveket vizsgálva egy kívülállónak is nehéz lenne cáfolni azt, hogy politikai és nem szakmai döntés született. Méghozzá úgy, hogy az érintettek köre nem csak a közvetlen alanyokból (nyugdíjasokból, pontosabban már járadékosokból) áll, hanem közvetve kihat az aktív állományra, és nagy valószínűséggel negatívan befolyásolja a katonai hivatás iránt érdeklődőket, a katonai életpálya vonzerejét. Ezek a történések, tények nagymértékben kihatnak a valós kormányzati értékítélet vizsgálatára.

Említést érdemel, mert szintén honvédelmi képességet és hangulati tényezőt befolyásol a 2013 évben bevezetett kettős ellátás tilalma, amely szerint a közszolgálati jogviszonyban álló járadékos és nyugdíjas egyszerre nem rendelkezik kettős ellátással, azaz járadékkal vagy nyugdíjjal, és még a munkája után járó jövedelemmel. Ez a tilalom mind a járadékost, mind a szolgálati nyugdíjasból öregségi nyugdíjassá válót egyaránt sújtja. Anyagilag és morálisan egyaránt. Az anyagi hátrány egyértelmű: jövedelem kiesés. Sokaknak a nyugdíja, járadéka magasabb a kapott oktatói bérnél. Tehát a többség a munkabér helyett a nyugdíjra szavaz. A szabályozás nagyon komoly gyakorlati problémákat is okoz a katonai felsőoktatásban, ahol az oktatók (beleértve a minősített oktatókat is) 40 %-a érintett a tiltás következtében. A kiesésük, és ezzel felkészültségük, felhalmozódott speciális, katonai szaktudásuk egyik pillanatról a másikra az „utcáról” nem pótolható.

²⁶⁶ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. 49-51. §. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100113.TV (Letöltés: 2020. május 10.)

Morálisan pedig az érintettek (már a járadékosok, öregségi nyugdíjasok általában) nem tudják elfogadni azt a diszkriminációt, hogy szerzett, vagyoni értékű joguk miatt büntetik, eltiltják őket a munkától, az érett kori értelmes tevékenységtől, és természetesen a kiegészítő jövedelemtől. Nem a végzett munkájuk, teljesítményük, hanem más szempontok alapján ítélik róluk, és az a közeg, amely évtizedeken keresztül befogadta őket, most kirekeszt és eltilt. *Kifejezetten eltérve más NATO tagállamok gyakorlatától, ahol a felhalmozódott tapasztalatot nem csak megbecsülik, hanem igénylik is.*

Felvetődhet a kérdés, érdemes volt-e ilyen terjedelemben foglalkozni a fegyveresek szolgálati nyugdíját érintő változtatásokkal. Egyértelműen igen a válasz, mert ez a szabályozás a költségvetési kiadások mellett egy morális, negatív kormányzati értékítéletet tükröz a fegyveresekkel kapcsolatban. Következésképpen kialakult egy az előzőek alapján megkérdőjelezhető jogi állapot, amelyet a politika nem törekszik korrigálni. Pedig ez az állapot nem csak a „falakon kívüli”, a társadalom számára már - a vázoltak alapján - kevésbé lényeges nyugdíjas és járadékos fejekben tükröződik vissza. Azokban mindenképpen, mert velük pályaválasztásuk kezdetén közölték a „játékszabályokat”, majd *30-40 év szolgálati idő eltelte után, utólag és visszamenőleg* közölték azt is, hogy szerzett joguk nincs, változott a helyzet. Átalakították a nyugdíj-rendszert, bevezették a kettős ellátás tilalmát. A kettős ellátás tilalma sajátos helyzeteket, élethelyzeteket, véleményeket alakított ki. Aki nyugdíj mellett dolgozik, meg van győződve, hogy a nyugdíja nem tartozik az igazi ellátási körbe, hiszen az 30-40 év munkájának eredménye, szerzett joga, amit megvonnak tőle, amiért büntetik őt. Joggal kérdezi, hogy miért nem tartozik a kettős ellátás tilalma alá a milliós járandósággal bíró parlamenti képviselő, vagy pl. a polgármesterek. De kérdezi azt is, hogy a politikus, aki külön-külön jövedelemmel polgármester, egyben parlamenti képviselő, esetleg frakcióvezető, parlamenti bizottsági elnök és még ki tudja hány igazgatóságban, felügyelő bizottságban érdekelt, azaz akár hat-nyolcszoros ellátásban és még költségtérítésekben is részesül, miért nem tartozik hatos-nyolcszoros tilalom alá. Előfordulhat, hogy a nyugdíjas a kettős ellátás tilalma miatt, választási kényszerében a munkát választja, amiért esetleg a nyugdíj kiesésből származó anyagi veszteségét részben kompenzálják. Ha részben kompenzálják, akkor is rosszul jár, az előző helyzethez képest anyagi vesztesége keletkezik. Más, nem nyugdíjas kollégáknak, akik vele ugyanazon munkakörben dolgoznak szintén rossz a közérzetük, mert ugyanolyan munkáért a kompenzált több bért kap. Bérfeszültséget emlegetnek. Már korábban is voltak gondjaik a nyugdíjassal, „két fizetésért dolgozik” alapon. Az átlagembert nem érdekli nyugdíjas munkatársának múltja, ledolgozott 30-40 éve, szerzett joga. És nem érdekli igazán az sem,

hogy milyen alapon kapja a kompenzációt. Csak az érdekli, hogy a másik többet keres, ugyanazon munkáért. Tehát a rendszer senkinek sem jó, mindenki elégedetlen. Hátrányosan átalakították a szolgálati nyugdíjakat, bevezették a kettős ellátás tilalmát annak ellenére, hogy a 30-40 év alatt az érintettek bérének több mint felét különböző jogcímen rendszeresen megvonták, pontosan a jövő, szerzendő jogokra hivatkozva. Ha pedig az így jártak azt látják, hogy az ügyeskedéssel, adóelkerüléssel külföldre juttatott jövedelmeket adóamnesztiával legálissá lehet varázsolni, a nyugdíjasban, járadékosban utólag végképp megkeseredik a leszolgált 30-40 év hivatástudata, hasznosság érzete. És kialakul a véleménye az ország morális állapotáról. Más NATO tagállamok gyakorlatához viszonyítva a hivatásos szolgálat egyedülálló, sajátosan magyaros megközelítése, sajátossága miatt.

De baj van a „falakon belül” is, mert ez az állapot az aktív állomány fejében is tükröződik, meghatározóan befolyásolja az emberek hangulatát, közérzetét, jövőképét. Az aktív állomány nagy része már hosszú évek óta szolgál, vagy éppen közeledik pályafutása végéhez, amikor is változtak - nem kedvező irányba - a játékszabályok. Elkeseredettek, de a hivatás sajátosságai és a mai munkaerő-piaci helyzet miatt kényszerpályán vannak. A fiatalok is elbizonytalanodnak, csökken a katonai pálya vonzereje, megtartó képessége, akiknek van lehetőségük, megpróbálnak továbbállni. De családot alapítva, szolgálati lakásban lakva ez szinte megoldhatatlan feladat.

Összességében, a jövőre nézve, az országvédelem szempontjából a leírtak nem megnyugtatóak. A szabályozások hatása sokak számára (köztük a Kormány és a honvédelem vezetése) nem azonnal, hanem évek múlva érződik. Akkor, amikor a jelenlegi döntéshozók, jogalkotók felelőssége már kevésbé lesz megfogható. Ez van az aktív állomány fejében annak ellenére is, hogy a politika a szolgálati nyugdíjak kedvezőtlen átalakítása fejében beígérte az életpályamodell kedvező kialakítását, bevezetését, a nyugdíjak terén, a rendszer átalakítása miatt bekövetkező veszteségek kompenzálását.

Az életpálya-moddellel szintén gondok voltak. Az egyik legalapvetőbb, az állandó védelmi forráshiány. A személyi járandóságok az évek óta elmaradó bérfejlesztések ellenére a védelmi költségvetés 40 %-ot jóval meghaladó, egészségtelenül magas hányadát tették ki. A tárca tíz éves terve a magyar realitásban arra volt jó, hogy a tervidőszak második felére tegye a védelmi költségvetés jelentős javulását, az azt megelőző éveket „valahogy éljük túl” alapon. Ami biztos volt, az nem más, mint az életpálya modellre is kiható, *a belátható időn belüli állandó forráshiány*. A katonai életpálya új megközelítéséhez kapcsolódóan a közszolgálat területén és érdekében átalakították a katonai felsőoktatást. Egy egyetembe, a

Nemzeti Közszerológati Egyetembe (NKE) tömörítették a hadtudományi, a rendészet-tudományi és közigazgatás-tudományi képzést azzal a szándékkal, hogy közös oktatási modulokat kialakítva biztosítani fogják a munka világában az átjárhatóságot az említett szakmák között. A képzés során az egyik területről a másakra történő átképzés lehetősége sem jelentett, jelent igazi vonzerőt. Egyrészt, ha valaki hivatástudatból aktív fegyveres pályát választ, kevésbé vonzódik pályája közepén a váltáshoz, mondjuk egy civil, közigazgatási irodaszékhez. Másrészt a közigazgatás területén alapvető kormányzati elképzelés és gyakorlat a drága állam olcsóbbá és hatékonyabbá tétele, ami hazánkban egyértelműen az adminisztráció leépítésére (hivatali bürokrácia elleni harc címén), munkahelyek megszüntetésére való törekvést jelenti. Mind mennyiségi, mind minőségi (pl. elektronikus ügyintézés fejlesztése) megoldásokat keresve.

Az életpálya modellre vonatkozóan azonban pozitív elmozdulások is történtek. Mára a helyzet valamelyest javult, amely feltétlenül említést érdemel. Érdemes idézni a honvédelmi miniszternek a meghallgatásán, 2015. június 4-én, az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti bizottsága előtt tett beszámolójából: *„A katonai életpálya egyszerre szolgálja a szolgálati érdeket és teszi tervezhetővé a katonák számára a jövőt. Ösztönöz a szakmai tapasztalat és a katonai tudás megszerzésére, a ranglétrán történő előrehaladásra, illetve a honvédségben minél tovább történő szolgálatteljesítésre. A rendszeres megmérettetés a katonai pálya alapeleme. Alapelv, hogy a nem megfelelő szintű teljesítmény, így például az oldalirányú karrierhez – ez egy új fogalom – kötött vizsgák nem teljesítése a jogviszony megszűnését eredményezi. Emellett folyamatosan meg kell felelni a katonai szolgálattal járó sajátos, fizikai, pszichikai és egészségügyi követelményeknek is. Az új illetményrendszerrel és az illetményemelésről röviden. A tárca egy, a korábnál igazságosabb, a Magyar Honvédség érdekeit a lehető legmegfelelőbben szolgáló, differenciált illetményrendszert és illetményemelést vezet be. 2015. július 1-jétől átlagosan 30 %-os, majd 2019-ig évente további 5-5 százalékos illetményemelést nyújt. Tehát a legelső Orbán-kormány által végrehajtott illetményemelés óta a legjelentősebb növekedést biztosítja a honvédségi állomány keresetében. Az új illetményrendszer a szükséges mértékben rugalmas, mind a katonai pálya szakmai csúcsát jelentő területeken, például a különleges műveletieknél, mind a hiányszakmák, például a repülőműszakiak tekintetében biztosítja a feladat jelentőségéhez mért, kiemelt anyagi elismerést. Összességében elmondhatjuk, hogy a honvédelmi életpálya*

*újraépíti és megerősíti a Magyar Honvédség 2002 óta folyamatosan devalválódott, csökkent megtartóerejét.”*²⁶⁷

Arra a képviselői felvetésre, hogy a hadsereg létszámhiányos, feltöltetlen, a miniszter szintén a bérrendezéssel és az életpálya változással reagált: *„A lényeg tehát, hogy a katonáink részesülni fognak ebben az illetményemelésben, és ennek minden feltétele megvan. Ez az illetményemelés fogja, úgy gondolom, megadni azt a lökést, azt a motivációt nagyon sok fiatalnak, aki eddig a bizony nagyon szerény javadalmazás miatt nem orientálódott a katonai pálya felé, és nem azért, mintha ne lennének nagy számban alkalmas és elkötelezett fiatalok, úgy gondolom, ez meg fogja teremteni a meritési lehetőséget. ... Azon vagyunk, hogy az egyébként sok területen égető létszámhiányt mielőbb orvosolni tudjuk.”*²⁶⁸

Egy másik képviselői felvetésre, arra, hogy az illetményemeléssel egy időben a pótlékokat egységesítik, ami miatt akár illetmény csökkenés is bekövetkezhet, a miniszter statisztikai adatokkal reagált: *„Mindössze egy olyan fő van, akinél a fizetésemelkedés, az illetményemelkedés 10 és 20 ezer forint közé esik. 20-30 ezer forint közötti emelést 60 fő fog kapni. Lesz két olyan katonánk, aki több mint 100 ezer, 110 ezer forintot el nem érő fizetésemelést kap. Most elmondtam az alacsony és a magas extremitást, és a kettő között van a zöm. Lesz 6 fő, aki 90-100 ezer forint közötti illetményemelést kap; 21 fő 80-90 ezer forint között; és így tovább, és így tovább. ...Az altisztek zöménél 50-150 ezer forint közötti illetményemelkedés fog bekövetkezni az altiszti állománykategóriában.”*²⁶⁹ *„Röviden, az illetményemelés összesen és átlagosan 50 százalékos lesz, ez azt jelenti, hogy 50 százalékkal megnő a bértömeg, amit valóban nem egyenletesen osztunk el az egyes állománycsoportok között, ... ma, harmincvalahány pótlékot fizetünk; ezt öt fő csoportba vonjuk össze, teljesen átalakítjuk a rendszert. Az átalakítás eredménye az, hogy a szerződéses legénységi állomány illetménye most átlagosan 25 százalékkal nő meg, az altiszti állomány illetménye átlagosan 38 százalékkal nő meg, és a tiszti állományé átlagosan 15 százalékkal. Ez a pénz, ha összeadjuk, összesen 30 százalékot ad ki a jelenlegi bértömeghez képest. A következő évek 5-5 százalékos emelései viszont nem az így megemelt fizetésre rájövő összeg, hanem a mostanihoz képest 5 százalék.”*²⁷⁰

²⁶⁷ Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. p. 6. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

²⁶⁸ Uo. 20. o.

²⁶⁹ Uo. 25. o.

²⁷⁰ Uo. 26. o.

Még egy témát érintek, amely napjaink eseményeiben tükröződik, és amely szintén sokakban felveti a fegyveresekkel kapcsolatos kormányzati értékítélet meglehetősen ellentmondásos kérdését. Közismert, hogy a Honvéd Egészségpénztár vagyonának döntő része, 1.800 millió forint a 2015. évi brókerbotrányok során odaveszett. Lehet állítani, hogy odaveszett, hiszen egyrészt a megtakarításokat biztosítás nem védte, az érintett bankok felszámolási eljárásából származó kártérítés esélye pedig szinte a nullával egyenlő. A Kormány a brókerbotrányokban érintettek túlnyomó többségét különböző módokon, de kártalanította, kártalanítja. Az Egészségpénztár tagjait, tehát azokat, akik a kártalanítottakkal ellentétben nem nagy pénzeket fektettek nyereség céljából kockázatos, és sokszor szintén nem biztosított befektetésekbe, hanem apró megtakarításaikat fizették betéti számlákra egészségmegőrzés céljából, viszont a Kormány nem kártalanítja. Az Egészségpénztár 28.000 fős tagságából több mint 22.000 fő csak a katona (aktív, vagy nyugdíjas állományú). Sokan felteszik a kérdést, hogy minek köszönhető ez az elutasító magatartás pont a Kormány alkalmazottaival és azok megtakarításaival szemben? Az előzőekben említett miniszteri, parlamenti bizottsági meghallgatáson a téma képviselői kérdés tárgyát képezte. *„Mit kíván tenni a tárca vezetése, illetve a kormány az ellen, hogy azok az emberek, akik nem voltak részesei semmiféle korrupciós botránynak, semmiféle mutyinak, teljesen önhibájukon kívül, úgy tűnik, elvesztik ezt a vagyont?”*²⁷¹ Érdemes a honvédelmi miniszter válasza történetére reagálását idézni: *„Mióta a Buda-Cash bedőlt és a hozzákapcsolódó Duna Regionális Bank, a DRB is bedőlt, azóta rengeteget foglalkozunk ezzel a kérdéssel, a kormányülésen is többször felvetettük. Szögezzünk le néhány dolgot kiindulásképpen, jó? A károsultak, a 28 ezer tag egészen biztosan nem vétkes azért, ami történt. Egészen biztosan vétlen a kormány és a kormány részeként a Honvédelmi Minisztérium is, hiszen semmilyen rálátásunk nincs a Honvéd Egészségpénztár működésére. És ezt a szó igen szoros értelmében kell érteni: annyira nincs, hogy nagyon. Még a beszélő viszony is meglehetősen döcögős. Az egészségpénztár vezetése az elmúlt években nem tartotta fontosnak, hogy a Honvédelmi Minisztérium képviselőit bevonja a munkájába vagy netán megfelelő módon tájékoztassa.”*²⁷²²⁷³ Ezt követően a miniszter megkérdőjelezte és érthetetlennek találta a

²⁷¹ Uo. 29. o.

²⁷² Válaszának ezen részében a miniszter egyértelműen kimondta azt, ami az érintettek körében régóta szóbeszéd tárgya volt. Azt, hogy a HM sértődöttségéből nem segít a pénztárnak. Sajnos meg kell állapítani, hogy a sértődöttségnek van alapja, hiszen a HM a munkaadója a pénztártagok nagy részének, és a Cafeteria támogatás keretében hozzájárul a pénztár vagyonnövekedéséhez. Az aktuális HM vezetésnek mindig is voltak képviselői a pénztár vezetésében, tehát reális igény volt a minisztérium elvárása a képviselőre, amitől viszont a pénztár vezetése elzárkózott.

²⁷³ Uo. 29. o.

pénztár vezetése részéről az 1.800 eFt bárkivel történő egyeztetés nélküli kihelyezését egy kis bankba (2,5 százalékos kamatért), ráadásul annak tudatában, hogy nincs a befektetésre garancia, biztosítás. Ha pedig állampapírt vettek volna, akkor nagyobb kamatért (3,5 százalékos), 100 százalékos garanciával helyezheték volna ki a pénztári vagyont. *„Nos ez egy olyan ellentmondás, ami mindenképpen magyarázatot igényel. ... Na de mégis, miért helyeznek el kevesebb kamatért, mindenfajta garancia nélkül ekkora pénzt egy kis bankban, ahelyett, hogy betennék állampapírba? Erre valahogy magyarázatot kellene adni! Ez a legfontosabb kérdés ebben az ügyben, szerintem, ha a felelősséget és az erkölcsi oldalát nézzük. ... Tehát itt a pénztár vezetésének kell elszámolnia a tagok felé, és nem a honvédelmi miniszternek kell bárki felé számot adnia. ... Nekünk ennyi közünk van hozzá, hogy mi odaadtuk a most elveszett összegnek gyakorlatilag a felét a saját alkalmazottainknak. ... rendkívül indokoltnak tartom, hogy mind a kormány, mind az Országgyűlés keressen megoldást erre a problémára, hiszen itt vétlen emberek vannak, akik jóhiszeműen bízták a pénzüket egy egészségpénztárra, amely látható módon veszélybe sodorta, pénzügyileg is ésszerűtlen módon az ő befektetésüket. Egy más kérdés, hogy ha ez a pénz megtérítésre kerül az egészségpénztárnak, akkor gyakorlatilag olyan helyzet keletkezik, hogy lám csak, mindent meg lehetett következmények nélkül csinálni. ... Mindez messze túlmutat az én kompetenciámon, de természetesen üdvözlöm és támogatom azt, hogy a károsultak, és ne más; semmiképpen sem a károkozó vagy abban vétkesen közreható személyek-visszakaphassák a pénzüket.”*²⁷⁴ Ezt követően a bizottság elnöke vitte tovább a miniszteri gondolatokat. Hangsúlyozta, hogy tudják, hogy egy nem túlfizetett állomány személyes megtakarításairól van szó, és tudomásuk szerint egyes esetekben már személyes tragédiák fűződnek a dolgok ilyen alakulásához. *„Egyáltalán nem vizsgáltuk azt, mert azt gondoltuk erre talán majd valahogy sor kerül – mert erre vannak felhatalmazott állami szervezetek, hogy ezt a kérdést meg kell vizsgálni, minimum, amit a miniszter úr mondott-, hogy a Honvéd Egészségpénztár vezetése milyen tényállást követett el, egyszerűen csak hanyag kezelést, vagy hűtlen kezelést, mert személyes érdekük is fűződött ahhoz, hogy egyébként rossz befektetést eszközöljenek. Tehát itt büntetőjogi kategóriákról van szó. Mert azt nem bonyolult kiolvasni a számokból, hogy vagy teljes inkompetencia áll fenn, akkor egyszerűen hanyag kezelésről van szó, vagy személyes érdekük is fűződött ahhoz egyébként, hogy alacsonyabb kamatra tegyék be kockázatos befektetésekre, mint magasabb hozamra állampapírba, ami kockázatmentes; akkor hűtlen kezelés vagy mi egyéb tényállás áll fenn.”*²⁷⁵

²⁷⁴ Uo. 32-33.

²⁷⁵ Uo. 33. o.

Az elnök ezt követően reményét fejezte ki, hogy valaki az érintettek közül is felteszi ezeket a kérdéseket a pénztár vezetésének, és valahogy sikerül elszámoltatni őket. „... *mi a tagokon segíteni akarunk, de egyébként elvárható adott esetben, hogy a tagok, amikor ilyen gazemberség történik velük, a sok ezer emberből csak akad valaki – ráadásul jogvégzettek is vannak közöttük -, aki feláll, és azt mondja, hogy gyerekek, nem kellene egy ismeretlen tettes elleni keresetet intézni valahová? Mert egyébként az ő pénzükről van szó.*”²⁷⁶

Az előzőek alapján *megállapítható*, hogy az esetleges kormányzati negatív értékítélet – a látszat ellenére, tehát, hogy nem mentik meg a megtakarításaikat vesztett pénztártagokat – nehezen érhető tetten. A pénztár menedzsmentje megkérdőjelezhető körülmények között (amelyek valóban vizsgálatot érdemelnek) kétes értékű, rossz befektetést hajtott végre, ami által a tagok megtakarításainak döntő hányada elveszett. A vezetésből senki nem vonta le a következtetést. Nem mondott le. A tagság érdekében minimum megegyezésre kellene törekedniük a honvédelmi tárca pénztárban való képvisellete biztosításának céljából. De, ha a tagság érdekei úgy kívánják és az a kártalanítás ára (a miniszteri meghallgatáson eléggé egyértelműen elhangzott a nehezen vitatható kormányzati álláspont), a távozásukat kellene felajánlaniuk. Ehelyett vívják harcukat, elsősorban a baloldali médiát és képviselőket mozgósítva, ami inkább olaj a tűzre a kormányzati oldalon, mint megoldáshoz vezető út. És közben, ahogy szintén a miniszteri meghallgatáson is elhangzott, tragédiák történnek. Ezt kellene figyelembe venni mindkét félnek a megoldás keresése érdekében. A kormányzati és társadalmi értékítéletek között kapcsolat, kölcsönös, ösztönös és tudatos egymásra hatás létezik. A kormányzat megy a maga célja után és ennek keretében próbálja befolyásolni a közvéleményt. A közvélemény pedig esetenként ingerküszöbhez érve oly módon fejezi ellenérzését, amit a kormányzat esetleg megpróbál vagy kénytelen figyelembe venni. Lényeges szerepe van hát a társadalom véleményének.

2.2.2.2. Társadalmi megítélés

Nehéz lenne azt állítani, hogy a fegyveres testületek, azon belül a Magyar Honvédség társadalmi megítélése ma egyértelműen pozitív. A megítélést befolyásolják egyrészt objektív tényezők, a megtörtént botrányok, korrupciós ügyek, letartóztatások, bírósági procedúrák, másrészt a média tudatos ráhatása is.

²⁷⁶ Uo. 34. o.

Volt olyan időszak, amikor a közvéleményt szinte sokkolták a honvédelmi tárca 2010-es kormányváltást követően feltárt visszaélései, a napi letartóztatások, a perek média előtti nagy nyilvánossága, a nagy összegű kenőpénzek vándorlása honvédtisztól tábornokig, tábornoktól államtitkárig, miniszterig (pl. az elhíresült Nokiás dobozos pénzáramlások). A katonai felsőoktatást sem kerülték el a botrányok, ellenálló, verekedő rektort vittek el bilincsben, ponyvával takarták el a belátást az egyetemre figyelő kíváncsi utcai tekintetek elől. Szégyen volt ez mind az utcáról figyelők, mind az egyetemi dolgozók szemében. A média pedig hol önös érdekeitől (eladhatóság, példányszám), hol politikától vezérelten tálalja az eseményeket és hat a közvéleményre, néha kifejezetten manipulációs szándékkal, az objektivitásra való törekvést figyelmen kívül hagyva. A média nagymértékben befolyásolja a közvélekedést. Ezért nagy a felelőssége. Ha mindig csak a negatívumok kapnak figyelmet és elmarad az elért eredmények tálalása, az pesszimizmust szül.²⁷⁷ Pedig a honvédelem nem egy nagy szervezet belügye és felelőssége, hanem az egyik legjelentősebb nemzeti érdekvédelem, érdekképviselő területe.

A nyugdíjas témánál maradvá: morális problémákat vetett fel a szolgálati nyugdíjak átalakítása idején a média viselkedése. Az előkészítés időszakában, a médiában rendszeresen a harmincas éveikben járó életerős fiatalok szolgálati nyugdíjával példálóztak. De nem csak a kedvezményes kort, hanem a nyugdíjak magas mértékét is hangsúlyozták a kormányzathoz közeli hírforrások, sok esetben „nyugdíjas arisztokráciát” emlegetve. A közvélemény, a „nép”, természetesen „vevő” volt arra, hogy különösebb magyarázat, a fegyveres életpálya és annak árnyoldalai, kötöttsége, kockázata, tulajdonképpen a reális összkép bemutatása nélkül kapott információk alapján ítéljen, elítéljen. Nagy valószínűséggel a közvéleményt nem az átalakítás előzőekben ismertetett jogszerűségi kérdőjelei, nem az, hogy szerzett jog visszamenőleges megvonása alapvető problémákat feszeget abban a társadalomban, amelynek maga is tagja, hanem maga a pusztán tény (kedvező nyugdíjkorhatár, kedvező nyugdíj) izgatta, háborította fel egy olyan országban, ahol az átlag nyugdíj értéke 100-110 eFt körül mozog. Ez természetesen a fegyveresekre általánosan vetülő negatív társadalmi hangulatot váltott ki, ami sértette az érintetteket, mondván:

- a szolgálati nyugdíjasok között elvétele vannak harmincévesek;

²⁷⁷ Pesszimizmust, vagy realizmust? Nehéz eldönteni. Megmaradt bennem egy egyszerű kommentező véleménye, már nem tudom visszaidézni a forrást. Szerinte több száz éve katonailag, gazdaságilag (kettő között szoros a kapcsolat) gyengék vagyunk. Sajnos még a terület és népesség nagyságát nézve is. A katonai pálya más országokban sem az a túlfizetett életút. Mégis akadnak erre emberek. Tehát, hogy nálunk nem népszerű, az nem mindig a pénzen múlik. Erős gazdaságban, korszerű államnak van erős hadserege. Mi erről megint lemaradtunk, így dörgölődhetünk egy nagy országhoz. Tisztíthatjuk sáros csizmáját, remélve megvéd.

- sorsuk egy tömeghadsereg leépítésének a következménye, a döntő többség 45-55 évesen, 25-35-40 év szolgálati idővel, kényszerből távozott egy 150 ezres létszámról 23-25 ezer főre csökkentett hadseregből. Nem pedig önként, az „arisztokraták” gondtalan, dologtalan világi életét választva;
- a katonai pálya hivatástudat nélkül nem volt végigjárható, lemondásokkal, az emberi szabadság korlátozásával, családi kapcsolatok tönkremenetelével, és sok esetben az érintettek egészségkárosodásával, vagy életük közvetlen kockáztatásával járt;
- nem a nyugdíjrendszer reformjának részesei, hanem a gazdasági megszorítások és a 2006 évi októberi eseményeket követő kollektív bűnbakkeresés populáris intézkedéseinek áldozatai.

A fegyveresek jogainak sérelme nem váltott ki különösebb társadalmi szolidaritást. Szűk (30-40 ezer fős) rétegről volt szó, a média is megtette negatív értelemben a magáét. A bírák kényszernyugdíjazásának, majd a rokkantnyugdíjak felülvizsgálatának sokkal nagyobb visszhangja volt, köszönhetően a bírák nagyobb érdekérvényesítő képességének, illetve a rokkantnyugdíjasok jóval nagyobb tömegének. A média nagyobb objektivitásra törekvése pedig már korábban, a fegyveresek esetében előre jelezhetette volna ezeket a problémákat. *Nagy valószínűséggel állítható*, hogy a honvédelem témaköre nem kap kellő hangsúlyt a társadalomban, a Magyar Honvédséggel közvetlenül összekötő személyes szálak egyre lazábbak.²⁷⁸ Magyarország például erején felül teljesít a missziós szerepvállalások során.²⁷⁹ Sajnos a missziókkal kapcsolatban is a problémák, a veszteségek, a felszerelés, kiképzés hiányosságai körüli viták kapják a nagyobb figyelmet. A magyar katonai teljesítmény pedig jó, NATO elismerést kiváltó.

Nem csak kollektív, hanem egyéni teljesítményeket illetően is vannak egészen kiváló produktumok. Annak ellenére, hogy a katonai szaksajtó rendszeresen tudósít a helyszínekről, országos szinten a téma szinte el van hallgatva. Pedig az ország büszke lehetne katonáira, a katonai vezetőkre, a teljesítményekre, a missziókban sikeresen végrehajtott feladatokra. Nem csak úgy általában a hazafias nevelés céljából (bár ez is rendkívül fontos tényező) lenne célszerű ezeket a teljesítményeket közismertté tenni, hanem mert korunkban, a válságokkal és problémákkal terhes időszakban az emberek szinte ki

²⁷⁸ Boldizsár – Németh (2016): i.m. 67-68. o.

²⁷⁹ 2013. március 7-én, Hende Csaba honvédelmi miniszter a Nemzeti Közszerződési Egyetemen nagy nyilvánosság előtt tartott, a Nemzeti Katonai Stratégiáról szóló előadásában jogos büszkeséggel hangsúlyozta, hogy hazánk a missziós szerepvállalásokban érintett állomány és a szárazföldi erők fegyveres állományának létszámaránya alapján a NATO rangsor első helyén áll.

vannak éhezve a sikerekre. Márpedig vannak sikereink. Vannak olyan katonáink, akikre büszkék lehetünk, akik méltán, nemzetközi elismerést kiváltva képviselték hazánkat akár a nemzetközi hadszíntereken. Példa értékűnek tartom azt a munkát, amit a Honvéd Kulturális Központ fejt ki a honvédelem népszerűsítése érdekében. A Magyar Hadtudományi Társással közös szervezésben a hadtudományt népszerűsítik a „Mindenki Hadtudománya” című előadás sorozatukkal, és saját szervezésben a missziós szerepvállalással kapcsolatban is tartanak előadásokat, élménybeszámolókat. Ma már elmondható, hogy mindkét sorozat nagy népszerűségnek örvend, de a hallgatóság száma, a hozzáférhetőség léptéke sajnos nagyon korlátozott. Tehát nagyban javíthatná a közhangulatot *a nagyobb nyilvánosság*. A magyar átlagember semmit nem tud olyan köztünk élő emberekről, hétköznapijaink hőseiről, akik a nemzetközi szinten ismertebbek, mint saját hazájukban. Nagyobb figyelmet, nagyobb publicitást, nagyobb ismertséget érdemelnének az egyébként szakmai körökben magas elismerést kiváltó tevékenységükkel. Nézzük meg például *Dr. Isaszegi János mérnök vezérőrnagy* 2010. május 8-án a Magyar Nemzetben megjelent, a „Hadsereg fedél nélkül” című interjúhoz mellékelte „önéletrajzát”:

„Kitüntetések az Egyesült Államok elnökétől. Dr. Isaszegi János vezérőrnagy, a Magyar Honvédség Központi Kiképző Bázis parancsnoka. MTA-békedíjas, a Magyar Akadémikusok, Professzorok Világtanácsának professzora, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem címzetes egyetemi docense, okleveles szakmérnök, okleveles szakközgazdász. A NATO Védelmi Akadémiáján 2001-ben szerzett katonai felső vezetői diplomát. Öt nyelven beszél: oroszul, angolul, ukránul, németül és olaszul. 1995-ben a NATO-vezetésű boszniai missziós erők magyarországi átvonulásával, állomásoztatásával kapcsolatos előkészületeket végző MH-HM csoport tagja, majd a NATO IFOR/SFOR művelet során Taszárra települt amerikai hadsereg-parancsnokság törzstisztje, összekötő főtiszt. 1998-ban a Magyar Honvédség Műveletirányító Központ igazgatóhelyettese, megbízott igazgatója. 2000–2005 között az MH Összhaderőnemi Hadműveleti Központ parancsnoka. Az 1999–2006-os időszakban a Magyar Honvédség védelmi operatív bizottság vezetője. Ennek elismeréseként 2006-ban megkapta a Magyar Köztársasági Érdemrend középkeresztjét. 2003. augusztus–2004. július között Irakban, az OIF Iraki Szabadság Hadművelet Koalíciós Főparancsnokságán előbb a koalíciós hadműveletek főnöke, majd a főparancsnok koalíciós hadműveleti helyettese. 2005–2006 között a HM Honvéd Vezérkar Műveleti Főcsoportfőnökség főcsoportfőnöke. 2005-ben megkapta a Magyar Köztársasági Érdemrend tiszti keresztjét a békemissziós tevékenységéért. 2006-ban az MH Műveletirányító Központ parancsnoka. 2007-től az MH Központi Kiképzőbázis

parancsnoka. Számos nemzetközi elismerés birtokosa, 1996-ban a NATO-főtitkár, 1997-ben és 2005-ben pedig az Amerikai Egyesült Államok elnöke által adományozott kitüntetések vehette át az IFOR/SFOR nemzetközi műveletekben, illetve az iraki hadműveletben végzett tevékenysége elismeréseként.”²⁸⁰

Vannak tehát olyan példaképek, akikre méltán büszkék lehetünk. Említhetem pl. *Dr. Makk László vezérőrnagyot* is, akiről az orosz-grúz háború kapcsán írtam. Legmagasabb NATO beosztású magyar táborként képviselte a NATO-t, és vezette annak moszkvai hivatalát egy rendkívül kiélezett politikai időszakban. Küldetését, hivatali idejének lejártával a NATO meghosszabbította. Hazatérve a Honvédelmi Minisztériumban kapott tanácsadói munkát. *Dr. Makk László vezérőrnagy* életpályája is meglehetősen rendhagyóan alakult. Úgy tűnt, hogy nemzetközi tapasztalatait a HM hasznosítani tudja. De 2014-ben szolgálati viszonyát a 15/2014. (I.16.) számú köztársasági elnöki határozattal megszüntették, más közszolgálati jogviszonyba helyezték. Úgy tűnik, hagyománya van annak, hogy tehetséges és tevékenységükkel nemzetközi elismerést kiváltó táborkaink idehaza nehezebben boldogulnak.²⁸¹ A missziós szerepvállalások egyértelmű hozadéka egy minőségi fejlődés, a személyi állomány gyakorlatorientált képzettségének növekedése. A hivatásos állomány jelentős része hadviselt lett úgy, hogy a kifejezést nem kell idézőjelbe tenni. Az NKE HHK volt dékánja, *Dr. Boldizsár Gábor* ezredes mozambiki és koszovói szolgálat után két alkalommal került ki Afganisztánba, MH PRT-5 parancsnokhelyetteseként, majd az MH PRT-8 parancsnokaként. Jogosan büszke arra, hogy a HHK missziókban járt hivatásos állományú oktatóinak aránya meghaladja az MH-ét. A nagyobb nyilvánosság korrektebb lenne a küldetéseket végrehajtók irányában is, és *összességében egy a honvédelemről kialakítandó teljesebb társadalmi összkép, értékítélet érdekében.* Az ország mai helyzetében szinte vétek

²⁸⁰ A leírtak önmagukért beszélnek. Nem valószínű, hogy napjainkban van még ehhez foghatóan sikeres katonai életpálya. *Dr. Isaszegi János* eddigi életútja bárhol, bárkinek dicsőségére válhatna. Magyar táborként az Irakban harcoló szövetséges koalíció meghatározó személyisége, vezetője volt, pl. amerikai táborkok feletteseként. Nem csak a szakmai tevékenysége, de a személyisége is magával ragadó. Követelménytámasztó és kemény katona, de ugyanakkor közvetlen, barátságos és szerény ember. Beosztottjai, katonái – akikkel együtt élt, együtt gyakorlatozott például a BNV területén korábban megrendezett hadiipari kiállítások önvédelmi bemutatóján - nem csak tisztelték, hanem egyszerűen imádták. Nyugdíjazása után, ma is aktívan dolgozik és aktívan publikál. Telt házas előadásokat tart szakmai témákban. De sajnos a korábbiakban ismertetett „*Csapat*” szelleme számára is meghatározó volt. Mondhatni kényszernyugdíjazták. Mert túl kritikus, túl sikeres, túl ismert volt, és a hazai pályán „renitensként” versenytársa lehetett volna olyan személyeknek, akik ezt nem akarták. Még az ENSZ kérésére sem reaktiválták, amikor szükség lett volna rá, a szaktudására. Mégsem vált elkeseredetté, ma is éli dolgos hétköznapjait.

²⁸¹ Szenes Zoltán (2006): A békefenntartás hatása a magyar haderőre. *Hadtudomány*. XVI. évfolyam 3. szám.

elhallgatni a teljesítményeket, sikereket, nem népszerűsíteni hétköznapi hőseinket. Annál is inkább, mert ezek a teljesítmények tompítják azokat a NATO visszhangokat, amelyek élesen kritizálják a magyar védelmi ráfordítások messze átlag alatti szintjét.

2.2.3. FŐ FELADATOK A FEGYVERES VÉDELEM TERÜLETÉN

A fegyveres védelemről eddig tárgyaltak alapján megállapítható, hogy a terület olyan kihívásokkal néz szembe és jelenleg is olyan problémákkal küzd, amelyek mind a jelen, mind a jövő szempontjából feltétlenül kezelést igényelnek. Természetesen a teljesség igénye nélkül, az értekezés mondanivalójához kapcsolódóan az alábbi feladatok határozhatóak meg.

2.2.3.1. Reális, gyakorlatorientált és megvalósítható perspektíva, jövőkép kialakítása

Ezen a területen a legsürgetőbb feladat a már belátható, sőt közeljövőn belüli katonapolitikai változások kezelése. *Újragondolni szükséges az országvédelem és a missziók, műveletek elkövetkező időszakra vonatkozó arányát, prioritásait.* Ez alapfeladat, amely kihat a fegyveres védelem minden területére. A feladat nem csak egy új koncepció már késésben lévő, nagy vonalakban történő megalkotását jelenti, hanem konkrét, gyakorlatias és a jelenlegi dokumentumok átdolgozását igénylő munkaigényes szabályozást.

Részletesebben elemeztem az új, 2012-ben megjelentetett NKS-t, és a vonatkozó Miniszteri Irányelvet. Megállapítható, hogy nem töltik be rendeltetésüket, nem követik le az említett katonapolitikai változásokból adódó követelményeket, túl általánosak, a korábbi dokumentumokat tartalmilag döntően ismétlik. Az általánosság, konkrétság nélkülség mellett az is megállapítható, hogy a jövőképet illetően abszolút misszió és művelet centrikusak. Tehát az *NKS-t átdolgozni szükséges*, amit a jelenlegi vezetés bizonyos mértékig el is ismer azzal, hogy ÁROP pályázati munka keretében a HM vállalta az új nemzeti katonai stratégia véglegesítését. Az átdolgozás egyik lényeges feladata a tíz évre szóló, a jelenlegi NKS-ben hibásan szereplő forrásprognózis mind számszaki, mind logikai oldalról történő kijavítása.²⁸² Az NKS átdolgozása mellett *a konkrét védelmi tervezést vezérlő*

²⁸² 2013. április 23-án a Gazdálkodási és Tudományos Társaságok Szövetsége konferenciát rendezett, amelynek egyik témája a „Magyarország helye a változó transzatlanti kapcsolatrendszerben” volt, a HM Védelempolitikai Főosztálya főtanácsosának, Rábai Györgynek az előadásában. Az előadás során, majd az azt követő vitában is szóba került az NKS-ben szereplő, tíz évre szóló védelmi forrásprognózis kérdése. Az előadónak nem sikerült cáfolnia azt a megállapítást, hogy a forrásprognózis egyrészt számszakilag hibás: 2022-re az 1,39 % helyett 1,49 %-os GDP részesedésnek kellett volna kijönnie. A forrásprognózist fogalmazók ugyanis nemes egyszerűséggel 2016 évtől, az addig 2012-től nominál értéken tartott, és 0,79 %-nak feltételezett

Miniszteri Irányelvek is korrekcióra szorul, mind a képesség és feladattervezés, mind a gazdálkodás újragondolásával. Alapvető elvárás az irányelv - mint a védelmi tervezési folyamat egyik legfontosabb dokumentuma - kidolgozóival szemben, hogy ne kérdéseket fogalmazzanak meg a „szakma” felé javaslat bekérési igénnyel (ez még az előkészítés időszakának lényeges feladata), hanem iránymutatást, tervezési feladatszabást adjanak a dokumentumban a tervező apparátusok számára. Konkrét képesség és feladatterv feladatszabást, hozzájuk csatolt forrásallokációval. Példaként idézzük újra az NKS-ben foglaltakat: „... képesnek kell lenni az ország fegyveres védelméhez szükséges alapképességeknek a nemzetgazdaságból biztosított források igénybevételével történő fejlesztésére.”²⁸³ Csak ennek a követelménynek a teljesítése, ha komolyan vesszük, és nem akarunk óhaj szinten maradni nagyon jelentős, munkaigényes, komplex tervezői feladat. Egyrészt mert maguk az alapképességek is – hivatalosan elismerten – leépültek, tehát azokat helyre kell állítani, majd azt követően előkészíteni fejlesztésüket. Ugyanide kapcsolódik a szakmai kultúra megőrzésének, szinten tartásának feladata. Ez is olyan komplex feladat, amely során egyrészt fel kell számolni a leépülés következményeit, el kell érni a szinten tartandó szintet. A szakma kultúra leépülése ténykérdés. Például a harckocsik és tüzérségi eszközök mennyisége 10-20 közötti darabszámra tehető. De e minimális mennyiségű eszközök is gyakran meghibásodnak, a technikai kiszolgálásuk is gondokat okoz. Kérdés az is, hogy ilyen léptékű technikai állományra lehet-e képzést, katonai felsőoktatást építeni, a költséghatékonyságot meg sem említve. Stratégiában, irányelvben a szakma kultúra szinten tartását a papír elbírja, de a gyakorlat rengeteg kérdőjelet, döntést igénylő kérdést, átgondolási igényt vet fel. A Világ gazdaság 2013. június 19-i számában megjelent hírek szerint a honvédelmi miniszter egy parlamenti képviselői kérdésre adott írásos válaszában az MH raktárkészletének az értékesítéséről informál, mely szerint többek között eladásra terveznek 24 db MIG-29-es vadászrepülőgépet, 21 db tartalék hajtóművel, 104 db T-72-es harckocsit, nagy mennyiségben műszaki-technikai, fegyverzettechnikai, páncélos és gépjármű technikai eszközöket, 30 ezer darab gépkarabélyt.²⁸⁴ A részletek ismerete nélkül

értékhez adtak hozzá hatévi, évenkénti 0,1 %-os növekedést. Így jött ki az 1,39 %. A számszaki hiba mellett, azt sem sikerült cáfolni, hogy a 2016. évi 0,79 %-os kiinduló alapot a három éven keresztül történő nominál értéken tartás az infláció és GDP értékének változásai mindenképpen módosítják, tehát teljesen valószínűtlen a 2016. évi, pontosan 0,79 %-os induló érték. Ezáltal a prognosztizált 1,39 % ennyire pontos meghatározása még inkább zavaró hatású.

²⁸³ Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása (359-19/2011. számú HM üggyirat)

²⁸⁴ Éber Sándor (2013): Kiárúsít a honvédség: tankot, vadászrepülővet vegyenek! 2013. 06. 19. <http://www.vg.hu/kozelet/kiarusit-a-honvedseg-tankot-vadaszrepulot-vegyenek-406124> (Letöltés: 2020. november 10.)

magától adódik a kérdés, hogy mindezek a tervek már egy átgondolás, vagy csak egyszerűen egy néhány milliárdos bevételhez jutás reményének következményei. Ha figyelembe vesszük a mai körülményeket és a feladat komplexitását (eszközök állapota, üzemben tartási követelmények, javítási szükségletek, humán erőforrás felkészítése, kiképzése, oktatása, felsőoktatása, stb.) komoly tervezői próbatételt jelent. Annál is inkább, mert a rendkívül alulfinanszírozott, forráshiányos időszakban kell mindezeket a feladatokat végrehajtani. De ez a tervezői munka lényege és szépsége, hogy nem ideális körülmények között jutnak el az eredményekig, költséghatékony megoldásokig. Alapfeltétel azonban egy olyan tervező rendszer kialakítása, megléte, amely lehetővé teszi e célok elérését. Ebből adódik a következő feladat.

2.2.3.2. A VTR rendszerfejlesztésének újraindítása

A feladat lényege szintén az előzőekben, a helyzetelemzésben tárgyaltakból adódik. Aminek alapján *megállapítható*, hogy *a VTR-hez kapcsolódóan léteznek olyan általános és szakmai kritériumok, amelyek megléte esetén lehet csak sikeres működtetésről beszélni*. A leglényegesebb feladatok közé tartozik a rendszer jelentőségének, működési filozófiájának és logikájának a különböző vezetői szinteken történő ismertetése, megértetése, a felsővezetői támogatás erősítése, a tervező állomány motiváltsága, a végzett munka jelentőségének, tétjének érzete. A VTR hatékony működésének biztosítása érdekében minimum követelmény a rendszerszintű szakmai feladatok végrehajtása az alábbiak szerint:

- *felelősség és tervezés centrikus profiltisztítást célszerű végrehajtani* a HM főosztályok tevékenységében, elnagyoltság, halmozódások, átfedések nélkül;
- *újból ki kell dolgozni a védelmi tervezés folyamatrendjét*, nem csak szöveges, hanem a megértést átláthatóbban, szemléletesebben segítő *tervezési nagybani folyamatra* formájában;
- *vissza kell állítani a* korábban már sikeresen működő *Technikai Eljárási Rendet*, megfelelő informatikai támogatással (ezzel újból biztosítani lehet a tervező szervezetek és vezetőik felelősségét, az ötletelgetések elkerülését, a határidők betartását, a végre nem hajtás büntetethőségét, alapvetően a komplex tervezési feladatok összehangoltságát, szinkronitását);

- sürgető feladat az egész tervezési módszertan értelmét adó *hatékonyságmérés módszertanának kidolgozása, és gyakorlati alkalmazása*, akár tudományos műhelyek igénybevételével;
- az előző pontban foglaltak feltétele *az eredményszemléletű számviteli rendszer és annak informatikai támogatásának kialakítása* (összhangban az e téma tárgyalásánál az előzőekben ismertetett kormányzati törekvésekkel);
- a jelenleg még elérhető, gyakorlati rendszerfejlesztési tapasztalattal rendelkező szakembereket összegyűjtve *vissza kell állítani a rendszerfejlesztés jelentőségét, létrehozni egy nem nagy létszámú, de hatékony rendszerfejlesztői magot, csoportot*;
- a Védelmi Tervező Főosztályt erős, *rendszerszintű szakirányító jogosítvánnyal kell felruházni*, egyedüli szakmai felelősként, az egész VTR-re „rálátó” HM felsővezető (pl. közigazgatási államtitkár) közvetlen alárendeltségében. Más főosztályok ilyen, vagy hasonló jellegű jogosítványokkal ne rendelkezzenek. A személyi feltételek biztosítása a kapcsolati helyett érték alapú legyen;
- állandó feladat *a tervező szakállomány rendszeres képzésének biztosítása*;

Egy jó VTR kialakítása, működtetése tehát alapfeltétel a tárca hatékony tevékenységéhez, ami többet jelen, mint önmagában a válságnak egy lehetséges kezelési módja.

2.2.3.3. A gazdálkodás racionalizálása

A honvédelemmel kapcsolatban állandóan elhangzó probléma az alulfinanszírozottság állapota. Ennek igazságtartalma megkérdőjelezhetetlen. Valóban, hosszú évek óta tart a forráshiányos állapot. Ugyanakkor, mindezek ellenére évente, rendszeresen, kormányzati szinten is jelentős, *több mint kétszáz-kétszázötven milliárdos honvédelmi költségvetést kell hatékonyan felhasználni*. A hatékonyság két oldalról közelíthető meg. Egyrészt tudni kell bizonyítani a hatékonyságot, *eredményeket* kell felmutatni. Ezzel rendszeresen gondok vannak. A politika nem látja a felmutatott eredményeket (igaz nem is nagyon kíváncsi rá), a jelenlegi prioritási lista meghatározza az ágazat irányába mutatott kormányzati

érdeklődést.²⁸⁵ A politika ezen önhibája mellett hajlamos az előítéletre, amikor a források elosztásáról van szó. Nem áldoz arra, amire kevésbé lát rá, számára költségvetésileg csak egy szükséges rosszról van szó, amit valahogy le kell tudnia. Nem gondol bele valójában, hogy az ország védelme, másoknak való kiszolgáltatottságunk és a nemzetközi értékítéletünk, értékünk a tét. Hatékonysággal kapcsolatos „belső ügy” viszont, hogy mennyire feladat alapú a gondolkodás, a tervezés, mennyire forgácsolódnak szét a személyi járandóságok és a működés-fenntartás frontján a százmilliárdok anélkül, hogy valós, felmutatható eredmények elérésére legyen lehetőség. Tényleg az a kérdés, hogy az intézmények létét, vagy a feladataikat finanszírozzuk. Tehát egyértelmű a feladat és a felelősség: *nem a túlélést, hanem valós eredmények felmutatását kell megcélozni, tervezni és megvalósítani* (pl. ezért kevés csupán a szakmai kultúra megőrzésének, szinten tartásának feladatát meghatározni általánosságban, konkrétumok, részletezés, tervezési feladatszabás nélkül, csupán óhaj szinten). Másrészt el kell kerülni a hatékonysági problémák mellett egyértelműen bizonyítható és jelen lévő *pazarlás* jelenségét. A korábbi lábjegyzetben említett 2012. október 26-ai, a Honvéd Kulturális Központban rendezett biztonságpolitikai konferencián a honvédelmi miniszter kabinetfőnöke előadásában kiemelte a forráshiányos működési gondokat.²⁸⁶ Érzékeltetve mondanivalóját hangsúlyozta, hogy a miniszternek sokszor már nem millió, hanem százezres tételekről kell közvetlenül döntenie. Egy ilyen helyzetben tehát nagyon oda kell figyelni a költségvetési forintok felhasználására, elemi érdek a pazarlás lehetőségeinek kiküszöbölése. Pazarolni pedig többféleképpen lehet. Lehet *közvetlenül*, túlköltekezéssel. Érdemes lenne megvizsgálni, sőt felülvizsgálni, hogy mennyibe kerül a tárcának a katonai objektumok védelme.²⁸⁷ Korábban, amikor a forráshiány kevésbé volt jellemző szinte elképzelhetetlen volt a katonai objektumok, intézmények őrzés-védelmének külső szolgáltató általi biztosítása. Ma, nehezebb gazdasági

²⁸⁵ 2015 év második félévében a rendkívül kiéleződő migránsválság, valamint ennek kapcsán a hadsereg bevetése egyrészt felpezsdítette a politikai közéletet, másrészt hatott a politikai döntéshozókra. Volt, van, aki a határország visszaállítását követeli, van, aki a haderő létszámának emelését. A politika döntéshozói is rájöhetnek a kapacitások korlátozottságára, fejlesztési elképzelések körvonalazódnak. Mindenekelőtt a költségvetés területén, megfogalmazódott, hogy öt év alatt a védelmi költségvetés GDP részesedését a duplájára kell emelni. A 2.2.2.1. pontban, a védelmi költségvetés alakulásáról szóló elemzés tudatában azonban – ahol bizonyíthatóan és egyértelműen bebizonyosodott, hogy a több alkalommal tett hosszú távú ígéretek közül egyetlen egyszer sem lett gyakorlati valóra váltás - nehéz ezeket az elképzeléseket hitelesnek tekinteni.

²⁸⁶ Szenes Zoltán (2012): A magyar missziós szerepvállalás jelene és jövőképe. Globalitás – biztonság. A biztonságpolitika aktuális kérdései újszerű megközelítésben. A Honvéd Kulturális Központ színháztermében elhangzott előadások alapján. 2012. október 26.

²⁸⁷ A kötelező katonai szolgálatot a rendszerváltást követően megszüntették. Kiszervezték az objektumok őrzés-védelmét is, ami tízmilliárdokat visz el a védelmi költségvetésből. Több mint ellentmondás az, hogy az MH missziókban, műveletekben döntően őrzés-védelmi feladatokat lát el. Nem lenne racionális mindezt itthon is, tízmilliárdos kiadások nélkül gyakorolni?

helyzetben a tárca milliárdokat áldoz az őrzés védelem piacról történő biztosítására. Szintén a pazarlás kérdését vetheti föl az *objektumok külső szolgáltató általi üzemeltetése*. A külső szolgáltató monopolhelyzetben látja el a honvédségi objektumok üzemeltetését. A rendszer pazarló, hatékonysága nem megkérdőjelezhető, hanem egyszerűen minősíthetetlen. A HM általánydíjas szolgáltatási szerződést kötött a szolgáltatóval, egyedi javítási értékhatár (ismereteim szerint jelenleg: 450 eFt) meghatározásával. Ebben a rendszerben a szolgáltató egyik legnagyobb gondja, hogy kitöltse feladatokkal a havi általánydíjas keretét. Ez felveti a fiktív számlák és fiktív teljesítésigazolások rendszerének lehetőségét, ami teljes mértékben szabálytalan. Mindezek mellett a szolgáltatónak elemi érdeke, hogy a valós szolgáltatási igényeket összevontan, egyedi értékhatár fölé juttatva kezelje, mert ez esetben nem az általánydíjból finanszírozzák a szolgáltatási igényt, hanem külön szerződést kötnek vele, minden tevékenységére rárakódó jutalékokkal. Szintén elgondolkodtató az is, hogy a szolgáltató csak azért, hogy az objektumokban leolvassa a nem is a tulajdonában lévő közüzemi mérőórákat 10 % körüli kezelési költséget számít fel. MH viszonylatban összesítve ennek a költségnek a mértéke nagy valószínűséggel évente több milliárdos nagyságrendű. Nehéz konkrét értéket meghatározni, mert a szolgáltatási szerződés részletei sokszor még az érintettek részére sem nyilvánosak. Ez az üzemeltető rendszer abszolút hatékonyság-idegen. Hiszen az energiaracionalizálás szándéka fel sem vetődhet ott, ahol a szolgáltató a díjfizetésre rakódó jutalék miatt ellenérdekelt, ráadásul ő az objektumok üzemeltetője is. Így például világítást, fűtést korszerűsíteni nem áll érdekében és nem is teszi, mint üzemeltető. Ez a rendszer nem csak anyagilag hátrányos. A külső szolgáltató alvállalkozókkal, vagy azok láncolatával hajtja végre az üzemeltetést. Természetesen mindenki igyekszik nyereségre szert tenni, növelve a szolgáltatásra rakódó költségeket. Tehát vagy irracionálisan magas a szolgáltatás ára, vagy spórolnak a minőségi végrehajtáson. A rendszer nagy hibája, hogy túlbürokratizált, mert egy objektum üzemeltetésének szereplői: maga az objektumban elhelyezkedő szervezet(ek), a HM képviselői, akik a szolgáltatói szerződéskötés mellett nagyban vezénylik a szolgáltatást, maga a szolgáltató és annak alvállalkozója. Ez egy bonyolult láncolat, amely vitás esetekben döntésképtelenséget is előidézhet. Ráadásul, ha a szolgáltató ki akar bújni valamilyen kötelezettség alól, azt könnyedén megteheti. Hivatkozhat szolgáltatási szerződésben rögzített, de a legtöbb szereplő által kevésbé ismert (a szolgáltatóval kötött szerződés üzleti érdekekre hivatkozva nem publikus) kötelmeire, vagy hivatkozhat döntési inkompetenciájára, időt húzva a további egyeztetésekig. Az sem lehet érv ennek a rendszernek

a működtetése mellett, hogy a külső szolgáltató HM tulajdonú társaság, hiszen a valós szolgáltatásokat döntően az alvállalkozók hajtják végre.

Pazarolni lehet *közvetve* is. Külön elemzést érdemelne például annak vizsgálata, hogy a honvédelmi struktúra (szervezetek, állomány, működési mód, gazdasági társaságok, külső szolgáltatók stb.) miért leledzik egy lassan már *évtizedek óta tartó állandó átszervezés állapotában*. Pillanatnyi érdekek, ad-hoc jellegű döntések dominálnak, legtöbbször a döntéshozó felelőssége nélkül. „*Nagy hadsereg fegyverkezik, kis hadsereg öltözködik*” szöveg korábban a közhely. Az MH ma már egyiket sem teszi igazán. Fegyverrendszerekre nincs pénz. Gyakorlati problémát jelent még az állomány ruházattal történő ellátása is. Az évente kiadott „ruházati pénz” mögött nincs árufedezet, a ruházati könyvekben százezrek halmozódnak, az érintetteknek komoly gondot jelent a megfelelő ruházat (gyakorló, esőkabát, stb.) beszerzése. Létjogosultságát igazolandó, mit tesz ilyenkor az apparátus: *pótcselekvést végez, azaz átszervez*. Az átszervezés elrettentő példája a HM Bessenyei György Kulturális és Üdültetési Nonprofit Közhasznú Kft. „*költségtakarékossági*” okokból történő végelszámolásának elrendelése. Külső végelszámoló biztos, külső végelszámoló szervezet, külön apparátus igénybevételével, 2012 év január 1-vel kezdődően. Az állomány közel egyharmadát elbocsájtották (költséges végkielégítéssel, felmentési idő miatti el nem végzett munka után járó kiadásokkal). Az állomány döntő hányadát külső szolgáltatóhoz csoportosították át, mint *munkáltatóhoz*, nagymértékben megnövekedett, később botrányokat kavart bérköltséggel. Ugyanezt az állományt azonban a HM Protokoll Rendezvényszervező és Kulturális Főigazgatóság (HM PRKF) *foglalkoztatta* HM háttérintézményként. A korábbi vezetői állomány nagyobb része is ehhez az intézményhez került, főállásban. A HM üdülők egy részét külső szolgáltatóhoz csatolták, ami azonnali, közel 300 %-os térítési díjnövekedést, ebből fakadóan pedig radikális igénybevétel csökkenést eredményezett az amúgy is anyagi nehézségekkel küzdő honvédségi igényjogosult állomány részére. Egy korábban jól működő, nonprofit jellegű egységes, integrált, évente közel egymilliárd Ft-os (az alaprendeltetésre kötelezően visszafordítandó) bevételt termelő intézményrendszert „sikerült” átalakítani egy vegyes állományú (ráadásul elkülönült munkáltatóval és foglalkoztatóval vezényelt), erősen leépült struktúrájú, de mégis költséges, a piaci viszonyok között központi költségvetési szervként csak vergődő, működésileg ellehetetlenülő körülményekbe, környezetbe helyezve. Ami nem jó sem az igényjogosultaknak, sem a működtetőnek. A korábban prosperáló és népszerű ágazat pillanatok alatt értékét, értelmét veszítette. A helyőrségi klubok egy részét az önkormányzatoknak adták, másik része pedig visszakerült a hadrendbe, bezárva, szintén az igényjogosulti állomány érdekeit mellőzve. Abszurd, de tény, hogy 2013 év első negyedében, gyakorlatilag egy év elteltével a végelszámolás kezdetétől, a HM PRKF felszámolásáról hoztak döntést. Egy olyan időszakban, amikor a

jogelődje, a Kft. végelszámolása még be sem fejeződött. Nonszensz, hogy a Kft. túlélté jogutódját, a HM PRKF-et. A PRKF megszüntetése természetesen újabb felszámoló apparátust igényeltetett, újabb és újabb átszervezést, áthelyezést, elbocsájtást, bizonytalanságot az állományban sorsukat illetően, újabb és újabb kiadásokkal. Az üdülők egy része pedig visszakerült a külső szolgáltatótól. *Meggyőződéssel állítható*, hogy ez nem átgondolt és költséghatékony megoldás az átszervezésekre. Hatásvizsgálattal, előre gondolkodással, a közérdek prioritizálásával mindez elkerülhető lett volna. Mai ismeretek szerint az eseményekért felelős nem találtatott.

Megállapítható, hogy a pazarlás ellen sokszor kevésnek bizonyulnak a szinte rendszeres és rendszerben tartott adminisztratív takarékosági intézkedések és beszámoltatások. Magát a működés, működtetés rendszerét kellene felülvizsgálni, értékelni és feldolgozni a tapasztalatokat, levonni a következtetéseket. A gazdálkodás racionalizálása tehát alapfeladat, melynek során – az előző példákából kiindulva - elemi érdek lenne költséghatékonyság szempontjából felülvizsgálni az objektumok őrzés védelmét, az üzemeltetésük, működtetésük-fenntartásuk rendszerét. Külön figyelmet érdemelne a meglévő szolgáltatási szerződések felülvizsgálata (az üzemeltetés rendszere, a szolgáltatások tárgya, a díjazás), esetleges újratárgyalása, vagy újabb szolgáltatók versenyeztetése, újabb lehetőségek kutatása. A meglévő szolgáltatási szerződések felülvizsgálata úgy általában is ajánlatos lenne, módosíthatja a korábbi esetleges rossz beidegződéseket, amelyeket sokszor rutinból, egy idő után már észre sem veszünk. A mai gazdasági helyzetben pedig a külső szolgáltatók is hajlandóak engedményeket tenni piaci szegmensük megtartása érdekében, ami egyértelmű takarékosági lehetőségeket rejt magában.

2.2.3.4. A honvédelem érdekvédelmének erősítése

Bármelyik tárcát vizsgáljuk, *megállapítható*, hogy a vezetők feladata kettős. Egyrészt a kormányzati érdekeket kell képviselniük az adott szakterületükön, másrészt az adott szakterület érdekeit kell közvetíteniük a kormányzat felé. Van, amelyik tárca erőteljesen végzi ezt a funkcionalitást, és van, amelyik kevésbé. Szinte közhely, hogy „Mit akarunk mi katonák, amikor az oktatás és egészségügy sokkal fontosabb, és arra sincs pénz.” Igazából senki nem gondol bele, vagy nem meri vállalni, hogy a haza tényleges (tehát nem csak politikai kinyilatkozás szintű), megbízható védelme minden ország legfontosabb kötelezettsége és érdeke. A honvédelem állapota nagymértékben befolyásolja szomszédjai, szövetségesei, ellenfelei véleményét, értékítéletét, hozzáállását és viselkedését. Tehát ha a

honvédelemmel bajok vannak, akkor az ország tekintélye csorbul, és nem kell sem konfliktus, sem háború e tények negatív hatásainak érzékeléséhez, elszenvedéséhez.

A honvédelem érdekvédelmét tehát előtérbe kell helyezni. Nagyban és kicsiben egyaránt. Nagyban azért, mert a védelem alulfinanszírozásának felelősségét tárcaszintről újból kormányzatra kellene emelni. Ehhez helyzetbe kell hozni a tárca vezetőjét, ami alatt egy jól működő VTR-ből eredő tényszerű megközelítést, felkészítést érthetünk. *A politikának kell meghatároznia a legfontosabb stratégiai irányokat, képességeket, feladatokat, és a végrehajtáshoz feladatalapon biztosítania kell a forrásokat.* De nem csak papíron, vagy NKS-ben tízéves forrásprognózis formájában a korábbiakban elemzett hibás és felelőtlen gyakorlat szerint („néhány év túlélés, majd azután több jut” alapon). Hanem részletesen kidolgozott, gyakorlatias megközelítéssel. A politikát a tényleges, felelősséggel járó döntésekhez szintén helyzetbe kell hozni, ami a honvédelmi tárca alapfeladata. Ha ez sikerül, az egyenértékű a honvédelem érdekvédelmének, prioritásának javításával. Az érdekvédelem erősítése „kicsiben” sem elhanyagolható feladat. Felelősséggel állítható, hogy nem jó az állomány hangulata, amely mögött mind morális, mind anyagi indokok állnak. Morálisnak érthetjük a hadsereg, a katonai pálya és tevékenység társadalmi elismertségéből eredő gondokat. Az állomány lemondásokkal teli áldozatos munkát végez külföldön és idehaza egyaránt, amelynek elismerése nem (vagy csak nagyon ritkán és szűkebb közegben) tükröződik vissza a társadalomban, médiában. Nyitottabbá kell válni és sokkal hatékonyabb PR munkát kell végezni (ehhez a tárcánál ma is rendelkezésére állnak a megfelelő erők, eszközök), az egész társadalom felé kell propagálni az elért eredményeket, teljesítményeket, sikereket, sikeres személyeket. Olyanokat, amelyekre maga a sikerre éhező társadalom is „vevő”, sőt büszke lehet.

Morális és már *anyagi* kérdés is egy valós életpálya modell és előmeneteli rend kialakítása, amely nem fenyegető a jövőre nézve, hanem vonzó és perspektivikus. Nagy előrelépést jelenthetne a kontraszelekció, a kapcsolat alapú rend felváltása egy szigorú, következetesen betartott érték alapúval, a valós teljesítmények valós elismerésével. *A morál és az anyagi helyzet szorosan összefügg egymással.* Az a nyugdíjas, vagy járadékos katona, akitől utólag, visszamenőlegesen elveszik szerzett jogát, újból adóztatják vagyoni értékű jogát, jövedelemkorláttal (havi bruttó 140-160 eFt-os kereseti lehetőségre kárhóztatva) sújtják, valamint a kettős ellátás tilalmával büntetik, nem érezheti jól magát sem morálisan, sem anyagilag. Több diplomás, több nyelven beszélő, nagyrészt erejük teljében lévő

emberekről van szó, akiket rövid időn belül lehetetlen anyagi helyzetbe hoztak. Mindezt, több évtizedes szolgálat után. De nem érzi jól magát az aktív állomány sem, akinek „menet közben”, alapjaiban rontották le kilátásait, jövőképét, aki negatívan tapasztalja az értékítéletet, megbecsülést. Úgy, hogy bajok vannak a kompenzálásul beígért életpálya modellel is. Kívülről úgy tűnik, a tárca vezetése, de az érdekvédelmi szervezeti sem tettek meg mindent, vagy kevésbé voltak sikeresek más tárcák, ágazatok képviselőitől viszonyítva. „Nincs pénz, mindenkinek áldozatokot kell hozni”, hangzik sokszor az egyszerűsített válasz. De amikor látható, hogy más, kisebb lemondásokkal járó területeken van pénz, van fejlődés, mert jobban működik az érdekvédelem ez a válasz az érintettek számára nem elfogadható.²⁸⁸ Tárca szinten, a gyakorlatban kellene lépéseket tenni mind a járadékosok, mind a nyugdíjasok, mind a kettős tilalom alá esők, mind az aktív fegyveres állomány ügyében, helyzetük felülvizsgálataért, korrekciójaért. Mind morálisan, mind anyagilag jobb megoldás születhet, ha az állomány érzi az erőteljesebb érdekvédelmet és nem perek, pertársaságok útján próbálja orvosolni sérelmeit.

2.3. FEJEZET RÉSZKÖVETKEZTETÉSEI

A rendszerváltás előtt a fegyveres védelem tabutémának, titkosnak és titokzatosnak számított. Sem feladatokat, sem forrásokat, de még problémákat sem tártak igazán a nyilvánosság elé. A hadsereget azonban ennek ellenére nagy társadalmi érdeklődés övezte, kormányzati részről pedig komoly PR kísérette. Bizonyítani kellett a népnek, hogy hadserege erős, jó minőségű fegyverzettel van ellátva, amelyet az állomány hatékonyan tud kezelni. Kifejezetten a társadalmi tudat célzatos formálása zajlott. A kulisszák mögött pedig a hadsereg szükségletei prioritást élveztek, pl. a mainál jóval nagyobb GDP részesedéssel. Sokak szerint a szövetségi kötelezettségek miatt, kényszerből, külső ráhatásra.

A rendszerváltást követő időszak gyökeres változásokat hozott, sokszor szintén a kényszer hatására. Ha a gazdaság a piacgazdaságra történő áttérés miatt elemi problémákkal küszködött, annak hatása alól a hadsereg sem tudott mentesülni, sőt hatványozottabban szenvedte a nehézségeket. És nem tud menekülni ma sem, a válságok

²⁸⁸ A kettős ellátás tilalma költségvetés szinten 20 milliárd Ft-os „megtakarítást” eredményezett, ésszerűtlensége mellett nagyon nehéz helyzetet okozva pl. a felsőoktatásban, egészségügyben. Pénz pedig arra van, amire akarnak biztosítani. Számos költséges beruházás alapján az érintettek azonban azt gondolják, hogy pénz van, ezért érthetetlen számukra a 20 milliárdos spórolás ára, áldozata.

és a válságkezelés időszakában. A korábbiakhoz képest jelentősen megváltozott feladatrendszerrel, struktúrával, erőkkkel, eszközökkel. És bizony jelentősen megcsappant prioritással, gyakorlati támogatással.

A hadsereg a rendszerváltást közvetlenül követő körkörös védelem ideálját „kinötte”, újabb katonai szövetség tagja lett, újabb kötelezettségekkel. Ezek közül vannak, amelyeket sikeresen teljesített, és vannak, amelyeket nem. A fejezet első pontja nemzetközi helytállásunkról, a sikerekről szól. Történtek olyan feladat végrehajtások, amelyekre a hadsereg büszke lehet, és maga az ország is lehetne, ha ismerné valójában.

A sikerek mellett azonban problémák sokasága vár megoldásra. A megoldásokhoz a honvédelmi miniszter által is többször hangoztatott szemléletváltásra van szükség. Olyanra, amely minőségi választ ad korunk kihívásaira, a hadsereg megváltozott körülmények közötti rendeltetésének, jövőképeinek formálására. Ez a szemléletváltás a jelenlegi meghatározó dokumentumokban (irányelvek, stratégiák, stb.) bizonyítottan nem tükröződik. Azok vagy tartalmilag ismétlik a korábbi dokumentumokat, vagy általánosságokat tartalmaznak, felelősöket, határidőket, kiszámítható és minimálisan elegendő forrásokat, konkrétumokat kevésbé.

E fejezetben a meglehetősen kritikus helyzetértékelés mellett javaslatokat tettem a fő feladatok megfogalmazása formájában a továbblépés lehetőségeire. Szakmai, gazdasági, tervezési, pszichés, morális szempontok figyelembevételével.

3. A NEMZETGAZDASÁG BIZTONSÁGA, A VÁLSÁGOK GAZDASÁGI ÖSSZETEVŐI

A biztonság komplex értelmezésében „A gazdasági biztonság a nemzetgazdaság normál működését és növekedését jelenti. A gazdasági biztonság meglétét akkor értelmezhetjük, ha a gazdaság működését és bővülését veszélyeztető kockázati tényezők és folyamatok nem állnak fenn, vagy aktivizálódásukra elhanyagolható az esély. Mivel rengeteg ilyen kockázati tényező létezik, ezért a gazdasági biztonság dimenziója – akárcsak a többi – számos alrendszerből tevődik össze.”²⁸⁹ „A védelemgazdasági biztonság, azaz a nemzetgazdaság védelmi képessége, a gazdasági biztonság kiemelten fontos területe. Ez a védelemgazdasági képesség határozza meg, hogy a nemzetgazdaság mennyire képes krízisidőszak esetén fenntartani a kibocsátási, s ezen keresztül az ellátási szintet, valamint kiszolgálni a növekvő igényeket.”²⁹⁰

Látható tehát, hogy a nemzetbiztonság mellett a biztonság fogalma tartalmilag nagymértékben átalakult, korunk változásainak és követelményeinek függvényében. A biztonság megteremtése már nem csak kifejezetten katonai eszközök függvénye, sőt az, a fontosságát tekintve hátrébb sorolódott. A gazdasági tényező, a gazdaság működésének biztonságos fenntartása viszont egyre nagyobb figyelmet kap, stratégiai szinten prioritást élvez. Ugyanígy változott a védelem tartalmi értelmezése, a tartalmon belül a súlypont áthelyeződése. Ma már a védelmen belül sem tisztán a katonai, a nemzetbiztonsági, vagy a rendvédelmi jelleg a meghatározó, hanem a gazdaságvédelem, a gazdaság védelmi felkészítése, a védelmi tartalékolás, a kritikus infrastruktúra védelem és a katasztrófák elleni védekezés, a hatósági feladatok erősítése, a lakosság és az anyagi javak védelme, védelmi tervezések, amelyek egyre aktuálisabb témák.^{291 292 293} A Magyar Honvédség a jogszabályokban meghatározott katasztrófavédelmi feladatokhoz történő hozzájárulási kötelezettségéből eredő feladatok végrehajtását a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (rövidítve: HKR) biztosítja, amelyben a honvédségi erőforrások alkalmazásra kerülnek a

²⁸⁹ Taksás (2013): i.m. 16-17. o.

²⁹⁰ Uo. 89. o.

²⁹¹ Endrődi István - Jósvai Attila: Gyakorlati kézikönyv. Szerk.: Endrődi István-Jósvai Attila, Budapest: Magyar Polgári Védelmi Szövetség, 2016. p. 111.

²⁹² Lakatos László (2015): A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. Hadtudományi Szemle. 2015. VIII. évfolyam 4. szám. p. 436.

²⁹³ Muhoray Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai, Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 3-4: p. 2.

katasztrófák elhárításában történő ágazati részvétel során.²⁹⁴ A honvédségi erőforrások katasztrófavédelmi célú felhasználása alapvetően a második pillér, azaz az eseti kirendelések alapján kerül megvalósításra.²⁹⁵ A katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában történő közreműködés esetén legfeljebb 200 főig a Honvéd Vezérkar főnöke, ezt meghaladó létszámú igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter dönt.²⁹⁶²⁹⁷ A védelem tartalmi súlypont áthelyeződésének a mai, piacgazdasági körülmények között nem csak a fontossága nőtt meg, hanem nagyon lényeges az a gazdasági környezet is, ahol ezt a funkcionalitást biztosítani kell. Mára, a gazdasági válságok egymást követő időszakára bebizonyosodott, hogy a piacgazdaság nem mindenható. Egyrészt a piacgazdaságban keletkezett problémákat is kezelni kell, másrészt válságok idején, illetve azok nélkül is előfordul, hogy az országnak, a társadalomnak szüksége van olyan különböző fontos javakra és az ellátás biztonságára és védelmére, amelyet a piacgazdaság nem tud megbízhatóan biztosítani. Fontos tehát a gazdaság biztonsága, védelme, felkészítése, a megfelelő tartalékok kialakítása, amelyet korunkban a piacgazdaság előnyeit kihasználva, és annak zavarai, válságai esetén hátrányait kiküszöbölve szükséges és lehetséges biztosítani. Mindezeket a feladatokat pedig egy korszerű rendszer segítségével célszerű és kell megtervezni, biztosítva a gazdaságosságot és hatékonyságot, biztosítva az előzőekben idézett alapkövetelményt, az összkormányzati megközelítést, a hatékony együttműködést és koordinációt, az erőforrások koordinált és koncentrált felhasználását.

A továbbiakban egy helyzetelemzéssel kezdve vizsgálom meg, hogy mennyire adottak a feltételek ennek a meglehetősen bonyolult rendszernek a működtetésére, milyen problémákat szükséges megoldani, mennyi a realitása egy jól működő rendszer belátható időn belüli létrehozásának.

²⁹⁴ Endródi István (2013): A katasztrófavédelem feladat-, és szervezet rendszere. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013. p. 65.

²⁹⁵ Endródi (2015): i.m. 93. o.

²⁹⁶ 2015. évi CXLI. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról 5. § (3) <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1500142.TV> (Letöltés: 2020. november 10.)

²⁹⁷ Padányi József - Földi László (2015): Tasks and Experiences of the Hungarian Defence Forces in Crisis Management. Bilten Slovenske Vojske 17:(1) p. 32.

3.1. A NEMZETGAZDASÁG BIZTONSÁGOS MŰKÖDÉSÉNEK, VÉDELMI FELKÉSZÍTÉSÉNEK ÉS AZ ÁLLAMI CÉLTARTALÉKOLÁSNAK A HELYZETE, PROBLÉMÁI

„Az elmúlt évek válsághelyzeteinek kezelése nyomán előállt körülmények ráirányították a figyelmet a gazdaság biztonságos működésének fontosságára. A 2010. évi katasztrófáknál, az árvízi védekezés idején vagy a vörös iszap tározó gátszakadása következtében kihirdetett veszélyhelyzet kezelésénél a reagáló erők nem mindig tudtak gyorsan és hatékonyan támaszkodni a nemzetgazdaság nyújtotta erőforrásokra, tartalékkészletekre. Az események rámutattak a készletek szükségességére, és az esetlegesen várható igényeket figyelembe vevő mielőbbi fejlesztések elvégzésére. 2009-ben, a földgázellátási válsághelyzetben vagy az Észak-dunántúli áramkimaradásnál a gazdaság saját működésében keletkeztek jelentős zavarok.”²⁹⁸ Az idézet a Nemzetgazdasági Minisztérium 2011. évi novemberi, „A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója” című kormány előterjesztés (a továbbiakban: koncepció) tézisének egyik legfontosabb megállapítása. A megállapításból arra a következtetésre jutottak, hogy a várhatóan szaporodó katasztrófák, válságok, piaci zavarok esetén is biztosítani kell a beavatkozó erők mindenfajta szükségleteit kielégítő gazdaság működőképességét, ezért kiemelt feladatként kell kezelni a gazdaság biztonságának védelmét. Ez ma már nemzetbiztonsági kérdés, jelentősége eléri a katonai és politikai tényezőét. Maga a koncepció több éves munka eredménye, alpműnek számít. Alpműnek számít jelen értekezés számára is azzal a kiegészítéssel, hogy az értekezés e fejezetének célja a koncepcióban foglaltak további finomítása, gyakorlati megvalósítási javaslatok kidolgozása és csak néhány esetben a koncepció legjobb meggyőződés szerinti kritikája. Természetesen nem a koncepcióban foglaltak szerinti teljesség igényével, hanem a kiegészítés, ezen értekezés mondanivalója és javaslatai köré csoportosítva.

²⁹⁸ A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

3.1.1. A NEMZETGAZDASÁG VÉDELMI FELKÉSZTÉSÉNEK ÉS A TARTALÉKOLÁSNAK A HELYZETE

A koncepció vezetői összefoglalójában, valamint a helyzetértékelés utáni következtetésekben a gazdaságbiztonság helyzetéről tömören, szinte felsorolásszerűen az alábbiak fogalmazódtak meg:²⁹⁹

- a rendszer szabályozásához *hiányzik a gazdaságbiztonságról szóló átfogó törvény*;
- a törvényi szintű felhatalmazás hiánya miatt kidolgozatlanok a gazdaság biztonságos működését és a védelmi felkészítést szolgáló tevékenységek szabályai. Külön jogszabályra lenne szükség a védelmi tartalékolási tevékenység szabályozásához, biztosítani kellene a gazdaságbiztonsági készletek védelmi célú igénybevételének lehetőségeit. Nincs egyértelműen definiálva a közszolgáltatási szerződésekben az elégséges szolgáltatás minimális mértéke, a szolgáltatók válsághelyzeti feladatai, az alapellátás tartalma, a normál időszaki ellentételezés feltételei;
- a biztonságos működésnek, védelmi felkészítésnek jogszabályilag nincs kormányzati szinten felelős szervezete;
- a védelmi igazgatás ágazati és területi szerveinél hiányoznak a gazdaságfelkészítési referensek;
- a gazdaság védelmi felkészítésének információs bázisa hiányos, korszerűtlen, nincs egy központi adatbázis;
- a gazdaságfelkészítés és a védelmi célú tartalékolás több évtizede alulfinanszírozott;
- a korábbi védelmi tartalékolási rendszer mára *elveszítette készlete reálértékének jelentős részét*;
- az alulfinanszírozás problémáját súlyosbítja, hogy a védelmi igazgatás nem tud uniós fejlesztési forrásokra pályázni.

A felsoroltakat megvizsgálva *megállapítható*, hogy a gazdaságbiztonságról szóló átfogó törvény hiánya komoly, megoldatlan helyzetet idéz elő. A rendszerváltást követően a gazdaság tulajdonosi szerkezete átalakult, a magántőke és azon belül is a külföldi tőke szerepe a hazai ellátásban rendkívül megerősödött. Új körülmények alakultak ki, amely egy

²⁹⁹ A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

időben új lehetőségeket és új veszélyforrásokat is jelent számunkra. Nemzetgazdaságunk nyitott gazdaság, erőteljesen importfüggő, és nagymértékben kitett a világgazdaságban végbemenő folyamatoknak. A gazdaságbiztonság, a védelmi felkészítés és tartalékolás ma is egyértelműen állami közfeladat, ráadásul a korábbiaknál nagyobb jelentőséggel bír, nemzetbiztonsági tényezővé nőtte ki magát. A jogi szabályozásnál is figyelembe kell venni a megváltozott körülményeket, a külföldi példákhoz hasonlóan ki kell használni a piacgazdaságban rejlő lehetőségeket, de ugyanakkor ki kell védeni az ebben rejlő veszélyeket is. Ilyen veszélyek lehetnek például a védelmi felkészítés érdekeit kevésbé figyelembe vevő közszolgáltatási szerződések gyengesége, a szolgáltatók védelmi érdekeltiségének hiánya, a piac gyors változásából, a vállalkozók erőteljes fluktuációjából, gazdasági válságokból eredő ellátási bizonytalanságok.

A jogi szabályozás helyzete viszont kedvezőtlen, maga a koncepció közel három éves (2008-2011) vajúdas után készült el. A koncepcióban is elsődlegesen hangsúlyozott törvényalkotás késedelmet szenvedett, a gazdaságpolitikáért és fejlesztésért felelős minisztériumok vitatkoztak a törvény tartalmáról, a kidolgozói felelősség megoszlásáról, a törvényalkotás folyamatáról. Ilyen helyzetben bizonyossággal állítható, hogy a törvény megalkotásának késedelme csúszásokat okoz a további jogalkotásban is, a törvény lebontásában ágazati területekre. Pedig az említett tevékenységek csak az alapok lerakását jelentik. További probléma az intézményi környezet elmaradottsága. A biztonságos működésnek, védelmi felkészítésnek jogszabályilag nincs kormányzati szinten felelős szervezete. A feladatok végrehajtása alapvetően ágazati alapokon és ágazati felelősséggel zajlik. Az ágazatok (honvédelem, katasztrófavédelem, nemzetgazdaság, közlekedésbiztonság, egészségügy, igazságügy, rendészet, környezetvédelem, vízgazdálkodás, hírközlés, informatika, agrár-vidékfejlesztés) mind-mind az illetékes minisztériumok vezetésével, önállóan, meglehetősen belterjes módon oldják meg feladataikat, állandó átszervezési és leépítési állapotban, különböző megközelítéssel, különböző felkészültséggel, különböző logisztikai biztosítással, forrásbevonással és tartalékolással. Ráadásul a téma növekvő jelentősége ellenére az ágazatok mindezt csökkenő létszámmal és forrásokkal, önálló referensek nélkül, csatolt munka körökben, esetenként külső, megbízott munkatársakkal hajtják végre. „A kívánatos hármas (esetleg négyes) – kormányzati – ágazati – területi (- helyi) – szint egyetlen, ágazati szintre való beszűkülése miatt a felkészülés és a végrehajtás elválik egymástól, ami a felkészülés és különösen a védekezés hatékonyságát lerontja, egyes szervezetek munkáját látszólag feleslegessé teszi.”

³⁰⁰ Az intézményi háttér elégtelensége mellett a felkészítés és tartalékolás egyik legfontosabb tevékenysége, a tervezés területén is komoly problémák adódnak. „A gazdaság védelmi felkészítése és a lakosság válsághelyzeti ellátottságára kialakított tervezési módszerek túl bonyolultak, felesleges leterhelést jelentenek a megcsappant tervezői apparátus számára, ugyanakkor a társadalomban bekövetkezett változásokhoz képest kissé túlhaladottak. ... nem mindig egyértelmű a szolgáltatásokra az ágazati és/vagy a területi tervezési jelleg, nem világos minden esetben az ágazati és területi tervező szervek hatásköre, gyakran fennáll az átfedés lehetősége. Az adatszolgáltatásba bevonható szolgáltatók köre is sokszor kérdéses. ... A tervezés jelenleg jóformán a szakapparátus ismeretanyagán, lelkesedésén és kapcsolatrendszerén alapul. A felvetődő problémákat ma még ily módon, ha nem is mindig a leírt módszertan szerint, de kezelni lehet. Az egyre gyorsuló, társadalmi és generációs okból szükségszerűen végbemenő személycserék miatt azonban ez a lehetőség rövid időn belül megszűnik, és a problémák kezelésére új megoldási módokat kell találni. A legfontosabb képességek erőforrásainak, a főbb szükségleteknek a biztosítására irányuló gazdaságfelkészítési tervező tevékenységre mindenképpen szükség van, ezt az elmúlt időszakban bekövetkezett természeti csapások következményeinek tapasztalatai jócskán bizonyították.”³⁰¹

A tervezés információs háttéréről elmondható, hogy „A változó körülmények között potenciálisan kritikussá váló gazdasági és társadalmi folyamatok alakulásáról az államigazgatási információs rendszer lassan és korszerűtlen formában és nem kellő részletezettséggel ad tájékoztatást. Források és kapacitások hiányában az állami információs rendszer nem tudja követni a bekövetkezett társadalmi és gazdasági változásokat. Javítani kell a kommunikációt a döntéshozók és az információt előállítók között ... A gazdaság biztonságos működésével kapcsolatos – a stratégiai gazdálkodó szervezetek, a kritikus infrastruktúrák, az elégséges szolgáltatás jellemzőit tartalmazó - központi információs adatbázis még nem létezik, ennek felépítése a rendszer kialakításával párhuzamosan történhet.”³⁰² Maga az informatikai támogatás sincs jobb helyzetben. „A védelmi felkészítési rendszer információtechnológiai (IT) infrastruktúrája a különböző filozófiájú fejlesztések miatt meglehetősen heterogén, nem összehangolt, és sok területen

³⁰⁰ A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

³⁰¹ Uo.

³⁰² A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

elavult, koncepciójában is megújításra szorul. Egyes alrendszerek különböző feladatköreire - katasztrófavédelem, védelmi felkészítés és válságkezelés, befogadó nemzeti támogatás, gazdaságmozgósítás – már részleges informatikai támogatás kifejlesztése elkezdődött, de elsősorban forráshiány, (illetve részben a fejlesztések összehangolatlanságából eredő alacsony hatékonyság) miatt e rendszerek csak korlátozottan – vagy egyáltalán nem – tudják eredeti céljukat betölteni. Ez utóbbira példa: a gazdaságmozgósítási apparátus egykori korszerű hordozható számítógépei mára többszörösen elavultak, nem meglepő, ha a hagyományos – alacsony hatékonyságú – papíron és fejből tárolt információkon alapuló működés dominál. A technológia elmaradottság, az elektronikus lehetőségek kihasználásának alacsony szintje, az ebből fakadó információhiány és sok esetben a kommunikációs lehetőségek beszédátvitelre korlátozódása már a felkészülési (tervezési) szakaszban is zavaró, a végrehajtási időszakban viszont ma már kifejezetten gátolja az optimális beavatkozási lépések kiválasztását és végrehajtását. ... Jelenleg a gazdaságra vonatkozó statisztikai adatgyűjtések nem tudják figyelembe venni a védelmi igazgatás szempontjait. ... a védelmi igazgatásnak nincs érdemi adat-nyilvántartási háttere.”³⁰³

Az előző idézetek lehet, hogy terjedelmesek, de a súlyos állapotokat bemutató valós helyzetértékelés érdekében hitelesebb és sajnós nyomasztóbb a koncepciót pontosan idézni a maga realitásában. Ezen állapotok nem kizárólag, de nagymértékben köszönhetők a szakterület hosszú évek óta tartó alulfinanszírozásának. Ahogy a feladatok végrehajtása, úgy a finanszírozás is döntő mértékben ágazati szinten, heterogén, sokcsatornás, kevésbé átlátható módon történt. A koncepció adatai alapján egyrészt központi költségvetésből több tárcát érintő központi kiadásokra öt év időszakában összesen 1600-1800 mFt-ot fordítottak. Másrészt ágazati költségvetésből fejezeti feladatokra a minisztériumok összesen 400 mFt-ot költöttek.³⁰⁴ Harmadrészt az önkormányzatok jelentéktelen forrásokkal rendelkeztek. Végül a védelmi készleteket tároló tartalékezelő társaságok rendelkeztek időnként minimális forrásokkal. „A gazdaság védelmi felkészítésének kivételes, de igen fontos eleme a védelmi tartalékolás. A beavatkozó szervek szempontjából a leghatékonyabb igény kielégítési mód a különféle védelmi erőforrások tartalékolása. A hagyományosan kialakult tartalékolási rendszer – a szerény költségvetési fejlesztési és fenntartási lehetőségek következtében – mára elvesztette készlete reálértékének jelentős részét. A védelmi célú tartalékok 1991-ben 15,3 Mrd Ft-ot tettek ki. Az ilyen célú készletek értéke 2002-ben 19,1 Mrd Ft volt. Az elszámoló

³⁰³ Uo.

³⁰⁴ A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

áron nyilvántartott készletérték 1991 és 2002 között 24,4 %-al emelkedett. Ugyanezen idő alatt a fogyasztói árindex 926,9 volt. Így a védelmi célú készletek 2002. évi értéke 1991 évi áron csak 2,1 Mrd Ft volt. Mindez azt jelenti, hogy a készletek szintje (reálértéke) 2002-ben csak 1/7-ét tette ki az 1991. évi állománynak. Hiányzik az egységes gazdaságbiztonsági készletképzési és felhasználási stratégia. A védelmi tartalékolás stratégiájának újragondolását a védelmi felkészítés terén az elmúlt másfél évtizedben bekövetkezett koncepcionális, tartalmi és szervezeti változások egyaránt szükségessé teszik. A tartalékot kezelő szervezetek jelenleg meglehetősen heterogén képet mutatnak. Megtalálhatók benne a legkülönbözőbb szervezeti formák és tulajdonosi struktúrák, jelen van a központi típusú és az ágazati felelősségű készletező szervezet. A tartalékok képzésében jelenleg csak ágazati szempontok érvényesülnek. A tárcaközi koordináltság alacsony fokú.”³⁰⁵

Napjainkra, ahogyan a védelemben a fegyveres védelem felől a súlypontok áthelyeződtek a védelem más formái felé, ugyanúgy a tartalékolás, készletképzés felülvizsgálata is indokolttá vált. Csökkent a honvédelmi célú tartalékok jelentősége, növekedett viszont az előzőekben taglalt, válsághelyzetekben szükséges készletekre vonatkozó igény. Ilyen pl. a gazdaságbiztonsági (energetikai, élelmiszer alapanyag tartalékok), katasztrófavédelmi és egyéb tartalékok fokozottabb képzésének szükségessége.

Összességében, a jövőképet illetően a koncepció 2030-ra céloz meg egy olyan állapotot, amelyben „A gazdaság – folyamatos működése fenntartása mellett – tartósan biztosítani képes a lakosság válsághelyzeti ellátásához szükséges alapvető létfenntartási cikkeket, szolgáltatásokat, rendelkezik a szükséges képességekkel a válsághelyzetek kezeléséhez és megfelelő mennyiségű tartalék erőforrással a beavatkozás késedelem nélküli megkezdéséhez.”³⁰⁶ Mindezek érdekében a gazdaságbiztonságért felelős miniszter hatáskörében kezelik a képesség és erőforrás tartalékokat, biztosítják a beavatkozó erők szükségleteit, biztosítják az átjárhatóságot a védelmi és az egyéb stratégiai, ellátásbiztonsági tartalékfajták között, rendezik a magánszféra szerepvállalását is a gazdaságbiztonság megteremtésében.

A rendszer finanszírozását stabil pénzügyi alapokra szándékoznak helyezni, rendezik a védelmi igazgatás informatikai igényét is, a gazdaságbiztonság és a védelmi felkészítés állami feladatainak koordinációját pedig önálló minisztériumi szervezeti egység irányítaná.

³⁰⁵ Uo.

³⁰⁶ A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)

A jövőképpen vázolt állapotok, valamint az átfogó célok végrehajtása (a közszolgáltatások elégséges szintjének meghatározása, a létfenntartási termékeknek és szolgáltatásoknak, az energia-ellátásnak, a reagáló erők szükségleteinek, stratégiai erőforrás-tartalékoknak, a védelmi és helyreállító képességeknek, valamint a kritikus infrastruktúrák védelmének biztosítása, a kis és középvállalkozások szerepének erősítése) biztosítaná a megfogalmazott, alapvető stratégiai célt: „*A nemzetgazdaság folyamatos működésének fenntartása válsághelyzetben – a reagáló erők működési feltételeinek teljes körű biztosítása mellett.*”³⁰⁷

Az előzőek alapján, nagyrészt a hiteles kormánydokumentumból idézettek szerint bizonyított, hogy a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és a tartalékolásnak a helyzete több mint kritikus, az ágazatok elemi problémákkal küszködnek. Nincsenek megfelelő szabályozók, nincs megfelelő kormányzati irányító, koordináló szervezet, decentralizált ágazati tevékenység zajlik a legkülönbözőbb szakmai megközelítésekkel, a tervezés és az informatikai biztosítás korszerűtlen, totális az alulfinanszírozottság, tartalékolás szempontjából pedig a meglévő készletek felélése zajlik. Ilyen körülmények között *nagy előrelépést jelent egyrészt az NBS-ben foglalt stratégiai iránymutatás* (kiemelve a téma jelentőségét és az ágazati helyetti komplex, összkormányzati megközelítés szükségességét), *másrészt nagyon fontos a koncepcióban leírt reális, a problémákat őszintén feltáró helyzetértékelés.* A valós helyzet tudatában van ugyanis csak esély olyan minőségi változtatásra, előrelépésre, amelyek alapján eleget lehet tenni az NBS-ben meghatározott, de már napjainkra is kiemelkedő jelentőségűvé vált követelményeknek, az egyre sürgetőbbé vált gyakorlati végrehajtásnak. Az NBS és a koncepció figyelembevételével tehát állítható, hogy felkészítés és tartalékolás terén valami „beindult”.

A továbbiakban vizsgáljuk meg a továbbfejlődéssel kapcsolatos problémákat és lehetőségeket mind az elmélet, mind annak értékmérője a gyakorlat vonatkozásában.

³⁰⁷ Uo.

3.1.2. AZ ELMÉLET ÉS A GYAKORLAT KAPCSOLATA, A DÖNTÉSHOZATAL PSZICHOLÓGIÁJA

Elméleti megalapozás

Több ágazati stratégia tervezet elkészült (pl. rendvédelmi, katasztrófavédelmi), az elfogadásukkal viszont gondok voltak. Több éves kidolgozói munka és viták után elkészült és elfogadásra is került az előzőekben hivatkozott „*A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének és biztonságos működésének átfogó koncepciója*”, valamint „*A védelmi tartalékolás stratégiája*” (a továbbiakban: stratégia). Megszületett az „*Alapelvek a védelemgazdasági tervezés új módszertanának elkészítéséhez*” (a továbbiakban: alapelvek) című tanulmány is.³⁰⁸ Ezek az anyagok a felvetődő problémák ellenére megfelelő szakmai felkészültséggel, megfelelő részletezettséggel lettek összeállítva.

A koncepció, valamint a stratégia és az ezekhez kapcsolódó új tervezési alapelvek kidolgozása egymással nem csak szorosan összefüggő, hanem *olyan témák, amelyeket egy egységes rendszerben, integráltan érdemes és kell kezelni*. A koncepcióban és a tartalékolási stratégiában meghatározott feladatokat átgondolni, aktualizálni, a gyakorlati megvalósítás oldaláról jobban részletezni, ütemezni feltétlenül szükséges. Az új tervezési módszertan esetében pedig komplexebb megközelítést is célszerű megvizsgálni.

A koncepció

A koncepció témájának időszerűsége vitathatatlan. Ahogy vitathatatlan volt már évekkel ezelőtt, amikor elkészültek azok a vonatkozó anyagok, amelyeket a kormányzati egyeztetések során, a téma természetéből fakadóan széles kör tárgyalta, véleményezett több alkalommal, hosszasan és bizony elhúzódó ötletelgetésekkel. Így, a már akkor is alapjaiban elfogadható szakmai tartalom ellenére a különböző koncepció-változatok többször elakadtak az államigazgatás bürokráciájának útvesztőiben. Végül 2011. év novemberében „*A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója*” címmel került a téma a kormány elé és egyben elfogadásra. Az akkori kormányhatározatban meghatározott feladatokkal kapcsolatban azonban továbbra is vannak bizonytalanságok, kérdőjelek, témafelelősségi és hatásköri viták a rendszerben (pl. késik a gazdaságbiztonságról szóló törvény kidolgozása).

³⁰⁸ Lásd a 3. számú mellékletben

Megállapítható, hogy a sürgető gyakorlati tennivalókat megalapozó elmélet kidolgozása sajnos nem zökkenőmentes. Komplex, összetett feladatról lévén szó, a helyzet nem is lehet más. Pozitívum, hogy az elvégzett munka nem hiábavaló, nem alapjaiban új anyagokat kell kialakítani, hanem a már kidolgozottakat lehet és érdemes javaslatokkal továbbfejleszteni, racionalizálni, gyakorlatiasabbá tenni. Mindehhez pedig az új NBS idézett részei biztosíthatják a kedvező környezetet. A koncepcióra vonatkozóan érdemes átgondolni a 15-20 évre tervezett feladatokat és jövőképet. A jelenkép ugyanis - a 3.2 pontban ismertetettek alapján - lehangoló. Az utóbbi idők sajnálatos és egyre rendszeresebb katasztrófái, válságai azt bizonyítják, hogy nem célszerű hosszú távon elérendő célokra berendezkedni, vázolni az akkori jövőképet, hiszen sokkal sürgősebb teendők vannak. Mind a feladatstruktúra, mind az intézményi környezet, mind a finanszírozás, mind a tervezési módszertan olyan állapotban van, amely igényli a gyors és sürgős beavatkozást. Igaz, hogy a koncepció minimum középtávra szól, de a középtávot időszakokra lehet bontani, az időszakok feladatait pedig lehet súlyozottan meghatározni. A 15-20 évre bemutatott jövőkép látszólag megnyugtató, de a nemzetgazdaság jelenlegi állapotában nagyon nehéz megmondani, hogy mi lesz 15-20 év múlva. A koncepcióban vázoltak kísértetiesen hasonlítanak az előző fejezetben tárgyalt, a fegyveres védelem során tervezettekre és tapasztaltakra. Élünk túl 3-4 pénztelen évet, 10-15 éves viszonylatban viszont merészen tervezzünk, építsünk a hazai viszonylatban, jelenlegi körülmények között szinte beláthatatlan jövőre. A döntéshozónak könnyű a helyzete, ilyen „megoldásoknál” megfoghatatlan, pontosabban nincs döntéshozói felelőssége. Egy olyan időszakban hiányzik ez a felelősség, amikor az NBS-ben is vázolt új kihívások (pl. válsághelyzetek, katasztrófák stb.) szinte napi gyakorlatban megfogható, a minőségi védelmi felkészítés és tartalékolás iránti igényeket gerjesztenek. A fegyveres védelemhez képest a helyzet itt súlyosabb. Fegyveres védelemnél a problémák csak akkor jelentkeznek, ha „helyzet” van, és szükség lenne a fegyveres erők hatékony alkalmazására. Csak akkor derülne ki, hogy a haderő a békére és nem rendeltetésének megfelelően, a háborúra készült, mulasztások történtek, és súlyos a döntéshozók felelőssége. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése és a tartalékolás terén viszont már napjainkban is „helyzet” van (gazdasági válságok, katasztrófák, ellátási problémák), ezért nem megoldás rövidebb távú konkrétumok nélkül a 15-20 éves távlatra tervezni, csak az akkori célokat és állapotokat megfogalmazni. Az időtáv szakaszolása lehetőségeket rejt magában. A lehetőségeket csak akkor lehet kihasználni, ha 15-20 évre történő polemizálás helyett egy a helyzetet hitelesen, de radikálisan bemutató, nyomós érvrendszer és javaslat kerül akár törvényjavaslat formájában a döntéshozók elé. Ennek

eredményeképpen a döntéshozónak nem egy könnyedén jóváhagyó funkcionalitása van, hanem belátható időn belüli választási kötelezettsége és felelőssége keletkezik. Tudomásul kell vennie, hogy már rövidtávon is lépnie, a feladatokra pedig – függetlenül a gazdaság állapotától, a pénztelenségtől - áldoznia kell, mert az egyik, ha nem a legfontosabb állami közfeladatról van szó. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a védelmi képességek fejlesztésére erőforrásokat kell biztosítani, ami éppen közép és hosszútávon racionálisabb és költséghatékonyabb megoldás, mint a helyreállító képességek és az ismétlődő kármentések kényszerűsége.

Az elmondottak alapján megfontolandó az elképzelések ilyen irányba történő korrekciója. A koncepció ugyan elfogadásra került, alapjaiban helyes iránymutatást ad. A koncepcióban megfogalmazott hosszú távú célok eléréséhez vezető utat kell azonban részleteiben kidolgozni, időtávbán már a közeljövőre is gondolva részletesebben konkretizálni. Erre pedig lehetőséget ad a gazdaságbiztonságról szóló átfogó törvény, valamint a gazdaság biztonságos működését és a védelmi felkészítést szolgáló tevékenységek szabályzóinak előttünk álló kidolgozása.

A stratégia

A tartalékolási stratégia esetében szintén egy radikálisabb változat kialakítása javasolható. A tartalékolás területén az elmúlt két évben nagy előrelépést jelentett annak a tárcaközi munkacsoportnak a tevékenysége, amelynek keretében alapvető cél volt a meglévő tartalékok felmérése és védelmi képességekhez kötése.³⁰⁹ A kidolgozói munkát feltétlenül folytatni érdemes. Nem csak azért, mert ez már *egy új tervezési módszertan előszele*, hanem azért is, mert egyrészt az összes lehetséges képességet és tartalékot számba véve teljessé kell tenni az elkezdett munkát, másrészt a képesség modulok kialakítása biztosítja a meglévő anyagok, eszközök leghatékonyabb kihasználását, illetve a szükségletek, fejlesztési irányok további meghatározását.

Az előzőekben említett radikálisabb megközelítést az indokolja, hogy ma az ágazatoknál lévő tartalékok, céltartalékok fenntartására, fejlesztésére fordítható források nincsenek biztosítva, mondhatnánk totális az alulfinanszírozás. Megengedhetetlen például, hogy a Gazdaságbiztonsági Tartalék éveken át nem kapott központi költségvetési támogatást, aminek eredményeképpen a védelmi és a piaci zavarelhárító hányad a létfenntartást biztosító üzleti hányad rovására folyamatosan sorvadt. De a tárcák sem kapnak

³⁰⁹ Lásd a 3. számú mellékletben

a fejlesztési szükségleteiket legalább minimálisan megközelítő forrásokat. Egyértelmű, hogy forráselosztás szempontjából a tartalékképzés fontossága nincs kormányzati napirenden. Tehát olyan előterjesztésekre van szükség, amely döntéskényszer elé állítja a döntéshozókat, felelősségüket hangsúlyozza e témában.³¹⁰

Vitatható, vagy legalábbis nem minden ágazatra jellemző a stratégia azon tézise, amely szerint a meglévő védelmi tartalékok - bár jelentős mennyiségű, válsághelyzetben felhasználható készletet tartalmaznak – összetételükben elavultak, nagy részben selejtezésre szorulnak, használhatóságuk logisztikailag korlátozottan biztosítható. Fő problémának inkább a készleteknek a szükségletekhez viszonyított alacsony szintje, valamint a források hiánya és nem a készletek elavultsága nevezhető. Az írásos anyagok kidolgozása során nagyon megfontolandó azok terjedelme. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy nagy terjedelem esetén csorbulhat a mondanivaló, az elképzelések, javaslatok súlya, amely alapvetően és negatívan befolyásolhatja a döntéshozókat. Ezért a hatékonyság érdekében célszerű lenne az anyagok terjedelmét korlátozni, azokat „döntéshozó-baráttá” tenni.

A tervezés

A tervezés az egész rendszer hatékony működtetése szempontjából kulcsfontosságú. Korábban már említésre került, hogy a valós reformok megvalósításának alapfeltétele a hatékonyság mérhetősége. A hatékonyságmérés pedig direkt kapcsolatban van a tervezési módszertannal. Nem összehasonlíthatóak egy bázis alapú tervezés és a hozzá kapcsolódó pénzforgalmi számvitel, illetve egy feladatalapú tervezés és az ahhoz kapcsolódó eredményszemléletű számvitel alkalmazásából adódó hatékonyságmérési lehetőségek. Amelyek pedig meghatározzák az erőforrások lehető legracionálisabb elosztását, felhasználását. Mindez indokolja, hogy az alábbiakban nagyobb figyelmet szenteljünk a tervezés kérdésének megtárgyalására. Célszerű új megközelítést megfontolni. Az új tervezési módszertan kialakítása 2008. év óta „örökzöld” téma, de igazból jelentős előrelépés nem történt. Pedig már akkor is léteztek fél éves időtávra prognosztizált rendszerfejlesztési, kidolgozási határidők. Az előzőekben említett tárcaközi munkacsoport tevékenysége (számvetés az ágazati céltartalékok feladatalapú alkalmazásáról) nagy előrelépés, de a munka és annak eredménye nem azonosítható magával a képesség és feladatalapú

³¹⁰ A tárgyaltak tükrében a 2015. évi bróker-botrányok egyik legmegdöbbentőbb fejleménye, hogy az állami céltartalékolásban kiemelkedő szerepet játszó, a korábbi TIG Kht. jogutódjának is az események során veszendőbe ment a bróker cégeknél „parkoltatott” 400 millió forintja. Egyrészt megdöbbentő az a felelőtlenség, hogy az ismert forráshiány ellenére ilyen célra jutott pénz, másrészt az, hogy egy stratégiai célnak a területét mérték kitenni ekkora kockázatnak.

módszertannal. *Bizonyossággal állítható, hogy főleg egy sokszereplős környezetben, szereplőnként jelentősen eltérő sajátosságokkal, féléves, de még éves időszakok alatt sem lehet képesség és feladatorientált erőforrás tervezésen alapuló, hatékonyan működő új tervező rendszert kialakítani.*

A Nemzetgazdasági Minisztérium koordinációjával a koncepció és a tartalékolási stratégia kidolgozása mellett az említettekhez mintegy háttér, vagy kísérő anyagként, megszületett egy az „*Alapelvek a védelmi tervezés új módszertanának elkészítéséhez*” című tanulmány (a továbbiakban: alapelvek). A tanulmány rendeltetése a képesség és feladatalapú tervezésre történő áttérés megalapozása volt. Az alapelvekben ismertetésre került:

- maga az alapkoncepció (a korábbi statikus tervezési felfogással szemben a dinamikus tervezésre történő áttérés, amelynek lényege a társadalom normál működési folyamatainak védelmi célú felhasználása a globalizáció világában);
- a szereplők (követelménytámasztók, felelős ágazati és területi tervezők, szolgáltatók);
- a háttérszolgáltatások;
- a tervezési elvek (szituációkra történő tervezés, annak fő lépései);
- az operatív (védekezési) szakasz feladatai, valamint
- a módszertan bevezetésének feladatai (előfeltételek, képzés, forrásigény).

Az alapelveknek összességében a mondanivalója előremutató. De önmagában az alapelvek még a tervező rendszer megalapozásához sem elegendők. Hiányzik maga a RENDSZER, maga a „gyártósor”, amely előállítja különböző szintű és léptékű termékeit, a terveket. Hiányoznak olyan a „gyártósort” létrehozó rendszerfejlesztési módszertanok, amelyek a HM rendszerfejlesztése kapcsán már a gyakorlatban is kipróbáltan rendelkezésre állnak. A 2010-es évek kezdetének néhány csendesebb éve után történtek kísérletek a védelmi felkészítés, azon belül pedig a védelmi igazgatás tervezési feladatainak aktualizálására. *A védelmi felkészítés egyes kérdéseiről* szóló 1138/2014. (III. 14.) Korm. határozat felelősöket és határidőket meghatározva feladatterv formájában részletezi a 2014. évi feladatokat. Például:³¹¹

- a polgári, katonai együttműködés feladatait (kihívások, fenyegetések, kockázatok, potenciális válságtípusok);
- válságtípusok kezelésében résztvevő szervek, szervezetek meghatározását;

³¹¹ A Kormány 1138/2014. (III. 14.) Korm. határozata a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14039.pdf> (Letöltés: 2020. november 10.)

- NATO képességcéljaihoz való nemzeti hozzájárulás tervezési és koordinálási rendjének véglegesítését;
- a különleges jogrend idején bevezetendő rendkívüli intézkedések jogszabálytervezeteinek kidolgozását;³¹²
- a nemzetgazdaságra háruló honvédelmi feladatok keretében a védelmi célú tartalékolás rendszerének átalakításával kapcsolatos koncepció kidolgozását, egy egyszerűsített védelemgazdasági adatbázis és alapterv jóváhagyását;
- a védelmi igazgatás tervrendszerének kialakítását.

Ez utóbbival kapcsolatban külön megjelent *a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről* szóló 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat, mellékletében a védelmi igazgatás tervrendszerének kialakítására vonatkozó koncepcióval.³¹³ A kormányhatározat meghatározta, hogy a védelmi igazgatás központi, területi szervei a koncepció alapján 2014. március 31-ig dolgozzák ki a *honvédelmi intézkedési terveiket*. A koncepció általános tervezési ismereteket tartalmaz, pl. „*A tervrendszer megújításának célja, hogy a mai kor követelményeinek megfelelő, feladatorientált, a központi, a területi és a helyi sajátosságokat, továbbá a biztonságra hatást gyakorló kihívásokat (kockázatokat és veszélyforrásokat) maximálisan figyelembe vevő a gyakorlatban jól használható, egymásra épülő, az együttműködést kiemelten kezelő tervrendszer kerüljön kialakításra.*”³¹⁴ Taglalja az alapelveket (kihívások, teendők, cselekvési időbeliség, rugalmasság, dinamikus, hatékony és takarékos erőforrás felhasználás, feladat alapúság, operatív együttműködés, eredményesség). Meghatározza a belső struktúrát, tartalmat (irányítás, vezetés, együttműködés, működés, riasztás, készenlétbe helyezés, ellátás, gazdasági és anyagi biztosítás kidolgozásának igénye), a jóváhagyás, felülvizsgálat és a végrehajtás rendjét. A felsoroltak valóban *koncepció szinten* meghatározhatják a főbb tervezési tennivalókat, de csak akkor, ha már kész, megfelelő módszertant alkalmazó - ahogy az idézetben említésre is kerül – *feladatalapú tervező rendszer áll rendelkezésre*. A gyakorlatban azonban nehéz ilyen működő rendszerről számot adni, működtetni csak azt lehet, ami létezik, az érintett területeken tehát rendszerfejlesztésre van szükség. A továbbiakban ennek lehetőségei kerülnek elemzésre.

³¹²Lakatos László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, pp. 3-4.

³¹³ 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről. <https://www.opten.hu/1061-2014-ii-18-korm-hatarozat-j247976.html> (Letöltés dátuma: 2020. november 10.)

³¹⁴ Uo.

Összességében elmondható, hogy a védelmi igazgatás, felkészítés területén egyaránt vannak pozitív és negatív jellegű változások. Pozitív például, hogy az utóbbi néhány évben a HM jogszabály előkészítő, tervező, szervező, koordináló szerepe előtérbe került, egyértelműen érzékelhető.³¹⁵ Ugyanakkor negatívum, hogy a korábban meghatározó szerepet játszó Nemzetgazdasági Minisztérium a vonatkozó kapacitásait - korábbi főosztályt, majd osztályt szüntetve meg - teljesen leépítette. Negatívum, hogy nincs megfelelő központi irányító szerv, amelyik például következetesen kikényszeríthetné a kormányhatározatokban előírt konkrét feladatok végrehajtását, teljesítését. Ezek közül példaként említhető, hogy a honvédelmi intézkedési tervek 2014. március 31-i kidolgozási határidejét nem tartották be, a nyolc kötelezett közül, több hónapos késésekkel négyen készítették intézkedési tervet. De várat magára a 2014. november 28-i határidővel meghatározott védelmi célú tartalékolás rendszerének átalakításával kapcsolatos koncepció kidolgozása is. Elmondható tehát, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiában abszolút tudatosan meghatározott összkormányzati megközelítés évekkal annak kidolgozása után is – néhány pozitív példától eltekintve - csak gyermekcipőben jár. Nézzük meg a lehetséges tennivalókat.

Vizsgáljuk meg a tapasztalatokat, lehetőségeket és feladatokat a *Védelmi tervezési ismeretek védelmi igazgatási vezetők számára*^{316 317} alapján úgy, hogy a jegyzetben foglaltakat próbáljuk meg a védelmi felkészítés, stratégiai tartalékolás és a vonatkozó új tervező rendszer feladataira aktualizálni. A kísérlet során az új tervező rendszernek adjunk egy fantázianevet, illessük Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer (NGVTR) megnevezéssel. *Első lépésként* meg kell határozni az NGVTR-rel szemben támasztott *alapkövetelményeket*³¹⁸

³¹⁵ 2016 év januárjában a HM-ben interjút készítettem a kormányzati stratégiai tervezés témájában Kereki László ezredessel, a Védelmi Tervezési Főosztály védelmi tervezési osztályvezetőjével, és Dr. Bors István ezredessel, a Védelmi Hivatal Vezetéstámogató Igazgatóság mb. igazgatójával, szakreferensével. Mindkét beszélgető partnerem rendkívül meggyőző volt nem csak szakmai felkészültségével, hanem a témájuk iránti hitével, elkötelezettségével. Talán ez adhat reményt a jövőre vonatkozóan, arra, hogy vannak, akik igyekeznek előre vinni a rendszert a maguk tudásával, felhalmozódott tapasztalatával az összkormányzati megközelítés felé.

³¹⁶ Csontos (2009): i. m. 36. o.

³¹⁷ A jegyzet szerzője rendszeres konzultációs alanyom, Dr. Csontos András mk. ezredes, a HM VTKI volt irodavezetője, aki államtitkári feladatszabás alapján előkészítette a VTR módszertanának egyetemi tematikáját, majd a ZMNE-n aktív oktatóként is közreműködött a VTR mesterképzésben történő oktatásában, mind nappali, mind levelező szakon.

³¹⁸ Uo. 37-38. o.

- tükrözze a kormány akaratát.
- legyen képes elégséges információt biztosítani a politikai döntéshozatalhoz.
- biztosítsa az ellenőrizhetőséget és elszámoltathatóságot.
- fogja át a védelmi felkészítés, tartalékolás valamennyi feladatának, az azokhoz szükséges erőforrások, költségek és költségvetési előirányzatok tervezését, intézményi szinttől fejezeti, összkormányzati szintig.
- legyen feladatorientált és az állami szakfeladatrendre alapozott. A szakfeladatrend kialakítása során figyelembe kell venni mind az államháztartási, mind pedig az ágazati alrendszerek tervezési szükségleteiből adódó igényeket. A képesség- és feladattervezés és költségvetés tervezés között logikailag elhelyezkedő erőforrás- és költségtervezés – a feladatokhoz kapcsolódó valós erőforrás és költségigények meghatározásával – biztosítsa a feladatok végrehajthatóságát, átláthatóságát és elszámoltathatóságát. A hosszú távú terv, valamint annak alapján lebontott középtávú és rövid távú (éves) tervek a szükségleteket forrás- és eredményszemlélettel is tartalmazzák. A kialakítandó NGVTR-nek képesnek kell lennie az ágazatok teljes költségvetési főösszegeinek feladatorientált erőforrás- és költségtervek formájában történő bemutatására, indoklására.
- megfelelő eljárásokat, mutatószámokat kidolgozva, valós ráfordítás-eredmény elemzések lehetővé tételével biztosítsa az eredményszemlélet érvényesülését.
- integrált információs rendszerre épüljön, az NGVTR és alrendszereinek rendszerfejlesztése illeszkedjen a tárcák informatikai fejlesztéseihez. Az integrált információs rendszer kialakításáig a tervezés a meglévő informatikai bázisokra támaszkodjon.
- alapvetően program- és normatív erőforrás- és költségtervezésre épüljön. Az ágazati kiemelt programok az államháztartási törvény és az annak végrehajtására kiadott kormányrendeletben előírt formai és tartalmi követelményeknek megfelelően kerüljenek kidolgozásra és a költségvetési törvénybe beépítésre.
- fordítson kiemelt figyelmet az ágazati védelmi tervezés és a létrehozandó integrált, összkormányzati védelmi tervezés kapcsolatára.

Második lépésként ki kell alakítani az Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer jövődó *struktúráját*.³¹⁹ Az NGVTR olyan eszköz rendszer lehet, amely a rendszert alkotó

³¹⁹ Uo. 39-42. o.

szervezetek között szabályozott feladat-, hatás-, felelősségi-, és döntési jogkörmegosztással biztosítja a működőképes, alkalmazható védelmi erők és eszközök folyamatos fejlesztésének és fenntartásának tervezését. A tervező rendszer egymással szoros és többirányú kapcsolatot tartó, egymás működését elősegítő és egymásra épülő alrendszerekből áll, amelyek együttes tevékenységének eredményei biztosítják:

- a tervezés céljainak, követelményeinek és feladatainak meghatározását;
- a különböző időtávú tervek kidolgozását, jóváhagyását;
- a tervek szerint a vezetés minden szintjén a feladatok megszabását, a feladatok végrehajtását;
- a végrehajtott feladatoknak, a felhasznált erőforrásoknak és költségvetési előirányzatoknak az elszámolását, elemzését és értékelését.

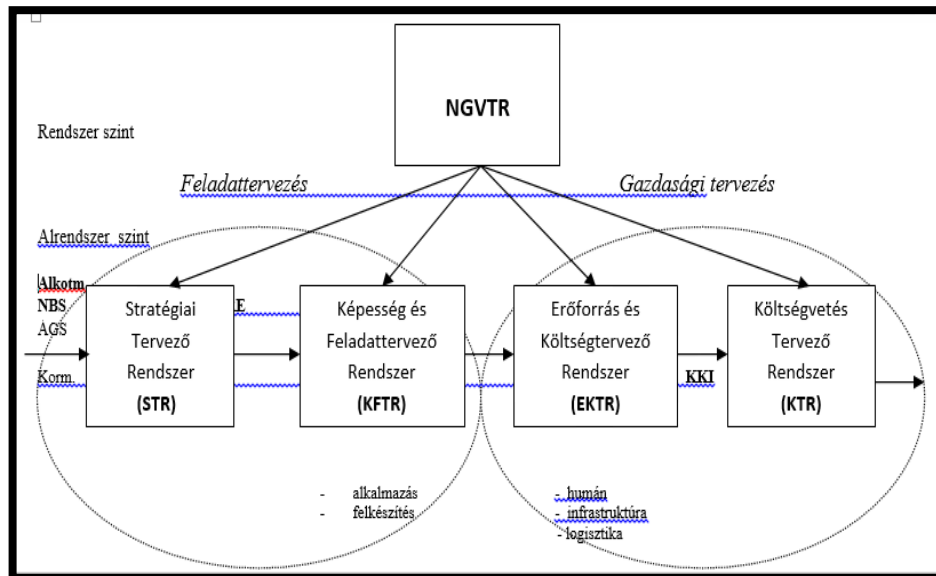
A tervezés két - többszörös visszacsatolással összekapcsolt - alapvető tervezési feladata egyrészt a *követelmények* (képessegek és feladatok) tervezése, másrészt a *gazdasági szükségletek* (a működéshez, fenntartáshoz, fejlesztésekhez kapcsolódó természetes erőforrások és költségvetési előirányzatok) tervezése. A feladatfinanszírozáson alapuló tervezés alapvetően négy tervezési folyamatot feltételez: *a stratégiai tervezést, a képesség és feladattervezést, az erőforrás és költségtervezést és a költségvetés tervezést.*

A *stratégiai tervezés* során kell a főbb, hosszú távra (10-15 évre) szóló célokat meghatározni a rendszer bemeneteinek függvényében (alkotmányos kötelezettségek, törvények, stratégiák, kormányzati követelmények, rendelkezésre álló nagybani erőforrások, működés-fenntartási, fejlesztési perspektivikus elképzelések, az előző tervezési időszak értékeléséből fakadó igények, stb.), általában *irányelvek* formájában. A *képesség és feladattervezés* során kell eldönteni, hogy a stratégia célok megvalósítása érdekében milyen képességek kialakítására van szükség, e képességek létrehozásának, alkalmazásának, fenntartásának milyen követelményei vannak, milyen feladatokat kell hozzájuk rendelni, mindezt *képesség és feladatterv* formájában.³²⁰

Az *erőforrás tervezés* során az előző alrendszerben meghatározott képességekhez, feladatokhoz kell a szükséges (általában humán, logisztikai és infrastrukturális) erőforrásokat és a vonatkozó költségeket meghatározni, *erőforrás és költségterv* formájában. A hiányzó, rendelkezésre nem álló erőforrások biztosításának érdekében meg kell határozni *a költségvetési kiadási igényeket.*

³²⁰ Uo. 44. o.

A költségvetés tervezés során az előző alrendszerből kapott költségvetési kiadási igénytervek alapján lehet az adott intézmények, ágazatok *költségvetési tervét elkészíteni*. Az ismertetett tervezési folyamatokat a 3. számú. ábrán látható alábbi struktúra biztosítja:



7. számú ábra. A Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer felépítése³²¹

A *Stratégiai Tervező Alrendszer (STR)* rendeltetése, a nemzeti és nemzetközi kötelezettségekből eredő, a Kormány politikai szándékaival – a biztonságpolitikai céloknak, a nemzeti érdekeknek és a rendelkezésre álló erőforrásoknak megfelelően – összhangban lévő védelmi és tartalékolási képesség fejlesztések stratégiai céljainak, irányelveinek megfogalmazása, meghatározása, azok tervezési folyamatban való érvényesülésének és a védelmi fejlesztések során történő megvalósulásának biztosítása.

A *Képesség és Feladattervező Alrendszer (KFTR)* rendeltetése a védelmi és tartalékolási képességek fejlesztésének, a fejezetek és alárendelt szervezetek feladatainak meghatározása, tervezése, a különböző időtávú tervek összeállítása, döntés-előkészítése, valamint a jóváhagyott feladatok végrehajtásának nyomon követése. A rendszer magába foglalja az erők és eszközök alkalmazásának, felkészítésének tervezését.

Az *Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer (EKTR)* rendeltetése, a KFTR-ben meghatározott képesség fejlesztési, működés-fenntartási igények, feladatok végrehajtásához szükséges erőforrások és költségek, valamint költségvetési kiadási igények feladatorientált tervezése, a különböző időtávú és részletezésű erőforrás és költségtervek kidolgozása,

³²¹ Uo. 48. o.

összeállítása és fejezeti szintű összegzése. Ennek során a forráskeretek elosztási javaslatainak kidolgozása, a prioritizált feladatok és a rendelkezésre álló források összevetése, döntési alternatívák kialakítása, valamint a program megvalósítás és a normatív alapú támogatás nyomon követése. A rendszer magába foglalja a legfontosabbnak számító humán, az infrastrukturális, a logisztikai erőforrások tervezésére vonatkozó tevékenységeket.

A Költségvetés Tervező Alrendszer (KTR) rendeltetése, az ágazatok prognosztizált költségvetési kereteinek megállapítása, az EKTR-ben kidolgozott erőforrás és költségtervek, illetve költségvetési kiadási igények, a jóváhagyott részletes tervek alapján a költségvetési törvényjavaslat fejezeteket érintő részeinek összeállítása, az intézmények gazdálkodása zavartalanságának biztosítása, a költségvetési előirányzat gazdálkodás nyomon követése.

Harmadik lépésként nagyon fontos magának a nagybani tervezési folyamatnak a megalkotása. Mind szakmailag, mind a megértés, szemléltetés szempontjából kiemelkedő jelentőségű egy olyan „vezetési szint idő” mátrix kidolgozása, amely az egyik tengelyén az intézményi szinttől az ágazatokon át egészen az Országgyűlésig, a másik tengelyén pedig az időbeni lépcsőzést ábrázolva magába foglalja a tervezési folyamatokat, dokumentumokat, döntési pontokat, inputokat, outputokat.

Maga az NGVTR folyamata szabályozott, egymásra épülő tevékenységeket, kijelölt döntési pontokat és döntéshozatali jogköröket foglal magába. A tervezési folyamat intézményi szinttől átfogja az ágazatok valamennyi felkészítési, tartalékolási feladatát, az ezen feladatok végrehajtásához szükséges erőforrásoknak és költségvetési előirányzatoknak a megtervezését. A tervezés során biztosított a feladatok és a végrehajtásukhoz szükséges erőforrások teljes körű számbavétele, a prognosztizáltan rendelkezésre álló forrásoknak nem csak az intézményekhez, hanem a feladatokhoz való hozzárendelése is. A rendszer egyik legfontosabb jellemzője a *gördülő jelleg*, tehát az, hogy nem várva meg az adott tervidőszak végét a tervet időközönként felülvizsgálják, aktualizálják, szükség esetén újragyártják. Ebben a szakaszban *dönteni szükséges a tervező rendszert irányító, egyben felsővezetői döntés-előkészítő és működtető testületeiről*. Az irányítás, döntés-előkészítés történhet a tervezésben érintett ágazatok delegáltjaiból létrehozott bizottság által, a működtetés napi feladatait viszont egy megfelelő jogkörökkel, erővel, eszközökkel rendelkező állandó szervezetnek kell ellátnia. Szakapparátus kell a működés „szinkronizálásához”, olyan szakmai állomány, amely gondoskodik többek között a rendszer működését szükségképpen kísérő rendszerkarbantartásról, további rendszerfejlesztésről is.

Az NGVTR kapcsolatrendszerének kialakítása szintén lényeges feladat. Nemzeti szintű kapcsolatot jelent és a stratégiai tervezés szempontjából lényeges, hogy az NGVTR

működésében érvényre jutnak a NBS-ben és a kialakítandó ágazati stratégiákban meghatározottak. A Kormány feladatszabása, a különböző időtávú felkészítési, tartalékolási, tervek Kormány általi jóváhagyása, illetve az ágazatok rendszeres beszámoltatása, éves szinten pedig sok-sok felkészítési, tartalékolási témájú, tervezést is érintő kormány előterjesztés (létszámokról, eszközökről, szervezeti struktúrákról, gazdálkodási kérdésekről stb.) szintén a kormányakarat tükröződése az NGVTR-ben. Az államháztartáshoz az NGVTR a költségvetés tervezésén keresztül (parlamentari prezentáció, elemi költségvetés összeállítása, esetenként a fiskális megvonások realizálása, egyedi, eseti feladatok forrásbiztosítása stb.) kapcsolódik. Az ország védelmében történő részvétel (pl. katasztrófavédelem) a képesség és feladattervezést érintő kapcsolatot jelent. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése terén (pl. állami céltartalékok képzése) az erőforrás és költségtervezés rendelkezik nemzeti szintű kapcsolattal.

A nemzetközi jellegű kapcsolat azt jelenti, hogy az NGVTR-nek képesnek kell lenni kiszolgáltatnia a nemzetközi együttműködési folyamatokat.

Negyedik lépésként, már a nagybani tervezési folyamat tudatában meg határozni az NGVTR gyakorlati realizálásának feladatait és kapcsolatrendszerét. Úgynevezett *technikai eljárási rendet* kell kialakítani. Az előzőekben vázolt tervezési struktúrájának és az ágazatok mindig aktuális szervezeti struktúrájának megfelelően történik a tervezési „szereposztás”, a különböző tervező szervezetek feladatainak, feladat végrehajtási határidőinek, együttműködési kötelezettségeinek, összességében a jogainak és kötelezettségeinek meghatározása. A technikai eljárási rend az alapja a rendszer valós, összefogott, rendszerezett működésének, a minőségi végrehajtás kényszerének és felelősségének, hiszen egy kollektív, összehangolt rendszerben nem lehetnek hiányzó, vagy gyenge láncszemek, mert azok boríthatják a többiek munkáját, eredményességét is. Komplex, bonyolult rendszert csak technikai eljárási rend alapján célszerű üzemeltetni. A gyakorlati kivitelezés szempontjából lényeges az eljárási rend informatikai támogatása, amellyel kapcsolatban szintén léteznek már HM-es üzemeltetési tapasztalatok.

Említést kell tenni az erőforrások elosztásának és hatékony felhasználásának, leginkább az EKTR-ben jellemezhető lehetséges módjairól, *a program és normatív alapú tervezésről*. Az NVTR-ben a védelmi felkészítési és tartalékolási tevékenység *működés-fenntartási* feladatainak erőforrás és költség-szükségletei, költségvetési kiadási igényei *normatív alapon* kerülnek megtervezésre. A fejlesztés feladatai, erőforrás és költség-szükségletei, költségvetési kiadási igényei jellemzően programszerűen kerülnek

megtervezésre. A működés egyedi feladatai (pl. gyakorlatok, nemzetközi műveletek), és egyedi fenntartási feladatok (pl. inkurrencia megsemmisítése) szintén programszerűen kerülhetnek megtervezésre.

A *normáknak* mind az anyagi, mind a technikai szakterületeken létjogosultsága van. Normatív jelleggel bír a köztisztviselői illetményalaphoz kötött, a költségvetés legnagyobb részét kitevő illetmény, személyi járandóság. Az élelmezési, ruházati, üzemanyag szolgálatok legfontosabb tervezési módszere a normatív alapú tervezés. De normák képezik a tervezési alapot sok technikai területen is, például üzemórák, javítások, de például a sokféle mérőeszköz hitelesítése/kalibrálása tekintetében is.

A *program alapú tervezés* elsősorban a humán, haditechnikai és infrastrukturális beruházásokat jelentő fejlesztésekre jellemző. Egy fejlesztési cél elérése egy, vagy több program indítását is igényelheti. De fordítva is igaz: egy program (pl. gépjármű beszerzés) több fejlesztési cél feladatait is tartalmazhatja. Ebből is következően a programok lehetnek komplexek, illetve részprogramok. A programok menedzseléséért sajátosságtól függően programmenedzser, programiroda, vagy kijelölt szakértő lehet felelős. A programok jellemzője az előkészítési fázis (jelentősebb programok esetében a K+F) és a megvalósítási fázis (gyártás, építés, beszerzés). *A programok tervezési folyamatának illeszkednie kell a NGVTR tervezési folyamatához.* A programok tervezési folyamata magába foglalja a programról szóló elgondolást, a végrehajtási tervet, valamint a finanszírozási tervet.

Ötödik lépésként meg kell határozni az NGVTR kialakításának konkrét feladatait, folyamatát. Az NGVTR realizálása komplex, az összes ágazatot magába foglaló bonyolult, időben elnyúló folyamatokat és feladatokat jelentett. A HM-es tapasztalatok alapján kerül az alábbiakban ismertetése egy rendszer kialakításának módszertana.

Az új tervező rendszer kialakítása alapvetően négy szakaszból áll³²²

- *a rendszerfejlesztés szakasza*
- *a rendszer kísérleti működtetésének* (a továbbiakban: rendszerkísérlet) időszaka;
- *a rendszer bevezetése*, beüzemelése;
- *a rendszer működtetése, karbantartása*, rendszerfejlesztés szinten a rendszer további tökéletesítése.

A *rendszerfejlesztés I. fázisának* tartalma az új tervező rendszer struktúrájának és folyamatrendjének kialakítása és elfogadása, a főbb tervezési okmányok tartalmára

³²² Uo. 39-42.

vonatkozó elvi követelmények meghatározása és rögzítése. A rendszerfejlesztés II. fázisának feladata a rendszervázlatok kidolgozása és elfogadása, ennek keretében a tervezési feladatok pontosítása és a tervezési jogkörök és felelőségek meghatározása, személyekhez, illetve szervezetekhez rendelése. A III. fázisban kerülhet sor a – már a módszereket és eljárásokat is rögzítő - rendszerterv-javaslatok, illetve a javaslatok elfogadása után a rendszertervek összeállítására. A rendszerterv kidolgozása során alapvető követelmény a tervezési folyamatok eljárásrendjének átfogó és részletes szabályozása. A rendszertervben rögzíteni kell a fejlesztési programok eljárási szabályait, a működés-fenntartás normatív tervezésének módszertani alapelveit, a vonatkozó gazdasági elemzések és értékelések módszertani alapelveit, információigényét és az információ biztosításának feladatait.

„A rendszerkísérlet egy megfelelő színvonalú, a vezetés számára elfogadható elveket, a végrehajtás számára pedig elegendő részletességű módszertant rögzítő munkaanyag kidolgozását követően valósítható meg. A rendszerkísérlet időszakában tesztelni kell a rendszerfejlesztés során elképzelt tervezési folyamatot, eljárási rendet. A rendszerkísérlet végrehajtása után elemezni és értékelni kell a kísérlet tapasztalatait. Fel kell mérni a rendszer működési feltételeinek biztosítottságát., majd dönteni kell szükség esetén a további rendszerfejlesztésről, vagy a szükséges korrekciók végrehajtásával a rendszer bevezethetőségéről. Ez utóbbi esetén gondoskodni kell a rendszer működőképességének feltételrendszeréről:

- *a kísérleti tapasztalatok alapján korrigált rendszertervről;*
- *a tervezési feladatok végrehajtását részletesen szabályzó tervezési szakutasítás kiadásáról;*
- *a rendszer működtetéséhez minimálisan szükséges anyagi-személyi feltételekről;*
- *az új tervező rendszer megismertetése érdekében a tervezésben érintett állomány megfelelő felkészítéséről, képzéséről, továbbképzéséről;*
- *a rendszerfejlesztés és rendszerkísérlet eredményeinek összefoglaló értékeléséről;*
- *a folyamatos rendszer-karbantartás feladatainak meghatározásáról.*”³²³

A rendszer bevezetésének feltétele tehát a sikeres rendszerkísérlet. A rendszer célszerűségéből, javasoltan naptári év kezdetéhez kötött bevezetése egy jogi aktus, melynek lényege, hogy normatív formában, részletesen, ellenőrizhető és számon kérhető módon határozzuk meg a rendszer szereplőinek feladatait, jogait és kötelezettségeit.

³²³ Uo. 34. o.

A rendszer működtetése során lényeges a szakirányítás kérdése. A hatékony működtetés érdekében meg kell követelni a technikai eljárási rendben kidolgozottak és meghatározottak betartását, szinkronizálni kell a rendszer működését. A működtetés során kell gondoskodni a rendszer esetenkénti felülvizsgálatáról, karbantartásáról, kisebb változások esetén korrekciójáról, nagyobb változtatási igények esetén továbbfejlesztéséről.

Az NGVTR kialakítása alapvetően nem jár jelentős költségekkel. A meglévő szervezetek bázisán, a tervezési folyamatok, a hatás és felelősségi körök leírtak szerinti kialakításával, normatív szabályozásával, az első időszakban a meglévő informatikai bázis alkalmazásával lehetséges a rendszer létrehozása. Jelentős költséget fog jelenteni viszont a rendszer működéséhez elengedhetetlenül szükséges egységes informatikai támogatás biztosítása.

Ismételten hangsúlyozandó, hogy a tervezés kiemelkedő jelentőségű a védelmi felkészítés és tartalékolás hatékony működtetésében, amely indokolta e téma bővebb terjedelemben történő kidolgozását.³²⁴

Külön figyelmet érdemel a tervezés előzőekben részletesen ismertetett átalakítása. Ha a tervezés elméletileg rendben van (azaz lezárult a rendszerfejlesztés időszaka), következhet a rendszerkísérlet és a tervezés gyakorlati kivitelezésének időszaka. Egy új tervező rendszer létrehozásának a szakmai követelmények mellett (pl. tervezési elv, struktúra, folyamatok kidolgozottsága, technikai eljárási rend kialakítása, informatikai támogatás, kontrolling, stb.) van egy sor teljesítendő általános feltétele (pl. ismertség, oktatás, normatív szabályozás, kapcsolatok a makro környezettel, stb.).³²⁵

Gyakorlati megalapozás, szervezeti megoldások, a döntéshozatal pszichológiája

Meglepő lehet, de az első és legalapvetőbb *gyakorlati követelmény* a koncepció elfogadása után, a törvény, a stratégia és az alapelvekkel kapcsolatos kidolgozói munka lezárása, kormányzati jóváhagyatása és természetesen normatív szabályozása. Kiemelkedő fontosságú, hogy a biztonságpolitika, a válságok és a válságkezelés tükrében a védelmi felkészítésnek, a védelmi tartalékolásnak és tervezésnek az aktualitásai, a legjellemzőbb, megoldásra váró problémái a gyakorlatban is rendezésre kerüljenek.

Az állami közfeladatok sorában e témának prioritást kell kapnia (hiszen ma már hétköznapijaink is a gazdasági válságok, válságkezelés, valamint az egyre gyakoribbá váló

³²⁴ Jároscsák Miklós (2004): A haderő-fejlesztési kísérletek gazdasági tervezésének tapasztalatai, *Hadtudomány*. (2004) 14:(1) p. 103.)

³²⁵ Ezek feltételek már az előző fejezetben, a VTR elemzésekor részletesebben ismertetésre kerültek.

katasztrófák jegyében zajlanak). A prioritás azt is jelenti, hogy az elmélet „átverése” után elkerülhetetlen az alufinanszírozottság megszüntetése, esetleg fokozatos oldása, mert források nélkül a legkiválóbb elmélet is haszontalan, az egész rendszer alaprendeltetése megkérdőjeleződik. A forráshiány tovább fokozza a meglévő készletek felélésének mértékét, és azt, hogy megelőzés helyett utókezelés zajlik, mindig a költségesebb megoldásokra kényszerülünk. Ha a politika, a kormányzat az NBS-ben reálisan értékelve a helyzetet meghatározta a fő irányokat, feladatokat, akkor azokat következetesen meg kell valósítania, a megvalósítására pedig áldoznia kell. Még az elmélet kidolgozásának kezdetén *elkerülhetetlen a jelenlegi intézményrendszer és irányítás újragondolása*. A vezetés-irányítás egyik legfontosabb funkcionalitása a tervezés. A tervezéssel kapcsolatos *szakmai, módszertani elemzést* az előzőekben elvégeztük, javaslatot kidolgozva a feladatalapú fejlesztésekre. Vizsgáljuk meg most a tervezés helyzetét a vezetés-irányítás rendszerében és magának a vezetés-irányításnak a fejlődési lehetőségeit. „ – *A jelenlegi védelmi tervezési rendszer alapvető jellemzője, hogy ágazati struktúrában, differenciáltan, ennek megfelelően ágazatonként sajátos módszertan alapján, kimeneteit tekintve pedig néhány feladattól eltekintve kormányzati összehangolás nélkül folyik. Ebben a „rendszerben” minden ágazat saját tervezési rendszere által determináltan, önállóan tervezi a védelmi feladatokat. ... A védelmi tervező szervek védelmi feladatrendszerre és azok ágazati irányítása, illetve az ágazati felelősség köre sok vonatkozásban tisztázatlan. A fentiekből következően a tervezési folyamat nem alkot egy egységes, egymásra épített, feladataiban és szintjeiben differenciált, eredményeiben és módszereiben azonban integrált, azonos elvek mentén működő rendszert. Ennek egyenes következménye, hogy valójában a tervezési folyamat néhány kivételtől eltekintve ágazati szinten megreked, nem történik meg az ágazati tervek kormányzati szintű összefogása, a tervezési piramisnak nincs meg a csúcsa. A kormányzati szintű integráció hiánya pedig lényegesen korlátozott beavatkozási lehetőséget biztosít a védelmi funkciók országos szintű optimalizálására. Hasonló folyamatokat tapasztalhatunk a tervezési rendszer mélyebb rétegeinek vizsgálata során is. Az egyedi tervezési módszerek alkalmazása miatt nem érvényesül minden tervezési szinten a feladatok, az erőforrások és a költségek összhangja, sőt egyes szinteken nem is kerülnek értelmezésre.*”³²⁶

³²⁶ Elgondolás az Országos Védelmi Tervező Rendszer kialakítására és egységes módszertanára (vitaindító) (1034/66/2005. nyt. számú HM Védelmi Hivatal üggyirat)

Az idézett rész a 2005 évi keltezésű Országos Védelmi Tervező Rendszer (OVTR) kialakítására és egységes módszertanára vonatkozó vitaindító elgondolásból származik. A HM Védelmi Hivatala által készített anyag létrejöttének körülményeiről tudni kell, hogy a HM az elgondolás elkészítése előtt tíz hónappal, több éves rendszerfejlesztés után, az államigazgatásban egyedülállóan bevezette a saját képesség és feladattervezési módszertanon alapuló új tervezési rendszerét. Amely már a bevezetés rövid időszakában komoly eredményeket és elismeréseket hozott. Maga a szándék, az OVTR kezdeményezés mögötti esetleges szubjektív megfontolások ellenére is kiváló volt. Viszont a kezdeményezők a későbbiekben elemzett taktikai hibákat követték el (figyelmen kívül hagyták a környezetet, a hierarchiát, magát az embert és annak pszichéjét), aminek következtében a kezdeményezés kudarcba fulladt, annak ellenére, hogy a megújulás igénye a rendszerben is és a fejekben is folyamatosan jelen volt és van. Az idézet ugyan konkrétan a tervezésre vonatkozik, de megállapításait a tervezésen keresztül közvetetten, de közvetve is lehet az egész vezetés-irányítás rendszerére általánosítani.

„Összességében... a jelenlegi rendszer tartalmában és szervezeten is szétagolt, - néhány kivételtől eltekintve – nem tartalmaz egyetlen szinten sem integráló célokat. Ebből következően számos partikuláris érdek mentén szerveződik és elveiben sem egységes. Ennek hatására az elkészült tervek adatai nem biztosítják a kormányzat számára a meghatározó védelmi erőforrásokkal való gazdálkodás irányításának lehetőségét, a védelmi erőforrások valós szükségleteinek és azok felhasználásának, az igények és kielégítésük összhangjának átláthatóságát, valamint központi kézben-tarthatóságát, továbbá mindezek alapján az ország komplex védelmében a kormányzati szintű központi akarat érvényesíthetőségét.”³²⁷

Az idézettekkel egyetértve megállapítható, hogy a jelenlegi ágazati tevékenység viszonylag laza koordinációja helyett egy egységes elvek alapján kialakítandó, ágazati alapokat követő központi szakirányítás megvalósítása hatékonyabb működtetést jelentene. Nagyon lényeges a koordináció helyett a szakirányítás megvalósítása. Ehhez a célhoz a koordináció és a szakirányítás közötti különbségek gyakorlati tapasztalatok alapján történő értékelésével, majd azt követően egy megfelelő szintű és jogosítványú szervezet létrehozásával lehet eljutni. A gyakorlati tapasztalatok egyértelműen bizonyítják, hogy egy rendszer fejlesztése, kialakítása során nem eretnokség a szakirányítást a koordinációval szemben előnyben részesíteni. Egy bonyolult, hierarchikus rendszerben a koordináció

³²⁷ Elgondolás az Országos Védelmi Tervező Rendszer kialakítására és egységes módszertanára (vitaindító) (1034/66/2005. nyt. számú HM Védelmi Hivatal ügýirat) p. 8.

zsákutca. Aki koordinál, az mellérendelt viszonyban van az érintettekkel, kérhet, tájékoztathat, „demokratikusan” közelíthet az anarchiához. A tevékenység széleskörű, gyakran elmosódó, a felelősség nehezen megfogható. A koordináció többcsatornás kapcsolatokat jelent. A több csatornába benne foglaltatik a közérdek ellen ható lobbizások, „fűrészek” széles választéka. Koordinálni egyébként is csak azt célszerű, ami már létezik.

Az előzőekkel szemben a *szakirányítás* alárendeltséget, függőséget eredményez. A szakirányító utasíthat, parancsot adhat. Célrányosan ő választja ki a feladathoz az érintetteket, feladatszabással, a felelősség konkretizálásával. A szakirányítás hierarchikusan egycsatornás, kisebb - de azért nem megszűnő - lobbizási lehetőségekkel, kiskapukkal.

Adott tehát az a következtetés, hogy központi irányító szervezetre van szükség, erős szakirányító jogosítványokkal. A nagy kérdés csak az, hogy hol legyen az a szervezet, hogyan hozzák létre, minek, kinek a bázisán. A kérdés jelentősége meghatározó, felülírhatja még a szakmai érveket, érdekeket, a kezdeményezéssel való elvi azonosulást is. Előre bocsájtható, hogy ezt a kérdést nem lehet „demokratikusan”, koordinációval megoldani. A vezetés, irányítás egy ilyen sokszínű ágazati struktúrában kényes kérdés, senki sem szereti, ha az amúgy is hierarchikus, komplikált rendszerben újabb szervezet szól bele napi szakmai dolgokba. Főleg, ha az a szervezet rendelkezik a hatalom gyakorlásához szükséges jogkörökkel. *Tehát ha valaki megjelenik a színen akár egy jó szakmai elgondolással, rögtön úgy néznek rá, gondolják, tudják, hogy nem önzetlenül kezdeményezett, hanem szándékai vannak, esetleg rá akarja erőltetni magát a rendszerre, annak szereplőire.* Így történt ez az előző lánjegyzetben említett esetben is. Konferenciákon, műhelyvitákon jelentek meg a HM-es kezdeményezők az OVTR elgondolással.³²⁸ Elvben mindenhol és mindenki pozitívnak tartotta a kezdeményezést. Különböző megközelítésű és a téma ismeretétől függő, különböző szakmai színvonalú hozzászólások hangzottak el. Pl. a HM Védelmi Hivatal szervezésében 2005. november 3-án levezetésre kerülő konferencián a kritikusok kifogásolták az új rendszer kialakításának munkaigényességét, a totális alulfinanszírozás, a normák inflálódása, a tervező apparátusok hiánya miatt kevésbé látták értelmét és lehetőségét egy új rendszer kialakításának. Nem utolsó sorban pedig vitatták a *centralizáció szükségességét*. A résztvevők között informálisan elhangzott, hogy tulajdonképpen ez volt a lényeg, a többi csak szakmai köntösben megfogalmazott „ellenérv” volt, gondolataik alátámasztására. Senki nem akarta, hogy a HM irányítója legyen az alapvetően nem az ő

³²⁸ Jároscsák Miklós (2006): Az Országos Védelmi Tervezési Rendszer (OVTR) kialakításának alapjai. Katonai Logisztika 2006:(4) pp. 139-141. ISSN 1588-4228

hatáskörébe tartozó teljes védelmi tervezésnek.³²⁹ Még úgy sem, hogy egyedül ők rendelkeztek új, gyakorlati tervezési tapasztalatokkal.³³⁰ A hozzászólás szintén tanulságos és megerősíti az eddigieket. Mert a titkárságvezető fontosnak és támogatandónak ítélte a feladatalapú tervezésre történő áttérés igényét, de hangsúlyozta (joggal) a rendszer kialakítására vonatkozó felsővezetői akarat, támogatás és döntés szükségességét, és az akkori választásokat követő időszak nagymértékű változásait, az átmenetiséget. Hangsúlyozta továbbá, hogy a centralizációval, a kormányzati integráló szervezettel tartalmilag egyetért, de szerinte az alapok, alrendszer azonos metodika alapján történő megalkotása ennél sürgetőbb feladat. Interjúalanyom is említette, hogy meggyőződéssel hitt az új metodika szükségességében, hasznosságában, de ő sem volt feltétlen híve egy HM-es irányítás létjogosultságának.

Bizonyossággal kijelenthető, hogy koordinációval, szakmai egyeztetésekkel, egymásnak mellérendelt szereplők közfelkiáltásában és odaadásában bízva nem lehet centralizált rendszert építeni. Tehát a válasz a néhány bekezdéssel korábban feltett kérdésre az, hogy ilyen rendszert csak kormányzati hatalmi szóval, döntésekkel, parancsuralmi alapon lehet és kell kiépíteni. Amikor a hatalom döntött a centralizációról, a szervezeti struktúra kialakítása és a működtetés időszakában nagyon fontos a fejlesztők, működtetők részére a megfelelő *szervezeti feltételek* biztosítása. Megfelelő irányító, tervező szervezetek, beosztások kialakítására van szükség megfelelő helyen a hierarchiában, megfelelően képzett, megfelelően felszerelt, megfelelő hatáskörrel rendelkező személyi állománnyal.

3.2. FŐ FELADATOK A VÉDELMI FELKÉSZÍTÉS ÉS TARTALÉKOLÁS TERÜLETÉN

A gazdaságbiztonságnak, a védelmi felkészítésnek és a tartalékolásnak, az elméletnek és gyakorlatnak az előzőekben vázolt a helyzetértékeléssel kapcsolatos összevetése után megfogalmazom az alábbi, fontossági és időrend szerinti feladatokat.

³²⁹ Jároscsák (2005): i.m. 120. o.

³³⁰ Jároscsák (2006): i.m. 140-143. o.

3.2.1. FELELŐS KORMÁNYZATI SZERV LÉTREHOZÁSA³³¹

Egy az egész kormányzati védelmi felkészítési és tartalékolási tevékenységet centralizáltan összefogó felelős kormányzati szerv (pl. hivatal) létrehozása az új működési modellnek az első és legfontosabb lépése. E feladat a jelenlegi helyzetben lényegesebb még az elméleti alapok, a jogalkotás továbbfejlesztésénél is. *Ez a kormányzati szerv lehetne hivatott szakirányító jogkörével képviselni és megvalósítani az NBS-ben kihangsúlyozott összkormányzati megközelítést.* Aminek következtében, egy erős centralizációval kiküszöbölhető lehetne a korábbi ágazati belterjesség és érdekeltség, és a szintén korábbi koordinációs tevékenység alacsony hatékonysága. Egyszemélyes gazdája és konkrét felelőse lenne a teljes felkészítési és tartalékolási tevékenységnek.

Létrehozásának várható előnyei:

- *a jogalkotás folyamata felgyorsul, kiküszöbölhetőek a minisztériumok közötti hatásköri viták, korlátozható a vég nélküli egyeztetések, ötletelgetések sorozata;*
- *ágazati és területi szinteken is biztosítható a felkészítéssel és tartalékolással foglalkozó szervezetek egységes struktúrája, működési feltétele.* A szervezetek esetleges átalakítása szintén egységes elvek alapján történne, ami által az ágazati sokszínűség hátrányos következményei csökkenthetők lehetnének. Egy alapvetően homogén (de az ágazati sajátosságokat is kezelni tudó) szervezet jobban összefogható, hatékonyabban működtethető;
- *a meglévő gyakorlattal ellentétben a működés, az irányítás, a szakmai tevékenység (felkészítés, kiképzés, alkalmazás), valamint a gazdálkodás egységes, szervezett keretek között zajlana.* Egy nagyobb, egységes szervezetnek jobb az *érdekérvényesítő képessége* is (pl. forráselosztásoknál), mint több apró szervezetnek;
- *tényleges válsághelyzet esetén centralizáltan összefogott, hatékonyabb, operatívabb az irányítás, működtetés;*
- *a tervezés szempontjából a központi irányítás és a szervezeti homogenitás egyértelmű*

³³¹ Egy felelős kormányzati szerv létrehozása rendkívül összetett, bonyolult folyamat, amely az államszervezésnek olyan széles körét érinti, hogy akár önálló kutatási témát, és akár több disszertációt is érdemelne.

kezelhetőséget, előnyt jelent. A jövőbe mutató stratégiák kialakítása, a fejlesztések végrehajtása összefogottan nagyobb hatékonyságot (nagy valószínűséggel költséghatékonyságot is) eredményez. A központi irányítás legfontosabb funkcionalitása a kormányzati, parlamenti döntések szakmai előkészítése, az ágazati területek, feladatok, tervek, érdekek, prioritások integrált formában történő összesítése, előterjesztése;

- *a tartalékolás egységesebb, szervezettebb formában valósítható meg, a meglévő készletek felélésének kisebb, egységes elvek szerinti fejlesztésének nagyobb esélyével;*
- *nagyobb eséllyel biztosítható az átláthatóság, kiszámíthatóság, beszámoltathatóság.*³³²

A szakirányító szervezet létrehozása csak alapos előkészítő munkával történhet. Az előkészítésének szinte nagyobb a szerepe, mint a rendszerbe állításának. Itt kell kidolgozni a jövőbeni szervezeti struktúrát, állománytáblát, működési rendet, a függelmi viszonyokat, a hatásköröket, jogokat és kötelezettségeket, különös figyelemmel a koordináció helyetti szakirányításra, és az ehhez a funkcionalitáshoz biztosított erős felhatalmazásra, hatáskörre. Eredményes előkészítés és a létrehozásáról szóló kormányzati döntés után a megalakítást már szervezetten végre lehet hajtani. *Összességében* a javasolt szakirányító szervezet létrehozásával a védelmi felkészítés és tartalékolás területén eredményesebb működés, hatékonyabb közfeladat ellátás biztosítható, amely az NBS-ben foglaltak figyelembevételével nemzetbiztonsági tényezőként jelentkezik.

3.2.2. A JOGALKOTÁS, ÁGAZATI SZABÁLYOZÁS FOLYTATÁSA

Egy megfelelő felhatalmazással, hatáskörrel rendelkező kormányzati szervnek jó esélye van az évek óta húzódó jogalkotási folyamat felgyorsítására, végigvitelére, a megszülető dokumentumok elfogadtatására, eredményes gyakorlatba ültetésére. Nagy szerepe van ebben a gazdaságbiztonságról szóló átfogó törvény, a tartalékolási stratégia, valamint az ágazati stratégiák és szabályozások szakmailag minőségi előkészítésének, menedzselésének. Oly módon, hogy a már elfogadott koncepcióban vázolt jövőkép

³³² Szalai Petra (2010): Európai Védelmi képességek és a Gazdasági Világválság. Katonai Logisztika, 18. évfolyam, 2010/1. szám. pp. 200-214.

eléréséhez, a 15-20 éves távlatra kitűzött állapotokhoz vezető feladatokat, döntési igényeket konkrétumokkal, időben lépcsőzve, valósan, a gyakorlati megvalósíthatóságot biztosítva (ezen belül – a jelenlegiekkel ellentétben - nem megkerülve a forrásigény kérdését) kell a jogi szabályozásokban megfogalmazni. A koncepcióban vázoltak alapján a jogalkotás során többek között szabályozni szükséges olyan alapkérdéseket, mint a gazdaságbiztonsági készletek védelmi célú igénybevételi lehetőségei, a közszolgáltatási szerződések jelenlegi problémáinak megoldása, a szükséges és elégséges szolgáltatások minimális mértéke, a szolgáltatók feladatai válsághelyzetek beálltakor, illetve a mai piaci viszonyok között a szolgáltatók érdekeltségének megteremtése, a normál időszaki ellenszolgáltatások rendjének meghatározásával.

3.2.3. AZ NEMZETGAZDASÁGI VÉDELMI TERVEZŐ RENDSZER FEJLESZTÉSÉNEK ELINDÍTÁSA

A tervezés új alapokra helyezése az előzőekben leírtak szerint létfontosságú. A legnagyobb feladat a tervezés területén a rendszerfejlesztés. Amennyiben a felelős központi szakirányító szervezet létrehozása sikeresen megvalósul, a *jogi szabályozással egy időben*, a 3.1.2. pontban vázoltak figyelembevételével el lehet kezdeni a *rendszerfejlesztést*. Ennek indoka, hogy időigényes feladatról van szó, de folyamatának nagy részében jelentős költségvonzattal nem jár, tehát megvalósítható. A sikeres munka érdekében *célszerű rendszerfejlesztő tárcaközi, ágazatközi munkacsoportot létrehozni, az érintettek és külső szakértők bevonásával*. El kellene gondolkodni a korábbi, majd az átalakítások, leépítések miatt szétszóródott szakállomány lehetséges „visszacsábításáról”, foglalkoztatásáról. A fő cél egy olyan rendszerterv kialakítása, amely a működési elv mellett pontosan meghatározza az alapkövetelményeket, a tervezési struktúrát (stratégiai tervezés – képesség és feladattervezés – erőforrás tervezés – költségvetés tervezés) részletezve az alrendszerek rendeltetését, felépítését, feladatait, stb. Kidolgozandó a tervezés nagybani folyamata is vezetési szintek, szervezetek, az idő, valamint a kidolgozandó dokumentumok és döntések függvényében, természetesen megadva a folyamatjellemzőket. Ezt követően a működőképesség érdekében a feladatok személyekhez történő konkrét hozzárendelése miatt szintén elengedhetetlen egy *technikai eljárási rend kialakítása*, illetve annak időigényes informatikai támogatásának biztosítása. Mindezek alapján a rendszert még *normatív módon is szabályozni kell*, és biztosítani a második fő szakasz, a rendszerkísérlet végrehajtását. Csak a rendszerkísérlet után, a tapasztalatok birtokában lehet *véglegesíteni* az elképzeléseket és

magát a *rendszer bevezetni*. A rendszerfejlesztés, a rendszerkísérlet és a bevezetés körülményei a bevezetendő rendszer minőségét, működőképességét, hatékonyságát alapjaiban fogják meghatározni. A téma létfontosságú, hiszen egy jó rendszer a jövőbeni jó működés legfontosabb záloga, a koncepcióban és stratégiában foglaltak eredményes kivitelezéséhez. A rendszerfejlesztés elkerülhetetlen velejárója a koncepcióban is hiányként kifogásolt egységes informatikai adatbázis és informatikai támogatás kialakítása, amely sikeres fejlesztés esetén jelentős költségigénnyel is párosul. Ugyanakkor e téren segítség is várható az eredményes szemléletű számvitel kialakításából, valamint a nemzetgazdasági szinten történő terjedéséből.

3.2.4. FOKOZATOSSÁG ELVE A TARTALÉKOLÁS TERÜLETÉN

A koncepcióban, a tartalékokkal kapcsolatos helyzetértékelés megtörtént, de az sajnos évekkel ezelőtti állapotokat tükröz. Ezért egyrészt szükségszerű újból felmérni a tartalékokat képező erők és eszközök, készletek, anyagok mennyiségét, állapotát, elhelyezkedését és elhelyezési körülményeit, eleve maguknak a tárintézeteknek a jelenlegi helyzetét. Mindezt a teljesség igényével, a korábbi felméréstől eltérően a vizsgálatot kiterjesztve a teljes készletrendszerre, tehát egészen az állami céltartalékoktól az ágazati, szervei készletekig bezáróan. Másrészt, az NGVTR rendszerbe állításáig célszerű folytatni és teljessé tenni azt az ágazatközi, korábban az NGM által irányított kidolgozói munkát, amely a rendelkezésre álló tartalékok összesített számbavételét és képesség, illetve feladatalapú rendszerezését célozta. Mindezek alapján már az NGVTR segítségével szakmailag precízen meghatározhatóak a *jövőbeni fejlesztési igények*. Ennek forrásigénye a múlt, a leépülésre, felélésre tekintettel várhatóan jelentős lesz, ami miatt elkerülhetetlen a *fokozatosság elvének betartása*,³³³ valamint az igények prioritási sorrendjének meghatározása, ami egyébként az NGVTR alaptermészetéből is adódik.

3.2.5. A FINANSZÍROZÁS EGYSÉGES RENDSZERÉNEK KIALAKÍTÁSA

A finanszírozás egységes rendszerének kialakítása szorosan kapcsolódik az előző fő feladatokhoz. Különösen a centralizációhoz, azaz a felelős kormányzati szerv létrehozásához, valamint az NGVTR bevezetéséhez. Ezek elengedhetetlen feltételei annak,

³³³ Lényeges, hogy a fokozatosság elvén ne a már többször ismételt gyakorlatot értsük, mely szerint 2-3 évig várunk, túléljük a forráshiányos időket, majd ezt követően szinte megváltani tervezzük a világot a fejlesztéseinkkel.

hogy a sajátos ágazati struktúrákat, a differenciált ágazati megközelítéseket, lehetőségeket, módszertanokat felváltva mind a szakirányítás, mind a tervezés egységesebb mederbe terelődjön. Így válik lehetővé az NBS-ben is hangsúlyozott összkormányzati megközelítés gyakorlati realizálása, az üzemeltetésben, fenntartásban és a fejlesztésekben rendelkezésre álló korlátozott erőforrások leghatékonyabb felhasználása, és a hatékony felhasználás eredményeinek beépítése egy valóban megreformált rendszerbe, amely összességében a védelmi felkészítés, tartalékolás, ezáltal a nemzetbiztonság jelentős fejlődését eredményezi.

3.3. FEJEZET RÉSZKÖVETKEZTETÉSEI

Az előzőekben leírtakat alapvetően a „Válság, Válságkezelés” című tanulmányomban elkezdett munka folytatásának szántam, mondandómat egy speciálisabb területre szűkítve. Kijelenthető, hogy a bipoláris világrendtől eltérően a nemzetbiztonság katonai összetevője napjainkra jelentősen csökkent,³³⁴ ³³⁵ nagymértékben növekedett viszont a gazdaságbiztonsággal, a nemzetgazdaság védelmi felkészítésével, a védelmi tartalékolással, a felsoroltakra vonatkozó tervezéssel kapcsolatos feladatok jelentősége.³³⁶

A rendszeresen ismétlődő válságok, válsághelyzetek teszik rendkívül fontossá és aktuálissá a téma kutatását. Államigazgatási szinten évek óta vajúdnak a különböző elméletek, koncepciók frissítésével, újragondolásával. Történt előrelépés is, egy jó NBS kidolgozásával. De a továbbiakat a gyakorlatban, elsősorban a költségvetési alulfinanszírozottság miatti folyamatos leépülés, készletfelélés követte. Sokszor tüneti kezelés történt és történik (pl. katasztrófák esetén kárelhárítás) egy céltudatos felkészülés, átalakítás, hatékony megelőzés helyett.

Ebben a fejezetben egy helyzetértékelést követően javaslatokat dolgoztam ki az átalakításra, szakmai és motivációs (központi irányítás szükségessége, a döntéshozatali rendszer kialakításának módszertana), valamint a feladatalapú tervezés bevezethetőségének gyakorlati szempontjai alapján. Felhívtam a figyelmet a téma prioritására, az egyik legfontosabb közfeladatra. Mert a védelmi felkészítés és tartalékolás területén is „helyzet” van, és inkább lemaradás, leépülés folyik, a jövőre vonatkozóan pedig kevés konkrétum tapasztalható.

³³⁴ Gazdag Ferenc (2012): A biztonságpolitikai kihívások természetéről, GROTIUS 2012: (02.10) pp. 1-2.

³³⁵ Jászay Béla - Király László (2014): Miért kell védelemgazdaságtant tanulni, elméleti ismereteket és gyakorlati készségeket elsajátítani a honvédtiszt-jelölteknek? Hadtudományi Szemle 7:(4) p. 199.

³³⁶ Szalai Petra: Válság, válságkezelés – Hadtudomány 2012. évi 1 szám. ISSN 1215-4121

BEFEJEZÉS

Az értekezés végére érkezett az összefoglalás, a számvetés, a gondolt, vagy valós tudományos eredmények rendszerezésének ideje. Az értekezés megírásakor, minden fejezetnél szinte kínálta magát a fejezeti szintű következtetések és javaslatok adott fejezethez történő részletezett, közvetlen kapcsolása. Úgy gondolom, hogy ezért az értekezés végén egy következtetések, javaslatok fejezet ismétléssel lenne egyenértékű.

Átnézve a „BEVEZETÉS”-ben még a kidolgozás elején általam megfogalmazottakat, úgy gondolom, hogy a kidolgozás során a kitűzött céloknak igyekeztem megfelelni. Az alapvető célt, a nemzetközi környezet és hazánk válságok szempontjából történő helyzetértékelését, válságkezelési javaslatok kidolgozását, különösen a szélesebb értelemben vett védelem területén vizsgálatokkal, bemutatással, értelmezésekkel, feltárással, kutatással, megítélésem szerint elértem.

A kutatási módszerek közül nagy kihívást jelentettek számomra az elismert volt és jelenlegi szakemberekkel és vezetőkkel folytatott szakmai konzultációk, valamint a helyszíni bejárások. De egyben pont ezek tették érdekessé és élvezetessé kutatásomat, a szükséges mértékben segítettek elszakadni az íróasztaltól, és így valamennyire gyakorlat-orientálttá tenni a munkámat. A személyes találkozókon, kötetlen formában mindenki önmagát adta, mondta el szakmai és meglepő őszinteséggel nem csak szakmai tapasztalatait. Így minél inkább előre haladtam a személyes konzultációkkal, minél jobban megismerhettem egy-egy részterületet, annál inkább sikerélményt jelentett az egymásnak a vártnál egyébként kevésbé ellentmondó összkép kialakulása.

Még akkor is, ha ez az összkép alapvetően probléma orientált, és inkább – pl. objektum bejárások – lehangoló, mint vigasztaló volt. De talán az értekezés szempontjából ez pozitívumnak is tekintendő, hiszen alapot adtak javaslataim kidolgozásához. Köszönettel tartozom tehát az interjú alanyaimnak és azoknak, akik lehetővé tették a – reményeim szerint – az értekezésből is kiolvasható gyakorlatiasabb megközelítést.

Az értekezés kidolgozása során mindig előttem lebegett a bevezetőben foglalt hármas tagoltság. Mind a válságkezelés magyar vonatkozásában, mind a fegyveres védelem, mind a nemzetgazdaság biztonságának taglalásakor és a javaslatok kidolgozásakor a felvezető helyzetértékelés mellett sarokkönek számított a szakmai szempontok kialakítása, a

reformok, a hatékonyság, és a tervezés összefüggéseinek, kutatott lehetőségeinek az adott témakörre történő ráültetése, valamint a végzettségemből eredően a döntések, kialakult értékítéletek pszichés megközelítése, elemzése.³³⁷

Bebizonyítottam, hogy a taglalt témakörökben ma valóban fennáll a lépéskényszer szükségessége. Új megközelítésekre van szükség a válságkezelés gazdasági vonatkozásainál (reformok, hatékonyság, új tervezési módszertan, a döntéshozatal, a humánpolitika újragondolása, az értékrend változtatása).

Nem különben a honvédelmi feladatoknál (reális stratégiai jövőkép, a tervezés megújítása, a gazdálkodás területén hatékonyságjavítás, az katonai életpályával kapcsolatos elemi problémák megoldása, az érdekvédelem javítása), a téma hazánk jövője szempontjából nem igazán elismert, de kiemelt fontossága miatt.

A nemzetgazdaság biztonsága szempontjából a jogalkotás és a gyakorlati realizálás láthatóan elszakadt egymástól, az új típusú tervező rendszer kialakításának igénye ma is csak szándék, és a bővítendő források mellett a döntéshozatallal kapcsolatosan is egy komplexebb megközelítésre lenne szükség. Mindezeket nem a mai léptékkal „beláthatatlan” jövőben, a kényelemre okot adó közép- és hosszú távon, hanem nagyon is sürgősen napirendre kell venni, mai léptékben és pont a belátható jövő érdekében.

Értekezés kidolgozáskor igyekeztem elkerülni az aktualitásvesztés nagyon is reális lehetőségét. Óvatosan bár, de kezeltem a különböző gazdasági, statisztikai adatokat, mutatókat. Sokszor „szerencsém” is volt, mert a tárgyalt területen, az általam vizsgált problémák megoldásában nagy előrelépések nem történtek, a problémák aktualitása megmaradt.

Nagyobb gondot okozott az, hogy egy-egy témát valahol le kellett zárnom annak ellenére, hogy időközben események zajlottak, és a történések alapján a tárgyaltakat még alaposabban lehetett volna kutatni.

Mind a nemzetközi, mind a hazai, majd azon belül az ágazati (fegyveres védelem, gazdaságvédelem) helyzetek elemzésének, értékelésének, javaslataim kidolgozásának,

³³⁷ Ha nem is szó szerinti, de szándékom szerint pszichés megközelítést jelent a honvédelem kormányzati prioritásának, értékének, valamint a társadalmi megítélésnek a taglalása a fegyveres védelemmel kapcsolatos fejezetben.

tudományos eredményeim megfogalmazásának során *törekedtem mondandómat alapvetően három fő szempont köré csoportosítani. Az első az adott területtel kapcsolatos szakmai mondanivaló. A második - meggyőződésem szerint ma kulcsfontosságú - a reformok, a hatékonyság és a tervezés összefüggéseinek, mint a válságkezelés egyik lehetséges fontos eszköze alkalmazhatóságának a védelemre aktualizálása. A harmadik a korábbi, felsőfokú végzettségemből fakadóan a döntéshozatali rendszer pszichológiájának kérdésköre.* Ezen szempontok alapján igyekeztem mondandómat megfogalmazni mind a válság, válságkezelés nemzetközi és hazai helyzetének, mind a honvédelem, mind a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének elemzésekor. Úgy gondolom, hogy kutatásom ebben a hármas szempontok alapján történő tagozódásban meglehetősen egyedi, kevésbé publikált terület.

ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Mind a fegyveres védelem, mind a védelmi felkészítés területén sok a válságokra is visszavezethető probléma, megválaszolásra, megoldásra váró kérdés. Sajnos sok a probléma, amelyekkel a téma komolysága miatt mindenképpen foglalkozni kellett. Mindenekelőtt *a gyakorlati hatékonyság javítása céljából.* Mert ha az elmélet esetenként még rendben is van (például rendelkezésre áll egy jó koncepció, vagy stratégia), a gyakorlati megvalósítás sokszor – különböző okokra hivatkozva (pl. forráshiány), de sokszor hivatkozás nélkül is (pl. hatásköri viták, elbürokratizálódás) – szöges ellentétben áll azzal. A válság így is megvisel mindenkit (embert, gazdaságot, társadalmat egyaránt), ezért célkitűzés lehet, hogy legalább rajtunk ne múljon, tegyünk meg mindent a céljainkért, érdekeinkért, elérhető eredményeinkért vagy csökkenthető veszteségeinkért. Ez volt az alapvető motivációm az értekezés megírása során.

Ma gyorsan változik a világ, makro és mikro környezetünk egyaránt (például az új típusú koronavírus kapcsán új kihívással találta magát szembe a fiskális politika és a gazdaságelmélet).³³⁸ A válságkezelési kényszerrel terhelt kihívásokra választ kell kutatni, adni. Nem a kényelmesebb „megoldást” kínáló közép és hosszútávon, hanem a mai léptékkal, mai viszonyok között mért rövidebben, belátható időn belülien. A nemzetbiztonság kérdése jóval összetettebbé vált. A fegyveres erők tevékenységének jellege várhatóan alapjaiban módosul. A nem fegyveres védelem szerepe pedig sokkal

³³⁸ Czeczeli - Kolozsi Pál - Kutasi - Marton (2020): i.m. 324. o.

erőteljesebbé, komplexebbé válik. Ahogy a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazták, összkormányzati megközelítést igénylővé. Részben vége az ágazati önállóságnak, amelyet említhetnénk elkülönültségnek is. Csak együttes, összehangolt erőfeszítéssel lehet hatékonyságot, eredményeket elérni. Ma egyértelműen rosszul állunk – különösen a konkrétumokat, a gyakorlati kivitelezést illetően – ezen a téren. Mindezek figyelembevételével és figyelemfelkeltéssel igyekeztem értekezésemet megírni.

Mind az általános válságkezelés módszereként, mind a fegyveres védelem, mind a nemzetgazdaság védelmi felkészítése során a feladatalapú tervezési módszertan egyértelműen hatékonyabban alkalmazható a jelenlegi leosztó-kirovó tervezési metodika helyett. A honvédelem területén a 2005. évben bevezetett meglévő tervezési rendszer megújítására lenne szükség³³⁹, ráadásul ezt a megújítást szinkronizálni kell az eredmény szemléletű számvitel államháztartási szintű bevezetésével. A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének esetében pedig teljes rendszerfejlesztés indokolt, amelyhez az értekezésben egy elgondolást dolgoztam ki.

Újdonságnak tartom azt a *kutatási eredményt, probléma meglátást, hogy ma hazánkban az eredmény szemléletű számvitel bevezetése zöld utat kapott*, ugyanakkor nincs ugyanilyen súllyal terítéken a képesség és feladatalapú tervezés állami szintű kialakítása. A kettő elválaszthatatlan egymástól, sőt a számvitel „csak” támogató eszköze az új tervezési módszertan kialakításának. Tehát sürgető feladat a „gombhoz a kabátot is megalkotni”, pótolni egy a környezetünkhöz képest súlyos lemaradást, kötött pályára állítani mind az államigazgatás, mind az államháztartás feladatalapú tervezési metodikáját, mint a válságkezelés várhatóan egyik leghatékonyabb lépését.

A fegyveres védelem területén bemutattam és hangsúlyoztam a valós prioritás kialakításának szükségességét, a társadalmi megítélés javítását (pl. a valós eredmények fokozottabb bemutatásával, propagálásával) illetve azt a romboló hatást, amelyet az utóbbi években végbement változtatások (pl. szolgálati nyugdíj átalakítása, kettős ellátás

³³⁹ Az akkor korszerűnek mondott és több nemzetközi elismerést kiváltó rendszer az értekezésben ismertetett szempontok alapján esetenként visszafejlődött és leépült, esetenként stagnált, nem indult el lényeges fejlesztések irányába. Ugyanakkor nem kell nulláról indulni, mert alapjai még léteznek.

tilalma, a szakterület és az állomány érdekvédelmének hiánya) *az állomány tudatában, belső és külső megítélésében véghezvittek.*

A fegyveres védelem helyzetének, problémáinak elemzésekor feltártam a jövőt meghatározó dokumentumok eddig hivatalosan nem publikált hiányosságait, azt, hogy *a jelenlegi geopolitikai, katonapolitikai változások ellenére nincs határozott elképzelés a jövőképre vonatkozóan.* Ez az elemzés nem elválaszthatatlan a tervező rendszer megkülönböztetett figyelemmel kezelt problémáitól sem. A gazdaságbiztonság területén pedig még nem találok olyan megállapítással, amely szerint a jogalkotás (Nemzeti Biztonsági Stratégia, ágazati stratégiák hiánya) és a gyakorlati realizálás láthatóan elszakadt egymástól. Ennek igazságtartalma nehezen kérdőjelezhető meg. A gazdaságbiztonság korunk egyik legnagyobb kihívása, nagyobb odafigyelést, koncentrációt érdemelne. Ezért tettem javaslatokat az előrelépés érdekében.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. A válságkezelés hagyományos, statikus (bevételek növelése, kiadások csökkentése) módszereinek, a valós reformok kialakításának lehetőségeinek, a képesség és feladatalapú tervezési módszertan gyakorlati alkalmazási alternatíváinak széleskörű *elemzése és vizsgálata* alapján **megállapítottam**, hogy a honvédelem területén a 2005. évben bevezetett meglévő tervezési rendszer megújítására van szükség.
2. A honvédelem Védelmi Tervező Rendszerének rendszerfejlesztése és annak tapasztalatai alapján **elgondolást dolgoztam ki** a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének hatékonyságát alapvetően meghatározó képesség és feladatalapú nemzetgazdasági tervező rendszer fejlesztésének módszertanára.
3. Az értekezésben **megállapítottam**, hogy a minőségi védelmi tervezéshez az államháztartás szintjén is kialakítás alatt álló eredményszemléletű számvitel bevezetése nélkülözhetetlen. **Bebizonyítottam**, hogy az államháztartás szintjén a korszerű számviteli rendszer kialakítása nem lehet öncélú, a feladat-alapú tervezést kell szolgálnia.
4. **Vizsgáltam** a döntéshozatal rendszerének pszichés tényezőit, melynek eredményei alapján **megállapítottam** a válságkezelés hiányosságait és **javaslatot tettem** azok negatív következményeinek kiküszöbölésére. **Kidolgoztam** a kormányzati kommunikáció javítására, valamint egy valós értékrend, humán stratégia kialakítására vonatkozó **javaslataimat**. A nemzetgazdaság biztonságával kapcsolatos vizsgálataim, kutatásaim alapján a pszichés tényezők **elemzésével** módszertani **javaslatot tettem** a szakterület irányításának gyakorlati megvalósíthatóságára.
5. Az értekezésben átfogó **elemzést készítettem** a fegyveres védelem, valamint a nemzetbiztonság korunkra jellemző, ma már a honvédelmivel egyenértékű összetevőiről, különös tekintettel a gazdaságbiztonságról. Az **elemzéseim** alapján mindkét területen rendszerezett formában konkrét és részletes problémamegoldó **javaslatokat dolgoztam ki**.

AJÁNLÁSOK

Ajánlom az értekezést:

- Elsősorban a tárgyalt szakterületek döntéshozóinak a szakmai szempontok bővítésének, szélesebb körének ajánlatával, megvitatásának szándékával.
- Egyes részeket tudományos kutatóknak, műhelyeknek ajánlanék továbbfejlesztés céljából. Például a missziós feladatok változásából adódó problémák megvitatása, az Magyar Honvédség jövőképeinek megalapozása, az NGVTR további részletezése, valamint a képesség és feladatalapú tervezés és az eredmény szemléletű számvitel kapcsolatának továbbfejlesztése is.
- Az értekezést kiegészítő szakirodalomként ajánlanám olyan felsőoktatási intézményeknek, ahol hatékonyságmérést, képesség és feladatalapú tervezést oktatnak.
- Felhasználni egyéb alapkutatásokhoz.

AZ ÉRTEKEZÉS GYAKORLATI FELHASZNÁLHATÓSÁGA

- Támogatja a szakterület felelős vezetőinek döntéshozatalát.
- Hozzájárulhat a döntéshozók szemléletváltozásához.
- Az értekezésem eredményei felhasználhatóak a Honvédelmi Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, a Magyar Honvédség belső szabályzatainak (szakutasításainak) korszerűsítésére.
- Statisztikákkal, adatokkal alátámasztott információkat tartalmaz a témakörrel foglalkozó oktatók, kutatók részére.
- Alapul szolgálhat a képesség és feladatalapú tervezésekhez, a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének fejlesztésére vonatkozó kutatásokhoz, a döntéshozatali rendszer pszichológiájának kérdéskörét vizsgáló elemző-értékelő munkákhoz

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alaptörvény 48-52. cikk. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (Letöltés: 2020. november 06.)
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. <https://hirlevel.egov.hu/2021/06/27/2021-evi-xciii-torveny-a-vedelmi-es-biztonsagi-tevekenysegek-osszehangolasarol/> (Letöltés: 2021. június 28.).
2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. 49-51. §. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100113.TV (Letöltés: 2020. május 10.)
2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100167.TV (Letöltés dátuma: 2020. május 10.)
2015. évi CXLII. törvény egyes törvények Magyarország államhatárának hatékonyabb védelmével és a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról 5. § (3) <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=A1500142.TV> (Letöltés: 2020. november 10.)
- A Kormány 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelete a kormányzati stratégiai irányításról. http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200038.KOR (Letöltés: 2020. november 05.)
- 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről a hivatkozott jogszabályhelyek szövegével https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300004.KOR (Letöltés: 2020. január 14.)
- 1009/2009. (I.30.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról.
- A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Magyar Közlöny, 2012. évi 19. szám http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)
- A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Katonai stratégiájának elfogadásáról
- 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A13H1525.KOR×hift=ffffff4&xtreferer=00000001.TXT (Letöltés: 2020. november 10.)

- 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.
<https://www.opten.hu/1061-2014-ii-18-korm-hatarozat-j247976.html> (Letöltés dátuma: 2020. november 10.)
- A Kormány 1138/2014. (III. 14.) Korm. határozata a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről
<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14039.pdf> (Letöltés dátuma: 2020. november 10.)
- A Kormány 2019/2015. (XII. 29.) Korm. határozata a központi költségvetés fejezeti szintű 2016–2018. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól
<http://hirlevel.egov.hu/2015/12/31/a-kormany-20192015-xii-29-korm-hatarozata-a-kozponti-koltsegvetes-fejezeti-szintu-2016-2018-evi-beveteli-es-kiadasi-ko/> (Letöltés: 2020. február 10.)
- Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) című dokumentum pontosítása (359-19/2011. számú HM ügyirat)
- Miniszteri Irányelvek a védelmi tervezéshez (2012-2021) (359-23/2011. számú HM ügyirat)
- A bruttó hazai termék (GDP) és fő összetevői
https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/index.html (Letöltés: 2020. január 08.)
- A gázügy olyan, mint A Wall Street farkasa. 2014. 02. 17.
<http://index.hu/gazdasag/2014/02/17/holoda/> (Letöltés: 2020. március 14.)
- A központi költségvetés finanszírozása és adósságának alakulása 2015. november. Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság
<http://www.akk.hu/uploads/PnYdWDwy.pdf> (Letöltés: 2020. január 08.)
- A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. (Nemzetgazdasági Minisztérium kormány előterjesztése, 2011. november)
- Magyarország Kormányának észrevételei a 77575/11. sz. kérelem elfogadhatóságáról és érdeméről.
- A közös biztonság- és védelempolitika végrehajtásáról – éves jelentés. 2019. november,
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2019-0052_HU.html (Letöltés: 2020. november 02.)
- A védelmi tervező rendszer rendszerterve (HM KVF ügyirat, 1998. május.)
- Az alapvető jogok biztosának AJB-4744/2012 ügyszámú alkotmánybírósági beadványa. pp. 1-12.
<http://www.rve.hu/attachments/article/1827/AB%20beadv%C3%A1ny.doc>. (Letöltés: 2020. november 05.)
- Az euró megmentésének politikai programja. Szigeti Tamás fordítása. 2013. november 9.
<http://szuveren.hu/tarsadalom/az-euro-megmentesenek-politikai-programja> (Letöltés dátuma: 2020. január 7.)

- Asztalos Péter – Baksay Gergely – Szalai Ákos Versenyképes járványkezelés – a számok a magyar modell sikerét bizonyítják. <https://www.mnb.hu/letoltes/asztalos-peter-baksay-gergely-szalai-akos-jarvanykezeles-versenykepessége-v5.pdf> (Letöltés: 2021. május 05.)
- Az MNB 3000 milliárd új forrást biztosít a pénzügyi rendszer védelmére. <https://www.mnb.hu/koronavirus> (Letöltés: 2021. április 20.)
- Balázs Péter (2020): A COVID-19 válság integrációs hatásai. Köz-gazdaság: tudományos füzetek 15 (2). pp. 5-12. DOI:10.14267/RETP2020.02.01
- Barlai Róbert - Kóvágó György (2004). Krízismenedzsment, kríziskommunikáció. Budapest: Századvég. p. 140. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10484/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés: 2020. november 10.)
- Bartik A.W., Bertrand M., Cullen Z. B, Edward L. Glaeser E.L, Luca M, Stanton C. T. (2020): How Are Small Businesses Adjusting to COVID-19? Early Evidence from a Survey. Working Paper. Becker Friedman Institute, 36 p.
- Buzan Barry (1991): *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London, Harvester Wheatsheaf.
- Bekes Katalin (2013): Magyarország védelmi tervezési rendszerének ismertetése és a kapcsolódó védelmi kiadások bemutatása. Bolyai Szemle, XXII. évf. 1. szám (2013), ISSN 1416-1443, 2013. p. 137-146. http://hkk.uni-nke.hu/uploads/media_items/bekes-katalin-magyarorszag-vedelmi-tervezesi-rendszere-nek-ismertetese-es-a-kapcsolodo-vedelmi-kiadasok-bemutatasa.original.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)
- B. Müller Tamás: A katonai életpálya és illetményrendszere. Infojegyzet, 2020/25. szám. Országgyűlési Hivatal. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_25_honvedseg_illetmeny.pdf/8a2217d1-7aa4-ff75-ed0-231dc22dff1?t=1588227974540 (Letöltés: 2021. február 10.)
- Benkő Tibor (2019): A Magyar Honvédség jelene és jövője. Hadtudomány 2019/1–2. pp. 149-155. DOI 10.17047/HADTUD.2019.29.1-2.149
- Benkő Tibor (2016): Hivatástudat és technológiai fejlődés a Magyar Honvédségben. Hadtudomány, 2016. évi különszám, pp. 6–14.
- Bennett Belinda – Carney Terry (2015): Planning for pandemics: Lessons from the past decades. Bioethical Inquiry 12, 419–428. DOI: 10.1007/s11673-014-9555-y.
- Boldizsár Gábor (2014): A 21. század komplex műveleti környezete és hatása a katonai képességekre, In: Szerk.: Krajnc Zoltán A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. pp. 15-46., pp. 18-21. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10404/Teljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés: 2020. október 15.)

- Boldizsár Gábor – Németh József Lajos (2016): A komplex biztonság mérésének katonai és társadalmi dimenziói: az Átfogó honvédelmi jelentés. Kaiser Tamás (szerk.): A jó állam nagyító alatt. Speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig), Dialóg Campus, Budapest, 2016. pp. 1-210. ISSN 2498-5627. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016_evi-30_szam-a-komplex-biztonsag-meresenek-katonai-es-tarsadalmi-dimenzioi-az-atfogo-honvedelmi-jelentes.original.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)
- Bundy Jonathan – Pfarrer D. Michael – Short E. Cole – Coombs, W. Timothy (2016): Crises and Crisis Management: Integration, Interpretation, and Research Development. Journal of Management, May.
- Budavári Krisztina (2019): A Zrínyi 2026 program. Korlátozott lehetőségek a magyar védelmi ipar fejlesztésére. Hadtudomány 2019/3., pp. 142-159. DOI 10.17047/HADTUD.2019.29.3.142
- Czeczeli Vivien - Kolozsi Pál Péter - Kutasi Gábor - Marton Ádám - Várpalotai Viktor (2021): A Covid-19 válság rövid távú fiskális válságkezelése. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 253-274.
- Czeczeli Vivien – Kolozsi Pál Péter – Kutasi Gábor – Marton Ádám – Várpalotai Viktor (2021): A válság sajátosságai és a válságkezelés karakterisztikája. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p. pp. 258-274.
- Czeczeli Vivien - Kolozsi Pál Péter - Kutasi Gábor - Marton Ádám (2020): Gazdasági kitettség és válságállóság exogén sokk esetén: A Covid–19-járvány rövid távú gazdasági hatása az EU-ban. Pénzügyi Szemle (1963-) 65:3 pp. 323-349.
- Csaba László (2014): A félig tele pohár. Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. április. pp. 439-451. HU ISSN 1588-113X http://www.csabal.com/downloads/a_felig_tele_pohar.pdf (Letöltés: 2020. január 08.)
- Csaba László (2015): Három területre kellene többet költeni. 2015. november 5. http://www.portfolio.hu/gazdasag/csaba_laszlo_javaslat_a_harom_terulet_re_kellene_tobbet_kolteni.222081.html (Letöltés: 2020. január 08.)
- Csaba László (2018): Válság, gazdaság, világ. Éghajlat Kiadó, Budapest. 258. p. ISBN 978 963 9862 13 5 http://real.mtak.hu/88727/2/csaba_laszlo-valsag_gazdasag_vilag-beliv.pdf (Letöltés: 2020 november 08.)
- Csath Magdolna – Taksás Balázs et.al. (2014): Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség. In: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.). A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP 2.2.21-001 „Tudásalapú Közzolgálati Előmenetel”: tanulmányok. 294 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 2014. pp. 89-141. ISBN:978-615-5305-78-8 http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-jo-allam-merhetosege-2.original.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)

- Csiki Varga Tamás (2008): A stratégiai dokumentumok rendszere. Nemzet és Biztonság. Biztonságpolitikai Szemle, 1. évf. pp.76-81.
- Csiki Varga Tamás - Tóth Péter (2020): Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiájáról. Stratégiai Védelmi Kutató Központ, 2020: 17 pp. 1-18.,
- Csiki Varga Tamás (2019): A magyar védelmi kiadások trendjei, 2004–2019
- Csontos András (2009): Védelmi tervezési ismeretek. Egyetemi jegyzet, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, 2009. pp. 1-60. <http://www.vedelemigazgatas.hu/elemek/vedelmi%20tervezesi%20ismeretek.pdf> (Letöltés: 2020. november 20.)
- Dearnley R. (2020): Coronavirus and the Labor Market. What this Means for Business? <https://www.stopthetraffic.org/coronavirus-labour-market-means-business/> (Letöltés: 2021. február 20.)
- Dedák István (2015): Mégis, hogyan néznénk ki EU-támogatások nélkül? 2015. november 27. http://www.portfolio.hu/gazdasag/megis_hogyan_neznenk_ki_eu-tamogatások_nelkul.4.223003.html (Letöltés: 2020. január 09.)
- Demény Ádám (2009): A rendvédelmi szervek gazdálkodásában megjelenő kihívások elemzése, valamint a gazdálkodást korszerűsítő megoldási javaslatok kidolgozása. Doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2009. pp. 1-147. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2010/demeny_adam.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)
- Education at a Glance 2015 OECD Indikators. pp. 1-568. ISBN 978-92-64-24209-8. http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EaG2015_EN.pdf (Letöltés: 2020. január 09.)
- Elgondolás az Országos Védelmi Tervező Rendszer kialakítására és egységes módszertanára (vitaindító) (1034/66/2005. nyt. számú HM Védelmi Hivatal ügýirat)
- Endródi István (2013): A katasztrófavédelem feladat-, és szervezet rendszere. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013. pp. 1-65. <http://real.mtak.hu/17528/1/A%20katasztr%C3%B3fav%C3%A9delem%20feladat-%C3%A9s%20szervezetrendszer%C3%A9%20PDF.pdf> (Letöltés: 2020. november 10.)
- Endródi István (2005): Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság pénzügyi finanszírozása, és együttműködése a Magyar Honvédséggel. Doktori (PhD) értekezés, ZMNE Budapest, 2005. pp. 1-118. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/endrodi_istvan.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)
- Endródi István (2015): Polgári Védelmi Szakismeret 1. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2015. pp. 1-162. <http://www.mpvsz.hu/szakemberek-kepzesi-anyaga> (Letöltés: 2020. november 10.)

- Endrődi István - Jósvai Attila (2016): Gyakorlati kézikönyv. Szerk.: Endrődi István-Jósvai Attila, Budapest: Magyar Polgári Védelmi Szövetség, 2016. pp. 1-154. ISSN 1788-2168. <http://www.mpvsh.hu/letoltes/document/download.php?id=186-gyakorlati-kezikonyv> (Letöltés: 2020. november 05.)
- Erősebb Magyarországért egy erősebb Európában A HEBC éves jelentése 2015. http://www.hebc.hu/wp-content/uploads/2015/10/hebc_report_2015_for_a_stronger_hungary_in_a_stronger_europe.pdf (Letöltés: 2020. június 07.)
- Éber Sándor (2013): Kiárusít a honvédség: tankot, vadászpilótát vegyenek! 2013. 06. 19. <http://www.vg.hu/kozelet/kiarusit-a-honvedseg-tankot-vadaszpilotot-vegyenek-406124> (Letöltés: 2020. november 10.)
- Európai Bizottság: A COVID-19-járvány megfékezésére irányuló intézkedések fokozatos megszüntetését célzó közös európai ütemterv. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_hu.pdf (Letöltés: 2021. január 07.)
- Fernandes N. (2020): Economic effects of coronavirus outbreak (COVID19) on the world economy. Working paper. IESE Business School, Spain
- Gazdag Ferenc (2012): A biztonságpolitikai kihívások természetéről, GROTIUS 2012: (02.10) pp. 1-35. http://www.grotius.hu/doc/pub/CEKOFW/2012_35_gazdag_a_biztonsagpolitikai_kihivasok_termeszeterol.pdf (Letöltés: 2020. november 03.)
- Gazdag Ferenc (2008): Két lexikon magyar nyelven a biztonságpolitikáról, Nemzet és Biztonság, 2008/3 pp. 83-87. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-ket_lexikon_magyar_nyelven_a_biztonsagpolitikarol.pdf (Letöltés: 2020. szeptember 03.)
- Gelsei András (2008): A NATO - Ukrajna kapcsolatok fejlődése, perspektívái. Doktori (PhD.) értekezés, ZMNE, Hadtudományi Doktori Iskola, 135. p.
- Gulyás Attila - Nguyen Dóra: Koronavírus – várakozások korábbi járványok és gazdasági válságok alapján. <https://www.horvath-partners.com/hu/media-center/cikkek/koronavirus-varakozasok-korabbi-jarvanyok-es-gazdasagi-valsagok-alapjan/> (Letöltés: 2021. március 07.)
- Gulyásné Turóczy Margit (2012): Az integrált kockázatelemzés és kockázatkezelés a budapesti Corvinus Egyetem gyakorlatában. Az Intézményi menedzsment a felsőoktatásban 2., Magnum kiadó gondozásában megjelent tankönyvben szereplő tanulmány, Budapest, 2012. pp. 483-499. portal.uni-corvinus.hu/index.php?id=41618&type=p&file_id=949 (Letöltés: 2020. november 05.)
- Gulyásné Turóczy Margit (2013): A pénzforgalmi és az eredményszemléletű gazdálkodás, nyilvántartás a költségvetési szférában (Budapesti Corvinus Egyetemen 2013. február 27-n elhangzott előadás és annak vázlatja a „Felsőoktatási szakemberek gazdasági képzése, továbbképzése” II. félév, 2. oktatási nap keretében, az előadótól személyesen kapott témavázlat). pp. 9-10.

- Horváth Attila (2013): A kritikus infrastruktúra védelem komplex értelmezésének szükségessége, In: Szerk.: Horváth Attila Fejezetek a kritikus infrastruktúra védelemből: kiemelten a közlekedési alrendszer. Budapest: Magyar Hadtudományi Társaság, 2013. pp. 18-37. ISBN 978-963-08-6926-3 http://mhtt.eu/hadtudomany/KIV_tanulmanykotet.pdf (Letöltés: 2020. január 14.)
- Horváth Attila - Lévai Zsolt (2021): A magyarországi vasúthálózat létfontosságú elemeinek azonosítása. In: Földi László (szerk.) Szemelvények a katonai műszaki tudományok eredményeiből I. Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó, pp. 131-146.
- Huntington, S. P. (1998): A civilizációk összeesése és a világrend átalakulása. Budapest: Európa Kiadó. p. 639.
- HVG: Egyre többen mossák legálisan tisztára pénzüket. 2015. október. 26. http://hvg.hu/gazdasag/20151026_VG_Egyre_tobben_mossak_legalisan_tisztara (Letöltés: 2020. január 14.)
- Infografika – Az uniós polgári védelmi mechanizmus számokban. <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/civil-protection/#> (Letöltés: 2021. április 20.)
- Isaszegi János (2015): A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért, a ...létezésért - Válságövezetek konfliktusai és háborúi. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015. pp. 1-326. ISBN: 9789636936334
- Jároscsák Miklós (2005): A BNT nemzetközi és hazai tapasztalatai, Budapest: HM Oktatási és Tudományos Szervező Főosztály, 2005. pp. 1-120
- Jároscsák Miklós (2004): A haderő-fejlesztési kísérletek gazdasági tervezésének tapasztalatai, Hadtudomány. (2004) 14:(1) pp. 99-107. ISSN 1588-0605. <http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/1/09jaroscsak/Chapter1.htm> (Letöltés: 2020. november 03.)
- Jároscsák Miklós (2006): Az Országos Védelmi Tervezési Rendszer (OVTR) kialakításának alapjai. Katonai Logisztika 2006:(4) pp. 131-143. ISSN 1588-4228
- Jászay Béla - Király László (2014): Miért kell védelemgazdaságtant tanulni, elméleti ismereteket és gyakorlati készségeket elsajátítani a honvédtiszt-jelölteknek? Hadtudományi Szemle 7:(4) pp. 195-206. (2014) HU ISSN 2060-0437 http://epa.oszk.hu/02400/02463/00025/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2014_04_195-206.pdf (Letöltés: 2020. november 03.)
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottságának 2015. június 4-én, csütörtökön, 10 óra 1 perckor az Országház földszint 93. számú tanácstermében megtartott üléséről. pp. 1-60. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/HOB/1506041.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

- Joint Statement of the NATO–Ukraine Commission, 04 Sep. 2014, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm?mode=pressrelease (Letöltve: 2020. november 6.)
- Kádár Pál (2013): Európai Unió támogatás a Honvédelmi Minisztérium stratégiai dokumentumainak készítésére és hatásvizsgálatok elvégzésére. Honvédségi Szemle, 141. évfolyam, 2013/2. szám. pp. 2-4. HU ISSN 2060-1506. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/45/90000/Honvedsegi_Szemle_2013_02_%20Dr_Kadar_Pal_2-4_oldal.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)
- Kaiser Ferenc - Tóth Péter (2012): Politikai erőszakformák. Nemzet és Biztonság, 2012:(5-6) pp. 133–156. HU ISSN 1789-5286. <http://www.nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=638> (Letöltés: 2020. október 20.)
- Kalapátszemlekről, összeszerelő országról és elhallgatott adatokról. 2015. 05. 15. http://www.nyugat.hu/tartalom/cikk/csath_magdolna_eloadas_szombathely_polgari_egyesulet (Letöltés: 2020. június 20.)
- Karikó Sándor (2012): A válságok „ideológiai mámore”? In: Letünk, 2012/3., pp. 28-38. http://epa.oszk.hu/00900/00997/00022/pdf/EPA00997_Letunk_2012_3_028_038.pdf (Letöltés: 2020. október 10.)
- Király László (2015): Hadszintér - előkészítés, befogadó nemzeti támogatás, kritikus infrastruktúra védelem – védelemgazdasági nézőpontból, Hadtudományi Szemle, 2015. VIII. évfolyam 3. szám. pp. 10-20. HU ISSN 2060-0437 http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2015/2015_3/15_3_hm_kiralyl.pdf (Letöltés: 2020. november 01.)
- Király László – Lakner Zoltán (2013): A klímaváltozás biztonságpolitikai és ellátás-biztonsági kihívása. Hadtudomány 23: különszám, pp. 195-206.
- Király László – Medveczky Mihály (2009): Védelemgazdasági ismeretek önkormányzati válságmenedzserek (védelmi igazgatási referensek) számára: egyetemi kiadvány. Budapest, 2009. pp. 1-197. <https://ludita.uni-nke.hu/repositorium/bitstream/handle/11410/8542/Teljes%20sz%C3%B6veg%21%20%28Csak%20NKE.%29?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés: 2020. október 10.)
- Kis Norbert et.al. (2014): Biztonság és bizalom a kormányzásban In: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.). A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely: ÁROP 2.2.21-001 „Tudásalapú Közszolgálati Előmenetel”: tanulmányok. 294 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 2014. pp. 13-49. ISBN:978-615-5305-78-8 http://akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-jo-allam-merhetosege-2.original.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)
- Kiss István - Lentner Csaba (2013): Bankmenedzsment. Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó, Budapest, 2013. p. 16. ISBN: 9789630855914

- Kovács Gábor (2018): Az egyetemi közös közszolgálati gyakorlat, mint a gyakorlati felkészítés egyik fő színtere. *Belügyi Szemle*, 2018/11., pp. 39-53. DOI: 10.38146/BSZ.2018.11.4
- Kovács Gábor (2020): Gyakorlatorientált sikeres rendészeti képzések tapasztalatai: gyakorlás, tudás, magabiztosság. In: Gaál Gyula; Hautzinger Zoltán (szerk.) *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében* Pécs, Magyarország: Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 389 p., pp. 145-152.
- Kovács Gábor (szerk.) - Endródi István - Balla József - Bács Zoltán György - Muhoray Árpád - Horváth Tibor - Téglási József - Hülvely Lajos - Hettyey András - Pesti Tünde et al. (2019): „VÍRUS 2019” A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közös Közszolgálati Gyakorlat Alap- és Indító Feladata. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 246 p.
- Kutasi Gábor (2021): Az EU-USA kereskedelmi konfliktusok a Covid-19 világjárvány árnyékában. In: Koltay, András; Török, Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó 594 p.; pp. 503-518.
- Lakatos László (2015): A honvédelmi igazgatási képzés aktualitása az átfogó megközelítés elvének tükrében. *Hadtudományi Szemle*. 2015. VIII. évfolyam 4. szám. p. 436. HU ISSN 2060-0437. http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2015/2015_4/15_4_forum_lakatos.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)
- Lakatos László (2014): A különleges jogrend és a honvédelem szabályozása. Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, pp. 1-12. ISSN 2064-4515. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf (Letöltés: 2020. november 10.)
- Lazarini S. & Musacchio A. (2020): Leviathan as a Partial Cure? Opportunities and Pitfalls of Using the State-Owned Apparatus to Respond to the Covid-19 Crisis. Working Paper
- Marc-Olivier Strauss-Kahn (2020): Can we compare the COVID-19 and 2008 crises? Atlantic Council, 2020. május 5.; Michael J. Boskin: How does the COVID recession compare? World Economic Forum.
- Marcos Degaut (2015): What is Security? https://www.researchgate.net/publication/310495076_What_is_Security (Letöltés: 2020. október 20)
- Máthé Réka Zsuzsanna (2021): Az új koronavírus-járvány hatása az Európai Unió gazdaságára. In: Koltay, András; Török, Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 594 p., pp. 355-366.

- Matthews Jessica Tuchman (2011): 'Redefining Security', in Christopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.), *Security Studies: A Reader* (New York, Routledge), p. 64.
- Matus János (2005): A jövő árnyéka - Nemzetközi hatások biztonságunkra és jólétünkre. Pesti Csoport Kft., Budapest, 2005. pp. 1-230. ISBN:9789632199719
- Matus János (2008): A katonai gondolkodás új irányzatai. *Hadtudomány*, 2008/1. pp. 83-94. https://www.mhht.eu/hadtudomany/2008/1_2/083-095.pdf (Letöltés: 2020. november 10.)
- Medveczky Mihály (2015): A különleges jogrend egyes kérdései a gazdaságmozgósítás hazai történetéből. Vélemények a katonai jog világából 2015/1. Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Budapest 2015 pp. 1-84. ISSN: 2416-1365. <http://www.hadijog.hu/wp-content/uploads/2015/06/2015-1-Medveczky.pdf> (Letöltés: 2020. november 01.)
- Meghosszabbították a törlesztési moratóriumot. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/meghosszabbitottak-torlesztesi-moratoriumot> (Letöltés: 2021. április 20.)
- Muhoray Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladatai, *Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata* 3-4: pp. 1-16. ISSN 1588-0605 http://www.mhht.eu/hadtudomany/2012/2012_elektronikus/2012_e_Muhoray_Arpad.pdf (Letöltés: 2020. november 08.)
- Muyiwa Bamidele Afolabi (2015): Concept of Security. https://www.academia.edu/27201434/Concept_of_Security (Letöltés: 2020. október 25.)
- Navracsecs Tibor (2021): Az Európai Unió a járvány idején: gyengít vagy erősít a kór? In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 315-328.
- Nyulas Szabolcs (2016): Így szűnt meg a Varsói Szerződés. <https://honvedelem.hu/hatter/multidezo/igy-szunt-meg-a-varsoi-szerzodes.html> (Letöltés: 2020. november 10.)
- Padányi József - Földi László (2015): Tasks and Experiences of the Hungarian Defence Forces in Crisis Management. *Bilten Slovenske Vojske* 17:(1) pp. 29-46. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10134/tasks.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés: 2020. november 10.)
- Palócz Éva – Matheika Zoltán (2020): Dilemmák a Covid–19-válság magyarországi gazdasági hatásairól. In: *Társadalmi Riport 2020*, szerk.: Kolosi Tamás, Szelényi Iván, Tóth István György, Budapest, pp. 573-590.
- Pap Andrea (2013): a Honvédelmi Minisztérium gazdálkodásának aspektusai a 2005 – 2011. Közötti időszakban. Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,

Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. pp. 1-170. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2014/pap_andrea.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)

Perindításról tájékoztató <http://szoli.eu/perinditasrol-tajekoztato/> (Letöltés: 2020. május 10.)

Pete Péter (1997): Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje. Közgazdasági Szemle, XLIV. Évf., 1997. február. pp. 150-164. HU ISSN 1588-113X <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00024/pdf/pete.pdf> (Letöltés: 2020. november 05.)

Petkovics Tamás (2016): Biztonság, védelem és a gazdaság kapcsolata, DOI: 10.13140/RG.2.2.11565.95202

Petri Bernadett (2021): Az uniós intézmények reakciója egy világjárványra. In: Koltay, András; Török, Bernát (szerk.) Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül. Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 594 p., pp. 329-338.

Rada Péter: Átalakuló biztonsági kihívások A biztonság dimenziói. In: Rada, Péter (szerk.) Új világrend? nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban. Budapest, Magyarország: Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Egyesülete, pp. 53-72., http://real.mtak.hu/80395/1/Grotius_konyvtar_1_szam_Uj_vilagrend.pdf (Letöltés: 2020. november 05.)

Resperger István (2016): A nemzeti és nemzetközi válságkezelés új megközelítése. Szakmai Szemle, 2016. 3. szám, Budapest, 2016. pp. 112-149. HU ISSN 1785-1181 http://www.knbsz.gov.hu/hu/letoltes/szsz/2016_3_szam.pdf (Letöltés: 2020. október 25.)

Resperger István (2018): A válságkezelés és a hibrid hadviselés. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., 38 p. ISBN 978-615-5877-53-7

Resperger István (2014): Hadműveleti környezet értékelése, nemzetbiztonsági aspektusok (Biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetések 2030-ig). In: Szerk.: Krajnc Zoltán A katonai vezetői-parancsnoki (harcászati vezetői) kompetenciák fejlesztésének lehetséges stratégiája. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2014. pp. 47-81.

Róna Péter (2015): A magyar gazdaság rendkívül kétarcú. 2015. szeptember 12. <http://nepszava.hu/cikk/1069558-rona-peter-a-magyar-gazdasag-rendkivul-ketarcu> (Letöltés: 2020. január 08.)

Rothschild Emma (1995): 'What is Security?' *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, *The Quest for World Order*, MIT, pp. 53-98.

Ruzsás Lajos – Dudar András (2004): A honvédelmi tárca új védelmi tervező rendszeréről. HM Tervezési és Koordinációs Főosztály tanulmánya, 2004. pp. 1-20. <http://www.honvedelem.hu/files/9/4954/04.pdf> (Letöltés: 2020. november 20.)

- Simai Mihály (2013): A szuverenitás a XXI. század formálódó multilaterális rendszerében. Magyar Tudomány 2013/4., pp. 459-467.
- Siposné Kecskeméthy Klára: NATO-csúcstalálkozó az elrettentés és a védelem jegyében: (Varsó, 2016. július 8-9.). Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 27: 1-2, pp. 114-126.
- Siposné Kecskeméthy Klára (2014): Partnerség a békéért, In: Gelsei András et.al, Szerk.: Kiss Petra, Szerk.: Zsolt Melinda NATO Partnerség 2014: A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője: Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. pp. 21-58.
- Siposné dr. Kecskeméthy Klára – Dr. Szternák György – Zimán Ferenc (1996): A válságok kialakulása, lehetséges formái és a válságkezelés elméleti alapjai. Bp. ZMNE. 66. p.
- Stumpf András (2015): A NATO-védelem csak elvi biztosíték – Hende Csaba a Mandinernek. 2015. május 5. http://mandiner.hu/cikk/20150505_a_nato_vedelemcsak_elvi_biztositek_hende_csaba_interju_mandiner (Letöltés: 2020. február 10.)
- Szajlai Csaba (2015): A jövő év nyertese lesz a honvédelem. 2015. 06. 13. http://magyarhirlap.hu/cikk/27649/A_jovo_ev_nyertese_lesz_a_honvedelem (Letöltés: 2020. február 10.)
- Szakali Miklós - Szűcs Endre (2018): A biztonság ára, avagy a védelmi költségvetés emelésének lehetséges hatásai. Hadmérnök, XIII. Évfolyam 1. szám, pp. 314-325.
- Szalai Petra (2010): Európai Védelmi képességek és a Gazdasági Világválság. Katonai Logisztika, 18. évfolyam, 2010/1. szám. pp. 200-214. ISSN: 1588-4228. <http://www.mkle.net/products/a2010-1-szam/> (Letöltés: 2016. február 10.)
- Szalai Petra (2012): Válság, válságkezelés – Hadtudomány 2012. évi 1 szám, ISSN 1215-4121
- Szenes Zoltán (2006): A békefenntartás hatása a magyar haderőre. Hadtudomány. XVI. évfolyam 3. szám, 2006. szeptember. ISSN 1215-4121 http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/3/2006_3_1.html (Letöltés: 2020. november 15.)
- Szenes Zoltán (2012): A magyar missziós szerepvállalás jelene és jövőképe. Globalitás – biztonság. A biztonságpolitika aktuális kérdései újszerű megközelítésben. A Honvéd Kulturális Központ színháztermében elhangzott előadások alapján. 2012. október 26.
- Szenes Zoltán (2019): NATO- Kollektív védelem. In: Molnár, Anna; Marsai, Viktor; Wagner, Péter (szerk.) Nemzetközi biztonsági szervezetek, Budapest, Magyarország : Dialóg Campus Kiadó, 246 p., pp. 61-79.
- Szenes Zoltán (2014): Új bor a régi palackban? A walesi NATO-csúcs. Hadtudomány: A Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata, 24: 3-4 pp. 3-21.

- Szenes Zoltán (2015): Válság vagy sodródás? A védelemgazdaság problémái Magyarországon. *Hadtudomány*, 25:(3-4) pp. 91-108. (2015) ISSN 1588-0605 http://real.mtak.hu/29828/1/2015_3_4_9.pdf (Letöltés: 2020. november 01.)
- Szuhai Ilona - Tálás Péter (2017): A 2015-ös európai migrációs és menekültválság okairól és hátteréről. In: Tálás, Péter (szerk.) *Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság*. Budapest, Magyarország: Dialóg Campus Kiadó, pp. 9-34., https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/Magyarország_és_a_2015_ös_migrációs_válság_web.pdf (Letöltés: 2020. október 01.)
- Taksás Balázs (2013): Gazdasági biztonsági kihívások napjaink globalizált világában Doktori (PhD) értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013. pp. 1-204. http://www.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2013/taksas_balazs.pdf (Letöltés: 2016. november 01.)
- Tálás Péter (2021): A Covid-19 járvány hatása a nemzetközi rendre. In: Koltay András; Török, Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p. pp. 416-437.
- Tálás Péter (2014): A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra. *Nemzet és Biztonság. Biztonságpolitika Szemle*, 7. évf., 2014/2, 4.
- Tamásné Vőneki Zsuzsanna (2020): Krízismenedzsment és működési kockázatkezelés a pénzügyi szektorban a COVID-19 árnyékában. *Gazdaság és Pénzügy* 7. évf. 3. sz., 2020. szeptember, pp. 313-329. 313DOI: 10.33926/GP.2020.3.4
- Tircsi Hajnal (2015): Küldetésorientált parancsnok – válasz a megváltozott műveleti környezetre. *Hadtudományi Szemle*, 2015. VIII. évfolyam 2. szám. pp. 202-213. HU ISSN 2060-0437. http://epa.oszk.hu/02400/02463/00027/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2015_02_202-213.pdf (Letöltés: 2020. október 01.)
- Tollár Tibor (2007): A központi költségvetési szervek feladatait jellemző költségvetési feladatmutatók kidolgozását és alkalmazását befolyásoló tényezők vizsgálata a Határőrségnél. Doktori (PhD) értekezés, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007. pp. 1-130. http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2008/tollar_tibor.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)
- Tollár Tibor - Demény Ádám (2003): A költségmegfigyelő és elemző controlling tevékenység módszertani kérdései a Belügyminisztériumban. *Határőrségi Tanulmányok* 2003/ 2. szám p. 4-18.
- Tomolya János - Padányi József (2014): A terrorizmus és a gerilla hadviselés azonosságai és különbségei. *Hadtudomány*. 24:(1) pp. 126-154. ISSN 1588-0605 http://www.mhht.eu/hadtudomany/2014/2014_elektronikus/11_TOMOLYA_PADANYI.pdf (Letöltés: 2020. október 20.)

- Tóth Márk (2010): A magyar számviteli rendszer hatása a számviteli politikára, elméleti modellalkotások, módszertani fejlesztés. Doktori (PhD) értekezés, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Szent István Egyetem, Gödöllő 2010. pp. 1-275. https://szie.hu/file/tti/archivum/Toth_Mark_PhD_doktori.pdf (Letöltés: 2020. november 20.)
- Ullman Richard (2011): 'Redefining Security', in Christopher Hughes and Yew Ming Lai (eds.), *Security Studies: A Reader*. New York, Routledge, pp. 11-17.
- Valeriya Azarova - Mathias Mier (2021): Market Stability Reserve under exogenous shock: The case of COVID-19 pandemic, *Applied Energy*, Volume 283, 2021, ISSN 0306-2619 p. 2. p. 11.
- Varga Mária - Zsigovits László (2020): Globálisan kialakuló veszélyhelyzetek (COVID-19 koronavírus okozta megbetegedés) hatása a rendészeti infokommunikációs technológiára. In: Gaál Gyula & Hautzinger Zoltán (Szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII., 193-199.
- Vass Gyula - Gulyásné Gyurka Tímea (2021): A hivatásos katasztrófavédelmi szerv koronavírusjárvány-kezelés kapcsán végrehajtott feladatai. In: Koltay András; Török Bernát (szerk.) *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Ludovika Egyetemi Kiadó, 594 p., pp. 111-122.
- Williams Paul (ed.) (2013): *Security Studies: An Introduction*. 2nd edition, New York, Routledge.
- Wolfers Arnold (1952) 'National Security' as an Ambiguous Symbol', *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4.
- Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderő-fejlesztési Program (2016). Zrínyi Kiadó (online), Budapest, 2017. https://honvedelem.hu/files/files/108409/zrinyi2026_190_190_7.pdf (Letöltés: 2020. november 28.)
- Zsitnyányi Attila (2016): Egy „bennfentes” álláspontja a magyar védelmi ipar helyzetéről. *Katonai Logisztika online*, 2016/1. sz. pp. 7–53. http://epa.oszk.hu/02700/02735/00081/pdf/EPA02735katonai_logisztika_2016_1_007-053.pdf (Letöltés: 2020. november 28.)

MELLÉKLETEK

1. sz. melléklet: A szakmai konzultációk, interjúk kérdései

A szakmai konzultációk, interjúk során felvetett témák, feltett kérdések:

- A 2008-as évben kezdődő válság milyen közvetett és közvetlen hatását érzekelte a saját szakterületén?
- Milyen a szakterület döntéshozatali rendszere és hatékonyan működik-e?
- Érzékelhető-e a döntéshozói és végrehajtói felelősség?
- Létezik hatékony életpálya modell?
- Milyen típusú tervező rendszert működtetnek?
- Milyenek a tervezési folyamat feltételei, körülményei, megalapozottsága, van-e tétje a tervezésnek?
- Milyen mértékű és mennyiben biztosított a költségvetési támogatás?
- Ha van, mire fordítják a költségvetési többletforrásokat?
- Melyek a tevékenységet szabályozó alapidokumentumok?
- Van-e a szakterületnek határozott, kialakult jövőképe?
- Érzékeli-e valamilyen formában, hogy a szakterülete prioritást élvez?
- Milyen a személyi állomány helyzete, megbecsültsége, hangulata, érdekérvényesítő képessége?
- Szakmai feladatait önálló, vagy integrált rendszerben hajtja végre?

2. sz. melléklet: Sajtószemle a védelmi tervezés értékeléséről 1997-ben

<p>1997-04-22 ÚJ MAGYARORSZÁG 3 oldal</p> <h3>Védelmi tervezésből jelesre vizsgáztunk</h3> <p>Magyarország sokkal többet ért el a védelmi tervezésben, mint amire Brüsszelben számítottak. Ezt a NATO védelmi tervezésért felelős főtűkár-helyettese jelentette ki tegnap Budapesten, amikor találkozott Gyarmati István helyettes honvédelmi államtitkárral. Gyarmati István a megbeszélést követően az MTI-nek elmondta, hogy Anthony Cragg igen kedvezően értékelte a magyar katonák előrelépését a védelmi tervezésben. Ugyanakkor magyar részről nem teljesen elégedettek, mert anyagi forrás hiányában a számítottnál kevésbé sikerült előrelépni a nyelvtanítás és a NATO-val való kommunikáció kialakítása területén. Gyarmati hozzátette: jelenleg a hivatásos katonák mintegy 8 százalékának van különböző szintű angolnyelv-vizsgálata, és ezen az arányon javítani kell. Azt is elmondta, hogy a NATO főtűkár-helyettese az utolsó magas rangú brüsszeli tisztviselő, aki júliusi csúcserőkezlet előtt hazánkban járt. Anthony Cragg kedvező jelentése a magyarországi tapasztalatokról minden bizonnyal a 16 tagország illetékesei elé kerül, amikor áttekintik Magyarország katonai felkészültségét a NATO-csatlakozásra.</p>	<p>1997-04-22 5 oldal</p> <p>MAGYAR HÍRLAP</p> <h3>NATO-eszmecserék</h3> <p>(MTI) Magyarország sokkal többet ért el a védelmi tervezésben, mint amire Brüsszelben számítottak. Ezt a NATO védelmi tervezésért felelős főtűkár-helyettese jelentette ki tegnap Budapesten, amikor találkozott Gyarmati István helyettes honvédelmi államtitkárral. Gyarmati a megbeszélés után elmondta, hogy Anthony Cragg igen pozitívan értékelte a magyar katonák előrelépését a védelmi tervezésben. Ugyanakkor magyar részről nem teljesen elégedettek, mert anyagi forrás hiányában a számítottnál kevésbé sikerült előrelépni a nyelvtanításban és a NATO-val való kommunikáció kialakításában. Gyarmati hozzátette: jelenleg a hivatásos katonák mintegy 8 százalékának van különböző szintű angolnyelv-vizsgálata. Azt is elmondta, hogy a NATO főtűkár-helyettesének személyében a júliusi csúcserőkezlet előtt az utolsó magas rangú brüsszeli tisztviselő járt hazánkban.</p>
<p>1997-04-22 NÉPSZABADSÁG 2 oldal</p> <h3>A tervezés már NATO-szintű</h3> <p>Kedvezően értékelte Magyarország eddigi védelmi-tervezési és értékelési munkáját Anthony Cragg, a NATO védelmi tervezésért felelős főtűkár-helyettese. Cragg a Végő Ferenc altábornaggyal, a Magyar Hadsereg vezérkari főnökével folytatott hétfői tárgyalása után elmondta: már készül egy becslés, amely a NATO és az új tagok tobbletköltségeinek nagyságát hivatott felmérni a csatlakozás után. Cragg részletekkel azonban egyelőre nem tudott szolgálni. A vezérkarnak még az idén el kell készítenie a válaszokat arra a kérdőívre, amely a szövetség számára a magyar hadsereg katonai teljesítményének határértékeit mutatja be – mondta a többi között Végő. A. Z.</p>	<p>1997-04-22 NÉPSZABADSÁG 5 oldal</p> <h3>VÉDELMI TERVEZÉS</h3> <p>Magyarország sokkal többet ért el a védelmi tervezésben, mint amire Brüsszelben számítottak. Ezt a NATO védelmi tervezésért felelős főtűkár-helyettese jelentette ki tegnap, amikor találkozott Gyarmati István helyettes honvédelmi államtitkárral. A megbeszélés után Gyarmati István elmondta: Anthony Cragg pozitívan értékelte a magyar katonák előrelépését a védelmi tervezésben. Kedvező jelentése a magyarországi tapasztalatokról minden bizonnyal a 16 tagország illetékesei elé kerül, amikor áttekintik hazánk katonai felkészültségét a NATO-csatlakozásra.</p>
<p>1997-04-22 VILÁGGAZDASÁG 7 oldal</p> <h3>A NATO főtűkár-helyettese elégedett a tervezéssel</h3> <p>Magyarország sokkal többet ért el a védelmi tervezésben, mint amire Brüsszelben számítottak. Ezt a NATO védelmi tervezésért felelős főtűkár-helyettese jelentette ki hétfőn Budapesten, amikor találkozott Gyarmati István helyettes honvédelmi államtitkárral. Gyarmati István a megbeszélést követően elmondta, hogy Anthony Cragg igen pozitívan értékelte a magyar katonák előrelépését a védelmi tervezésben. Ugyanakkor magyar részről nem teljesen elégedettek, mert anyagi forrás hiányában a számítottnál kevésbé sikerült előrelépni a nyelvtanítás és a NATO-val való kommunikáció kialakítása területén.</p>	<p>1997-04-22 4 oldal</p> <p>KURÍR</p> <h3>Nem nézték ki belőlünk</h3> <p>BUDAPEST – Magyarország sokkal többet ért el a védelmi tervezésben, mint amire Brüsszelben számítottak – mondta tegnap a NATO főtűkár-helyettese.</p>

3. sz. melléklet: Alapelvek a védelemgazdasági tervezés új módszertanának elkészítéséhez³⁴⁰

1. Alapkoncepció

A módszertan kialakításához az új szabályozás alapjául szolgáló igen lényeges koncepcionális váltást kell tisztázni és megérteni. A tervezés a korábbi időszakban statikus tervezési felfogásra épült. Ennek fő jellemzői:

- jól meghatározott fenyegetés típusra készül (legrosszabb eset, háború)
- az erőforrásokat előre hozzárendeli a beavatkozáshoz, azok rendelkezésre állásával számol
- meghatározott minimális szükséglet kielégítést biztosít (csak)
- a védekezés gazdaságosságával nem számol (elvben a szükséges költségek biztosításával igen, de a valóságban az elkészült alaptervek igényeinek kielégítéséhez szükséges teljes forrás nem került biztosításra, így a sem a készletezés, sem a kapacitás lekötés a valóságban nem volt olyan mértékű, mint az a tervezési igényekből adódott volna, azaz a tervek bizonyos értelemben fiktívek voltak).

E felfogásban mind a személyi háttér (meghagyási rendszer), mind a szükséges erőforrások bármely pillanatban rendelkezésre állónak tekintődnek, s a társadalmi reakciók érdemi mérlegelési szempontot nem jelentenek (például miből milyen élelmiszert kap). E felfogással való szakítást három tényező is alátámasztja,

- a társadalom számára már az állam nem érinthetetlen tabu, az állami intézkedések társadalmi támogatottság nélküli feltétlen végrehajtásával nem lehet számolni. Bár a háborús fenyegetettség tényleges kockázata elhanyagolható, helyette viszont akár annál nagyobb pusztítással járó, eltérő kezelést igénylő fenyegetések léptek fel (például biológiai vagy nukleáris katasztrófa). A társadalmi elfogadottság viszont csak abban az esetben valósítható meg, ha a védekezés – és az ezzel együtt járó kényelmetlenségek – csak a feltétlen szükséges mértékűre korlátozódnak. Emiatt az egyetlen alaptervre alapozás, mint a védekezés alapja, nem tartható fenn.
- A megváltozott társadalmi modell, a globalizáció együttesen fenntarthatatlanná teszi az előzetes erőforrás allokációs felfogást. Amíg régebben az állami szállító vállalat teherautói mindig rendelkezésre álltak, ma a szállítványozó, ha nincs üzlet, akár üzemkész állapotban sem tartja járműveit, vagy épp bérbe adja több ezer kilométerre arrébb. A kis üzletekre alapozással is gond van, hisz ma már sorra zárnak be a malmok, vágóhidak, cukorgyárak stb., ami marad, az gyakran multinacionális cég adott termékre szakosodott részévé válik, az egykori univerzális kielégítő képesség egyre kevésbé marad meg. Emellett e cégek globális ellátási láncok részei, ma már egy kis pékség sem működőképes a nagykereskedelmi alapanyag-szállító nélkül, amely szállító viszont az egyéb szolgáltatást is - sokszor olcsóbban - nyújtani tudja. A kapacitások működtetésével is gond van. A meghagyási rendszer még nem számolt azzal, hogy egy kapacitás működtetéséhez szükséges nyilvántartott személy épp

³⁴⁰ 2010 évben, egy a Nemzetgazdasági Minisztérium által koordinált, a nemzetgazdaság védelmi felkészítésével és az állami céltartalékolással foglalkozó tárcaközi bizottság munkájában egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a tervezés megújítása. Az alapelvek a bizottság részére az NGM témafelelősei által készített munkaanyag.

külföldön dolgozik, esetleg egy hónapos szabadságát tölti a trópusokon, ahova nem lehet behívót kézbesíteni. De egy járvány is keresztülhúzhatja az előzetes elképzeléseket. Az előzetes erőforrás allokálás tehát gyakorlatilag csak egy államilag finanszírozott készletezéssel lenne biztosítható, de mivel ennek a társadalmi elfogadottsághoz igen sok termékféleségre ki kellene terjednie, azaz nemhogy olcsóbb, de sokkal drágább lenne, ami nyilvánvalóan nem reális megközelítés.

- Az állam gazdálkodásra kényszerült, a védekezésnél sem áll rendelkezésre korlátlan forrás. Előtérbe kerültek a költség-hatékonysági szempontok, ami statikus tervezési rendszerrel nem biztosítható.

Fentiek alapján szakítani kell a statikus tervezési felfogással, és át kell térni a dinamikus tervezésre. Ennek lényege, hogy minél inkább a társadalom normál működési folyamataival igyekszik a védelmet megoldani, kihasználva a globalizáció lehetőségeit, az aktuális helyzetre, lehetőségekre építve. A fő jellemzők:

- **alapvetően termék illetve szolgáltatás-vásárlásra alapoz, ösztönzésre épít a kötelezés helyett.** Ennél a változatnál a szolgáltató nem kötelezés alapján vesz részt – ha rávehető, hogy ilyen feltétellel részt vegyen – egy kárelhárításban, hanem saját anyagi érdeke folytán. A globális piac miatt e megoldás olyan vészhelyzetekre is alkalmazható, aminél egy-egy szolgáltatás kiesése eddig akár a védekezést is veszélyeztethette (például járvány esetén működésképtelenné válhatnak kulcsszolgáltatások, de a globális piacról vett termékkel, szolgáltatással sok esetben e kiesés hatása minimalizálható).
- **a hangsúly a védekezésen (operatív intézkedésen) van, annak minél jobb megsegítésén, a tervezésben is nagyobb hangsúlyt kap a konkrét védekezést segítő részletterv („terv-váz”) a teljeskörű alaptervvel szemben.** Az alapterv elsősorban ellenőrzésre, illetve valódi (pénzügyi) döntések megalapozására szolgál. Ebből következőleg a „békeidejű” feladatok is a védekezéshez szükséges támogatások működőképességének fenntartására tolnak el a tervezéssel szemben (de nem helyett!).
- **szervezetek formális kapcsolata helyett szaktudások együttműködése, tényleges csoportmunka kerül előtérbe.** A szelektív, arányos reagálás megköveteli, hogy az adott fenyegetésben érintett szaktudás érvényesüljön az elhárításban. Ez felveti, hogy a jelenlegi struktúrák helyett - ahol minisztériumok, főhatóságok szintjén jelent meg a feladat, például OKF, Környezetvédelmi és vízügyi minisztérium – hivatalosan is valódi szakértői szinten kezelődjön – polgári védelmis vagy tűzoltó, vízügyes vagy vegyi katasztrófára specializálódott -. Közvetve persze – sokszor informálisan – ez most is így működött, komolyabb vészhelyzetben felálltak volna a csoportok, de a védekezés hatékonyságának javításához a csoportmunka hivatalosan is előtérbe kell, hogy kerüljön a mindennapos veszélyelhárításban (ami nem azonos a bizottsági munkával).
- **erősen épít a normál „békeidejű” folyamatokra.** A korábbi megközelítés teljesen elkülönített megoldásokban gondolkodott (M készletek, külön adatátvitel, tartalékolt – nem használt – objektumok stb.). A hatékonysági követelményekből adódik, hogy minél inkább a normál működésnek kell a vészidejű kezelést is kielégítenie, s nem egy külön – szerencsés esetben soha sem használt – rendszereket kell fenntartani. Ebből adódik, hogy az lenne a szerencsés, ha lenne olyan adatátvitel, ami békeidőben is használatos, de szükséghelyzetben is rendelkezésre áll a kellő biztonsággal, az elektronikus kapcsolattartás (például gyors közbeszerzés) a normál beszerzési

rendszer részeként működne, s akár az objektumok is helyt adhatnának tényleges feladatoknak, például magas titkosságú elemző munkáknak.

2. A szereplők

Az új felfogásban módosulnak az egyes szereplők is. A korábbi módszertan három fő szereplőt azonosított:

- követelménytámasztó (például honvédség)
- felelős tervező (ezen belül ágazati és területi tervezők)
- szolgáltató

Ebben a felfogásban a védekezés tényleges feladata a követelmény támasztón van, amihez a feltételeket előzetesen a tervező biztosítja, s a megvalósításhoz szükségesek a szolgáltatók (például áramszolgáltató). Ez a valóságban – mivel szerencsére háborúra nem került sor – soha nem így működött. Egyrészt a védekezésben a követelménytámasztónak megnevezett szervek ugyan egyes feladatokban autonómak, de a valós fenyegetések egyre inkább együttműködést igényelnek, amit nem lehet tervezési szinten biztosítani. A helyi szinten (MVB, HVB) formálisan is létezik az intézkedések összehangolásának bizottsági formája, s ennek is megvan a maga autonómiája (azaz nem igaz, hogy a veszélyt a követelménytámasztó maga hárítja el!). A korábbi tervezés visszatérő problémája volt, hogy a követelménytámasztó saját beszerzési rendszere és amit a területi tervezéstől vár, hogyan viszonyul egymáshoz. E probléma a régi felfogásban nem is oldható fel. A gyakorlatban ugyanis egy áramszolgáltató működőképessége és tényleges lépései például egy természeti csapás után az áramszolgáltatás visszaállítására pontosan olyan fontosak, mint a honvédség védelmi intézkedési egy katonai kalandorakció elhárításában. Az intézkedések szervezésére pedig a védekezési struktúra hivatott, aminek szükségszerűen túl kell lépnie a szervezeti határokon. Nem célszerű tehát a tervező szerveket és a beavatkozást szervezőket szétválasztani, azaz a védekezésben betöltött szerep szerint kell csoportosítani a szerveket, s természetes, hogy azok a tervezésben is szerepet kapnak (de nem ez a lényeg).

Ezek alapján a közreműködők besorolása változik:

- **területi védekezési felelős** – adott területen felelős a védekezés megszervezéséért, és ennek részeként természetesen a tervezésért. Felelőssége kiterjed a személyekre, gazdasági és egyéb szervezetekre, működésük biztosítására is (azaz korábbi meghagyási logikával szemben az MVB, HVB szintjén értelmezhető a személyekre vonatkozó meghagyás is)
- **funkcionális védekezési felelős** – olyan, a tervezésben és az adott veszélyfajtáknál az elhárítás szervezésében közreműködő, aki a felelős ágazati szinten képes a központi döntési szintet igénylő intézkedések szervezésére (például rendkívüli jogszabályok kiadására). Ilyen funkcionális terület lehet például a vízügy, tűzvédelem, földrengés, terrorizmus, járvány. A védekezés logikáját erősítené, ha például a katonai konfliktus is funkcionális felelőst kapna (s nem egyszerűen a honvédség szerepelne kitüntetett szereplőként a folyamatban).
- **központi koordinátor** (korábbi központi tervező) – olyan szereplő, amely a védekezési rendszer működéséért felel, a tervezéstől a szereplők együttműködésének

megszervezéséig. Ez a szereplő tehát nem magát a védekezést koordinálja, hanem a szereplők együttműködését, a szükséges háttérszolgáltatások meglétét (de ezt az operatív időszakban is, azaz érdekütközés feloldásában is kulcsszereplő).

- **kiemelt szerv** (korábbi követelménytámasztó helyett) – a kárelhárításban kulcsfontosságú szervek, amelyekkel a védekezésben az intézkedések operatív meghatározása szintjén is egyeztetés folyik (lényegében a védekező csoport részét képezik, nem egyszerű szolgáltatók). Ilyen hagyományosan a honvédség, katasztrófavédelem, de ilyen jó néhány infrastrukturális cég is. A kiemelt szerv nem egyszerűen követelménytámasztó – bár igényeit a tervezésnél továbbra is figyelembe kell venni -, hanem maga tervező és kielégítő is (amiben lehet, ellátja saját magát)
- **közreműködők** – a védekezés megszervezéséhez (tehát nem magában a védekezésben) a felelősök számára nyújtott szolgáltatásokat biztosítók. Ilyenek lehetnek például
 - e-közbeszerzési szolgáltató (KSZF, HM, Rendőrség szervezetei)
 - készletező (TIG)
 - módszertani háttér szolgáltatók (vízügyi kutató stb.), lehetőség szerint minden funkcionális felelős területére
 - IT háttér biztosító (EKK?, Kopint Datorg?)
- **szolgáltatók** – a védekezésben közreműködők, akiket célszerű felosztani a Hvt. alapján bevont kijelölt szolgáltatókra, illetve önkéntesen csatlakozó beszerzett szolgáltatókra (eltérő a jogi helyzetük).

3. A háttérszolgáltatások

A védekezés szervezésének új eleme, hogy magát a beavatkozást akarja segíteni minél pontosabb előkészületekkel, és ami ennél is lényegesebb, aktuális információval. A felelős tehát jelentős információs segítséget kap döntéseihez, illetve a védekezés gyors megszervezéséhez. Ehhez új, eddig nem alkalmazott fogalmakat kell a védekezési rendszerbe behozni, s ezekhez kapcsolódó feladatokat ellátni. A tervezés – és védekezés – egymással szoros kapcsolatban lévő katalógusokra épül. Ezek:

3.1. Szituáció típus katalógus (SZT)

A tervezés fontos új eleme, hogy nem általában az elképzelhető legrosszabb állapotra, hanem konkrét fenyegetésekre készül fel. Ebben első lépés az egyes fenyegetés típusok szakmai szempontból korrekt tömör megfogalmazása. Ilyen szituáció (fenyegetés) típus például az árvíz, földrengés, vegyi üzem katasztrófája, járvány.

A katalógus legalább az alábbiakat tartalmazza:

- leírás
- jellemző paraméterek, amivel a szituáció súlyossága jellemezhető (például vízmennyiség árvíznél)
- hatások (lehetőség szerint a paraméterekkel összerendelten)
- ellenintézkedések (ellenintézkedéshez szükséges képességet is megadva, amennyire lehet, normázva, például egy egységnyi gátmagasításhoz mi kell)

3.2. Feltételezett szituáció (F)

Az SZT katalógus kialakítása alapvetően módszertani háttérmunka, itt bevonhatók a szakterületi kutató intézetek. Az F már a konkrét elhárításhoz kapcsolódik, az érintett funkcionális felelősök vezetésével tényleges elképzelt szituációk és hatásuk átgondolása történik meg (például egy konkrét dunai árvíz elképzelve). Az F kialakításánál kockázatelemzés segítségével történik a tervezési alapként javasolt F variáns kiválasztása. Az F nyilvántartásnak a tartalma:

- konkrét fenyegetés leírása (mire vonatkozik)
- konkrét hatás (kollektív munkával dolgozható ki, hisz itt egy árvíz járványügyi hatásától az üzemek leállása miatti gazdasági kár, a kitelepített diákok iskolai elmaradására egyaránt gondolni kell))
- konkrét intézkedés terv-váz
 - intézkedés igény
 - konkrét képesség igény (intézkedési igényből levezetve)
 - szükséglet (termék, szolgáltatás, képességből levezetve)
- kockázatelemzés eredményének összefoglalása

Természetesen egy SZT-hez több F bejegyzés tartozhat, még azonos probléma esetén is elképzélhető akár skálázottan több változat megjelenítése (például kockázatelemzéssel kimutatva, ha árvíz 1 méteres, ekkora kár, ekkora valószínűsége a bekövetkezésnek, ha két méter akkor meg akkora).

Az F nyilvántartás részeként (is) megvalósítható a szükségletek katalógusa. Tervezési alapkérdés, hogy kiemelt szervek működésénél csak a szituációval összefüggő többletigény jelenjen meg, vagy a szerv alapl működése is szerepeljen. Ez utóbbira azért lehet szükség, mert erőforrás hiányos helyzetben verseny helyzet alakulhat ki egyes erőforrásokra (például áram, élelem). Az alap-szükséglet illetve többletszükséglet kezelhető az F nyilvántartáson belül is „null” szituáció bevezetésével (nem történik semmi rendkívüli, akkor milyen intézkedés kell, például ellátása kiemelt szerveknek), de kialakítható külön nyilvántartás is.

3.3. (Ellen)intézkedések (I)

Ez a fogalom (és katalógus) elsősorban a tervezés és beavatkozás egyszerűsítése érdekében kerül bevezetésre. A képesség olyan konkrét fogalom, ami egy-egy védekezés típusban ismétlődően megjelenik. Például a legtöbb veszély esetén szükséges kitelepítés, amihez azonban sokféle képesség szükséges (szállítás, elhelyezés, őrzés, élelmezés stb.). Mindezt a tervezőnek minden szituációra külön-külön meg kellene adnia, ezt elkerülendő vezetjük be az intézkedés fogalmát, ami a védekezés szervezés egy aggregált fogalmi szintje. Ahhoz, hogy a fogalmakat mindenki egységesen használja, szükséges egy központi fogalomtár használata, aminek tartalma (legalább):

- megnevezés
- leírás
- igényelt képesség fajlagos mennyiséggel, ha értelmezett
- ütemezés

- forrásigény összesítés (kéességek igénybevétele plusz egyéb eseti, fajlagos, ha értelmezhető)

3.4. Kéességek (K)

A védekezésben – és a tervezésben – ahol csak lehet, célszerű mind a gazdaság, mind a globális védelem (például NATO) fogalomkészletéhez illeszkedni. A NATO esetében a kéességek fogalomkör a befogadó nemzeti támogatásnál már megjelenik, így célszerűnek látszik e fogalomkör köré építeni a hazai kéesség fogalomkört. A kéességek meghatározásánál (nyilvántartásba vételénél) lényeges, hogy

- egyértelműen és egyszerűen azonosított
- beszerezhető vagy biztosítható (valós)
- termékre illetve szolgáltatásra konvertálható.

Normál termék/szolgáltatás terminológiára konvertálhat a védekező (rendelő), de konvertálhat a kéesség biztosító (szállító) is (beszállításra felkészültek)

3.5. Kínálat- típus

A védekezést vezetők számára kulcsfontosságú nyilvántartás, ami a hozzáférhető termékek, szolgáltatások megnevezését és azonosítását tartalmazza. Mivel az alapelnél láttuk, hogy a társadalomtól – különösen a globális piacon. már feltétlen engedelmességet nem várhatunk el, így a védekezési rendszer a korábbinál több alkalmazkodásra kényszerül. Ennek részem, hogy a termékek, szolgáltatások esetében nem célszerű erőltetni egy államilag elrendelt kizárólagos nomenklatúrát, hisz azon lehet, hogy nem tudunk a szükséges termékhez egyszerűen hozzájutni. E nyilvántartásban a termékek, szolgáltatások többféle azonosítása is szerepelhet, egyben az átfordítást is biztosítva (például kereskedelmi láncok azonosítási rendszere, elterjedtebb gyártói azonosítások). A nyilvántartás kiterjed:

- beszerezhető termékekre
- beszerezhető szolgáltatásokra
- lekötött (például állami) készletekre
- gyártói kapacitásokra

3.6. Szállítói katalógus

A védekezésben kulcsfontosságú elemmé lép elő a szükséges szolgáltatás gyors – mégis a lehetőségekhez képest legolcsóbb – beszerzése. Ehhez elengedhetetlen a potenciális szállítói kör katalógus jellegű nyilvántartása, mivel a védekezési beszerzéseknél az általában magas kockázat miatt (itt egy kötbér nem fedezné a homokzsák késéséből adódó kárt) ellenőrzött beszállítói körre lehet szükség. Az itt nyilvántartott szállítókkal természetesen adott, kell hogy legyen az elektronikus közbeszerzés lehetősége. A katalógusba lehetőleg két szinten kerülhessenek szállítók (szolgáltatók):

- kéességek biztosítók (komplex szolgáltató, akitől kéesség szintű szolgáltatás kapható)

- termék/szolgáltatás biztosítók (normál kereskedelmi jellegű beszerzésekhez)
- A szolgáltatói katalógushoz kapcsolódva (is) kialakítható a (keret)szerződések nyilvántartási rendszere.

3.7. Kínálat (termék, szolgáltatás katalógus)

A védekezésben egyik legjobban alkalmazható beszerzési forma a konkrét kínálati katalógus, ahonnan a védekező már csak rendel a benne szereplő terméket, az ott szereplő feltételekkel. E katalógus célszerűen közös kialakítású lehet a központosított közbeszerzés beszerzési rendszerével.

4. Tervezési elvek

A tervezésre jellemző, hogy nem egy tervezési ciklus van, hanem sok részelemből áll, s az egyes szituációkra a tervezés akár eltérő ciklussal is megvalósulhat. Ezzel együtt az éves költségvetés tervezéssel összhangban a szituációs tervek szuperponálásából adódó költségigényre indokolt kormánydöntést kérni a védekezési rendszerben aktuálisan figyelembe vett fenyegetésekről, magyarán jóváhagyni, mekkora veszély elhárítására készült fel a rendszer, e veszély (illetve ennél nagyobb veszély) előfordulásának mekkora a valószínűsége, s ehhez milyen forrás szükséges.

Már itt fel kell hívni arra a figyelmet, hogy a gyökeres koncepcióváltás miatt az első elindulás lassú lesz, iteratív, speciális kompromisszumos lépésekkel, a régi tervezéssel sokáig együtt élve. Mivel az egyes katalógusok aktualitása a védekezés alapja, így ezek kialakítása – ami részben szakmai, de részben háttér IT munka is – feltétele a bevezetésnek.

A tervezés fő lépései a következők:

1. szituáció típus (SZT) javaslatok felelősöktől
2. aggregálás, szituáció típus kidolgozásra kiosztás (koordinátor)
3. SZT kidolgozás (felelősök)
4. SZT jóváhagyás (felelősök kezdeményezésére ágazatért felelős miniszter)
5. feltételezett szituáció (F) javaslatok felelősöktől
6. F véleményezése (koordinátor kezdeményezésére minden felelős, érintett kiemelt szervek)
7. vélemények értékelése, F véglegesítése (koordinátor, felelősök)
8. F jóváhagyás (ágazatért felelős miniszter)
9. F terv váz véglegesítés (F-et kidolgozó felelősök, érintett kiemelt szervek, szükség szerint egyes szolgáltatók)
10. kielégíthetőség ellenőrzés (koordinátor, felelősök, kiemelt szervek)
11. hiányzó kapacitás pótlás
 - szállító keresés, nyilvántartásba vétel (koordinátor által kijelölt szereplő)
 - kapacitás keresése, lekötés tervezése (felelős)
 - tartalékolás tervezése (felelős, koordinátor)
12. szituációk halmozódásának kockázatelemzése (koordinátor, felelősök)
13. Felterjesztendő tervváltozatok kiválasztása (koordinátor, felelősök)
14. tervváltozatok költségelt bemutatása (koordinátor)
15. döntés a vállalt kockázatról, allokkált keretről (kormány)

16. döntés alapján terv vázak, és ha kell, SZT-k módosítása (felelősök)
17. döntés alapján tartalékolás módosítása
18. döntés alapján kapacitás lekötés (módosítás)

A fenti tervezési szakasz feltételezi, hogy a termékek, szolgáltatások beszerzéséhez szükséges háttérszolgáltatás rendelkezésre áll. Ehhez részben periodikus, részben folyamatos feladatnak tekinthető:

1. kínálat típus katalógus frissítése (közreműködő, koordinátoron keresztül szereplők által benyújtott igényekre)
2. szolgáltatói katalógus frissítése (közreműködő felelősökkel és minősítő háttérszervekkel)
3. kínálati katalógusok frissítése (szolgáltatók)

Bár nem közvetlen a tervezés része, mégis érdemes ide sorolni a tervek ellenőrzésére, és egyben az érintettek begyakoroltatására szolgáló gyakorlatokat. A megfelelő védekezés kialakításához két – egymástól függetlenül is kezelhető, tartható szempontú gyakorlatra van szükség. Egyrészt ellenőrizni kell a terveket szakmai szempontból (tényleg ki kell és lehet-e telepíteni egy adott magasságú árvíz észlelésekor annyi embert), hogy se alul-, se túlbiztosítás ne forduljon elő (az előbbi a biztonság miatt, az utóbbi a költségek korlátai védett). Emellett azonban ellenőrizni kell, hogy a feltételezett védekezés-szervezési modell, a felelősök, kiemelt szervek, szolgáltatók együttműködése megvalósul-e, adott szituációra az aktualizálás, beszerzések kellő időn belül korrekten végrehajtható-e („papíron”, azaz itt az információs folyamatok vizsgálatán van a hangsúly, magát a védekezést – például kitelepítést – nem is kell próbálni). Ilyen vezetési gyakorlatot rendszeresen (évente legalább kétszer) célszerű tartani, egyes (gyakorlatonként változó) szituációk kezelésének előzetes egyeztetés nélküli kipróbálására. Ez annyiban a tervezés része, hogy az itt szerzett tapasztalatok alapján (például adott szituáció kezelésére a katalógusban szereplő cégektől nem lehetett volna prompt beszerezni a szükséges terméket) a terveket és a katalógusokat szükség szerint módosítani kell.

5. Az operatív szakasz feladatai

Módosul az operatív (védekezési) szakasz tartalma is az új megközelítésben. A fő lépések (amelyeket az elhárítás szervezésére jogosult szerv – például MVB – lép meg) a következők:

- kiinduló F választás (ami legközelebb áll a tényleges eseményhez)
- F aktualizálás (aktuális adatok, körülmények rögzítése, ami a beavatkozás alapja)
- terv váz aktualizálás, kitöltés (intézkedési terv készítés)
- intézkedések igénylése
 - kijelöléssel igényelhető képesség esetén lehívás
 - képesség vagy termék/szolgáltatás beszerzése, ahol ez a forma adott
 - tartalék igénybevétele, ahol van és érdemes
- nyomon követés – felelős, koordinátor az IT háttéren keresztül (is)

- dokumentálás (IT háttér alkalmazása esetén automatikus)

Az operatív szakasz jellemzője, hogy a kapcsolattartás a szereplők között (beleértve a szolgáltatókat, az üzleti szállítókat is!) minél nagyobb mértékben elektronikus úton történik. Maga a beszerzés is

- vagy e-katalógus alapon
- vagy beszerzési eljárás elektronikus végrehajtásával történik.

6. A módszertan bevezetése

A módszertan üzemszerű alkalmazásához sok előfeltételnek kell teljesülnie, ezek közül különösen költséges az

- elektronikus kapcsolattartás biztosítása (megfelelő védelem mellett)
- nyilvántartások, katalógusok (IT) kialakítása
- e-közbeszerzési rendszer megvalósítása.

Ezeket a szolgáltatásokat ezért a normál „békeidejű” szolgáltatásokkal közösen célszerű kialakítani úgy, hogy azok a védelmi terület többletkövetelményeinek is feleljenek meg.

A bevezetésnél számolni kell még jelentős betanítási és betanulási idővel (és energiával), valamint az egyes szituációk és a kapcsolódó tervek kialakításának munka és időigényével (illetve mindezek mögött vélhetőleg többletforrás igényvel, akár belső személyzet-jutalmazás – akár külső közreműködő - megbízás - kerül bevonásra). Mindezek meglétére azonban nem kell várni a bevezetés elkezdésével, mivel a tervezés tipikus szituációkra akár papíralapon is elkezdhető, természetesen az operatív beavatkozásra ez esetben még sokkal kevésbé hatékony módon van csak lehetőség.



ÖNKORMÁNYZATI MINISZTERIUM
KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁG TITKÁRSÁGA

ABV VÉDEKEZŐ KÉPESSÉG

Budapest, 2010.

ABV VÉDEKEZŐ KÉPESSÉG

1. Képesség megnevezése, képesség csoportba sorolása

Az ABV³⁴¹ képesség egyéni védelmi és kollektív mentesítő képességeket foglal magába. Besorolása: E/

2. A képesség rövid leírása

A rendelkezésre álló egyedi védőfelszerelések (gázálarc, tartalékszűrő, védőruha) biztosítják az egyedi ABV védelmet, a mentesítő sátor pedig a kollektív mentesítést.

3. A képesség főbb technikai, illetve humán paramétereit, mennyiségi, minőségi és érték adatait:

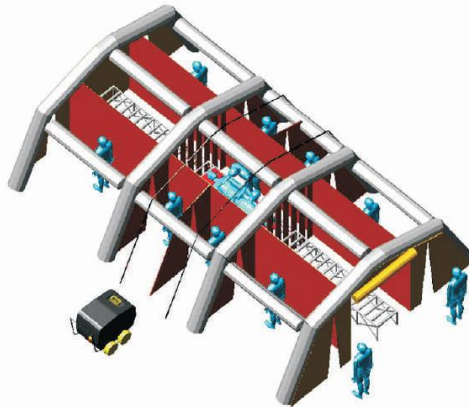
Egyéni védelem:

- Az egyéni á93M típusú gázálarc, és Saratoga típusú védőruha alkalmazásával biztosítható. Gázálarc összesen 531 db, védőruha 529 db, tartalék szűrő 370 db áll rendelkezésre az ÖM ÁC részeként;
- A **gázálarc** fél percen belül a fejre felvehető és megakadályozza a vegyi anyagok behatolását a tüdőbe. Folyamatosan minimum 24 óra időtartamon keresztül hordható. A légzésvédő maszk élettartama normális körülmények között 10 év, tárolási élettartam 20 év;
- A **védőruha** véd mérgező harcanyagok ellen (gáz, gőz és cseppfolyós formában). Folyamatosan, 24 órán keresztül tartó viselésre tervezték és kizárólag alacsony koncentrációban jelenlevő harcanyagok esetén biztosít hatékony védelmet. Az ipari gázok megkötésére nem, vagy csak korlátozott mértékben alkalmas.

³⁴¹ Atom-, biológiai- és vegyivédelem

Kollektív védelem:

- a kollektív védelmet az ABV mentesítő sátor biztosítja. A sátor tpse06 4-boltíves 2 bemeneti ajtós zuhanysátor. Kapacitása: 80 fő/óra;



- Az ABV mentesítő sátor teljességgel önellátó és moduláris mobil rendszernek készült, ami alkalmas óránként 80 szennyezett személy teljes mentesítésére. A pneumatikus kialakításnak köszönhetően a rendszernek olyan előnyei vannak, mint például a minimális önsúly és szállítási térfogat és igen rövid telepítési idő. Az ABV veszélyhelyzet helyszínére történő kiérkezést követően a teljes berendezés üzemképes akár 4 percen belül;
- A moduláris egységek gyakorlatilag bármilyen felületre felállíthatóak, köszönhetően a beépített ballaszt-víztartályoknak, amit a hagyományos, cövekekkel történő rögzítés kiegészítéseként, direkt nehéz terepen történő alkalmazásra fejlesztettek
- A mentesítési eljárás elkülönített szektorokban történik a teljes folyamat fázisokra szakaszolásával (fogadó terület, vetkőző, fürdető/mentesítő, szárító és öltöző);
- A hölgyek és urak számára elkülönített területek alakíthatók ki, a sátor középvezetékében felállított szállítószalag pedig sebesültek illetve felszerelés mentesítését is lehetővé teszi
- A sátrak felfújásuk után az oldalukon található szállító fogantyúkkal mozgathatóak. Ez nem mellékes körülmény tekintettel arra, hogy a gyakorlati bevetésekkor a sátrak gyakran felfújásuk után kerülnek végleges helyükre. Garantált a sátrak stabilitása 100 km/h-s oldalszél esetén is (amennyiben a sátrak előírás szerint rögzítésre kerülnek a talajhoz).
- A 41 m²-es sátor felállításához 4 percre es 1 személyre van szükség.

4. A követelménytámasztó szervezet

Önkormányzati Minisztérium Kormányzati Koordinációs Bizottság titkársága.
Kapcsolattartó: Dr. Csontos András tanácsadó, tel: 441-1602, 30/3500-360

5. A tartalék igénybevételének elrendelésére jogosultak

Az ÁC igénybevétele szakállamtitkári döntési szinthez kötött.

Az elrendelés szolgálati útja: ÖM közjogi koordinációs szakállamtitkár – KKB Titkárság – OKF – Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság - tároló bázis.

6. A tartalékot kezelő, illetve a képesség biztosításáért felelős szervezet megnevezése, az elrendelt igénybevétel végrehajtásáért felelős

A tartalékot kezelő szervezet az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság:

Cím: 1149 Budapest, Mogyoródi út 43.
Központi telefon: 06-1-469-4100
Ügyeleti Telefon: 06-1-469-4293
Fax: 06-1-469-4300

A tartalék tárolásának helye: Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság Ferihegyi úti bázisa.

Cím: 1174 Budapest, Ferihegyi út 264.
Ügyeleti Telefon: 06-1-253-7117
Fax: 06-1-253-7125

7. Készletezett, az adott képesség elérését segítő eszközcsoportok, valamint szervezeti egységek

a. Az ÁC-ban készletezett eszközcsoportok:

Egyéni védelem:

Beszerzések ideje	Beszerzett eszközök megnevezése		
	Gázálarc (93M.ARFA típusú)	Védőruha (Saratoga típusú)	Tartalék szűrő
1997.	123	123	(123)
1998.	110	108	-
2000.	88	88	88
2000	28	28	28
2001.	71	71	64
2002.	49	49	5
2004.	62	62	62
Összesen:	531	529	370

Kollektív védelem:

1 db ABV mentesítő sátor, komplett, tartozékokkal ellátva.

b. Nem az ÁC részét képező eszközcsoportok:

- Rakodáshoz emelő targoncák szükségesek, a tárintézet biztosítja;
- 1 db 7,5 tonnás tehergépjármű a tároló szervezettől;
- Telepítéshez kiképzett állományt a Ferihegyi úti bázis biztosít (szükség esetén a Fővárosi Különleges Rendeltetésű Mentőszervezet önkéntesei szintén igénybe vehetőek).

8. Az ÁC képességhez szükséges (nem tárolt) külső forrásból igényelhető erőforrások, logisztikai szolgáltatások és szolgáltatók megnevezése, a biztosítás módja

- Vízellátás: helyszíntől függő, ÁC-ban eszköz (pl. vízszállító) nincs.
- Üzemanyag ellátás: helyszíni tankolás kútnál, kártyával

9. Időszámvetések

- Az igénytől az elrendelésig: 1,5 óra
- Állomány értesítése, berendelése: 0,5/1,5 óra (munkaidő/munkaidőn kívül)

- Feladat ismertetése: 0,5 óra
- A tárolt készletek kiadása, rakodása: 1 óra
- Útba indulás: 0,5 óra
- Összességében napszaktól függően az indulási készültség 3-4 óra alatt elérhető.
- Telepítés, működőképesség elérése: 0,5 óra

10. A képesség állapotának értékelése, élettartama

A meglévő eszközökre vonatkozóan:

Az egyéni védőeszközök tárolási élettartama 20 év, a szűrőbetéteké 10 év. Az ismertetett táblázat alapján a gázálcok és védőruhák fokozatos cseréjének időszaka 2017-től kezdődik, a szűrőbetéteké már 2010. évtől aktuális. Összességében megállapítható, hogy a 93M álc, ruha és szűrő ipari katasztrófák esetén csak korlátozottan használható (több ipari mérge ellen nem nyújt védelmet), ma már kevésbé felel meg a követelményeknek. A szűrőket alkalmazás előtt be kell vizsgálni egy sor gázra.

A mentesítő sátor 2008. évi beszerzésű, állapota újszerű. Élettartama megfelelő tárolás és használat esetén minimum 20 év. Különösebb karbantartást nem igényelnek.

A képesség állapotára vonatkozóan:

A meglévő képességek közül különösen az egyéni védelmet célszerű fejleszteni egyrészt az élettartam lejárta, másrészt az elavultság miatt, az eszközök korszerűbbre cserélésével.

A fejlesztéseket több ütemben, a rendelkezésre álló anyagi források függvényében lehetne végrehajtani. Kialakításuk a létrehozandó regionális katasztrófavédelmi logisztikai bázisok keretében történhetne.

11. Az adott képesség éves fenntartásának, illetve szükséges kiegészítésének költségigénye

Az adott képesség fenntartásának éves költségigénye jelenleg kb. 1.500.000 Ft. A fűtött tárolókban történő tárolás tervezett, amely kb. 5,5 millió Ft fenntartási költségigény növekedést jelent évente.

12. Egyéb specifikus, az alkalmazáshoz szükséges adatok

A mentesítő tábor kialakításának helye, körülményei, a létrehozás határideje, kapcsolattartók elérhetősége.

13. A tartalékok felhasználásával kialakított képességek meglétének ellenőrzése

A képesség meglétét biztosító ÖM ÁC-t a KKB titkárságvezetője a tartalékkezelő OKF-el együttműködve évente legalább egy alkalommal köteles ellenőrizni.

Budapest, 2010. május 7.

(Dr. Csontos András)

5. sz. melléklet: Alkalmazott rövidítések jegyzéke

ABV	Atom-, biológiai- és vegyivédelem
ÁROP	Államreform Operatív Program
ÁKK	Állami Adósságkezelő Központ
BM OKF	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
BRTR	Belügyi Rendvédelmi Tervező Rendszer
DPQ	Védelmi Tervezési Kérdőív
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EKTR	Erőforrás és Költség Tervező Alrendszer
ENSZ	United Nations, magyarul: Egyesült Nemzetek Szervezete
ERT	European Round Table of Industrialists, magyarul Európai Gyáriparosok Kerekasztala
EU	European Union, magyarul: Európai Unió
EU ERCC	Emergency Response Coordination Centre, magyarul EU Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ
GDP	gross domestic product, magyarul: bruttó hazai termék
HEBC	Hungarian European Business Council, magyarul: Magyar Európai Üzleti Tanács
HHK	Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar
HM	Honvédelmi Minisztérium
HM PRKF	HM Protokoll Rendezvényszervező és Kulturális Főigazgatóság
IMF	International Monetary Fund, magyarul: Nemzetközi Valutaalap
IPCR	Integrated Political Crisis Response, magyarul: Politikai Szintű Integrált Válságkezelési Mechanizmus
ISAF	International Security Assistance Force, magyarul: Nemzetközi Biztonsági Erők
KFOR	Kosovo Force, magyarul: Koszovói Békefenntartó Erő
KFTR	Képesség és Feladattervező Alrendszer
KGIR	Költségvetési Gazdálkodási Információs Rendszere
KTR	Költségvetés Tervező Alrendszer
LGIR	Logisztikai Gazdálkodási Információs Rendszer

MHTT	Magyar Hadtudományi Társaság
MI	Miniszteri Irányelvek
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NAFTA	North American Free Trade Agreement, magyarul: Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény
NATO	North Atlantic Treaty Organisation, magyarul: Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NBS	Nemzeti Biztonsági Stratégia
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NGVTR	Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer
NKE	Nemzeti Közszolgálati Egyetem
NKS	Nemzeti Katonai Stratégia
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development, magyarul: Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet
ÖTM KKB	Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium Katasztrófavédelmi Koordinációs Bizottság
OVTR	Országos Védelmi Tervező Rendszer
PPBS	Programming, and Budgeting System, magyarul Terv Program Költségvetés Tervező Rendszer
SFOR	Stabilisation Force, magyarul Stabilizációs Erő
SMSZ	Stabilitási Megtakarítási Számla
SZJA	Személyi jövedelemadó
STR	Stratégiai Tervező Alrendszer
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus, magyarul ENSZ Ciprusi Békefenntartó Misszió
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia, magyarul: ENSZ Grúziai Megfigyelő Küldetés
USA	United States of America, magyarul: Amerikai Egyesült Államok
VTF	Védelmi Tervezési Főosztály
VTR	Védelmi Tervező Rendszer

6. sz. melléklet: Táblázatok, ábrák, képek, diagramok jegyzéke

Táblázatok

1. számú táblázat. Magyar katonai és rendvédelmi erők ENSZ-műveletekben
2. számú táblázat. Védelmi költségvetés alakulása 1988-2018 között

Ábrák

1. számú ábra. A gazdaságpolitikák célrendszere a pandémia alatt és a célok között feszülő átváltások
2. számú ábra. A COVID-19 miatt bevezetett korlátozó intézkedések az Európai Unióban 2020. áprilisban
3. számú ábra. A katonai állomány éves bruttó átléagkeresete 2014-2019 között
4. számú ábra. Grúzia, az autonóm területekkel, az UNOMIG elhelyezkedésével
5. számú ábra. A VTR nagybani tervezési folyamata
6. számú ábra. A katonai kiadások költségvetésének alakulása 2016-2024 között
7. számú ábra. A Nemzetgazdasági Védelmi Tervező Rendszer felépítése

Képek

1. számú kép. A Gali szektor ENSZ megfigyelőinek csoportképe
2. számú kép. Légi utántöltésre alkalmas JAS-39 Gripen a hazai légtérben
3. számú kép. C-17-esek a pápai repülőtéren
4. számú kép. Az új Mistral szerződés aláírása a Honvédelmi Minisztériumban 2014. augusztus 19-én.
5. számú kép. AMD gépkarabély továbbfejlesztett változata
6. számú kép. RÁBA tehergépjármű

Diagram

1. számú diagram. A ScienceDirectben található, impacts of crises kulcsszavakat tartalmazó művek évenkénti kimutatása 1998-2020 között
2. számú diagram. A Web of Science-en található, az impact of crises kulcsszavakat tartalmazó művek évenkénti kimutatása 1997-2020 között
3. számú diagram. A Web of Science-en található, az impact of crises kulcsszavakat tartalmazó művek kategóriánkénti kimutatása 1997-2020 között
4. számú diagram. Az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusának aktiválása 2007-2020 között

7. sz. melléklet: Fogalmi meghatározások

Az érthetőség és az egyértelműség érdekében a koncepció segítségével az alábbiakban néhány fogalmi meghatározás ismertetésére és magyarázatára van szükség.

Biztonság – egyénekhez, emberi közösségekhez, államokhoz nemzetközi rendszerekhez köthető kategória, amely mindig valamilyen értékek ellen irányuló fenyegetés, veszély vagy kockázat megjelenésekor megjelenő igény kifejeződése folyamat, tevékenység törekvés formájában egy optimális állapot a védettség érzet érdekében.

Gazdaságbiztonsági rendszer – olyan rendszer, amely a nemzetgazdaság válsághelyzetben történő biztonságos működését és az arra való hatékony felkészítést szolgáló normál időszaki tevékenység-, intézkedés- és feltételrendszert foglalja magába, a válsághelyzetek megelőzési, felkészülési, védekezési, helyreállítási folyamatainak gazdasági erőforrás szükségletei kielégítése céljából.

Gazdasági biztonság – szintén egyénekhez (fogyasztókhöz) emberi közösségekhez (pl. szolgáltatói csoportokhoz), államokhoz, nemzetközi rendszerekhez, gazdasági szereplőkhöz kötődő fogalom, amely a gazdasági értékek, érdekek ellen irányuló fenyegetések, veszélyek, kockázatok során általános igényben, vagy az elhárítás során gazdasági igényben fejeződik ki. Az igény olyan stabil környezetet feltételez, amelyben a gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi tranzakciók biztonsággal lebonyolíthatóak, biztosítottak a közlekedési és szállítási útvonalak, illetve a piacokhoz, nyersanyagokhoz való szabad hozzáférés lehetőségei. Állapotát meghatározza a védelmi szférával való kapcsolata (a védelemgazdaság, a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének a helyzete, a gazdaság mozgósításának lehetőségei). A gazdasági biztonságot befolyásoló tényezők: fogyasztói (állampolgári, lakossági), szolgáltatói (termelői, vállalkozói), közigazgatási (központi és területi), nemzetközi gazdasági és az infrastrukturális biztonság (azon belül kiemelten a kritikus infrastruktúra biztonsága).

Gazdaságmozgósítás – kormánydöntéssel elrendelhető intézkedés vagy intézkedési rendszer, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a gazdaságmozgósítási rendszer hatékony kezelésére irányuló igénybevételét szabályozza.

Gazdaság működésének válsághelyzetei – az állam, a társadalom és a gazdaság működésének olyan kivételes estei, amelyekben a kialakult helyzet kezeléséhez rendkívüli jogrend vagy kormányzati intézkedés alapján erőforrások mozgósítására van szükség.

Kivételes eseteket előidézhetnek jogszabályokban meghatározott gazdaságmozgósítási helyzetek: a minősített időszak (az Alaptörvényben meghatározott veszélyhelyzet, megelőző védelmi helyzet, szükségállapot, rendkívüli állapot, váratlan támadás), a minősített időszak kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő esemény, valamint egyéb, a minősített időszak kihirdetését nem indokoló olyan esemény, állapot, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást, valamint a gazdaság működőképességét tartósan korlátozó, ellehetetlenítő esemény. A kivételes esetek lehetnek honvédelmi, katasztrófa, rendészeti, egészségügyi és tisztán gazdasági jellegű események. A gazdaság biztonsága szempontjából ezeket a helyzeteket összefoglalóan *válsághelyzeteknek* nevezik.

Nemzetgazdaság védelmi felkészítése – a biztonság- és védelem-, illetve a gazdaságpolitika részét képező, a gazdaság biztonsága és védelme érdekében kifejtett tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába bevont közigazgatási szervek felkészítik a nemzetgazdaságot az erőforrások védelmi célú felszabadítására, a civil szervezetek és a kijelölt szolgáltatók pedig felkészülnek a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítási feladatok végrehajtására.

Varsói Szerződés: 1955. május 14-én írta alá Varsóban nyolc szocialista ország (Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, az NDK, Románia és a Szovjetunió). A NATO ellen.³⁴²

Válság - az egyén, egy csoport vagy a társadalom életében megnyilvánuló súlyos zavar, nehéz helyzet, amelynek kimenetele jó is, rossz is lehet.³⁴³

Válság: az államok, vagy államcsoportok között kiéleződő feszült viszony a fegyveres konfliktus szintje alatt. Főleg politikai, gazdasági, társadalmi és katonai előnyök

³⁴² Nyulas Szabolcs (2016): Így szűnt meg a Varsói Szerződés. <https://honvedelem.hu/hatter/multidezo/igy-szunt-meg-a-varsoi-szerzodes.html> (Letöltés: 2020. november 10.)

³⁴³ Barlai Róbert - Kővágó György (2004). Krízismenedzsment, kríziskommunikáció. Budapest: Századvég. p. 140.

megszerzéséért folyik. Az érdeellentétek fokozása céljából a válság tudatosan is előidézhető.³⁴⁴

Válság: Rendkívüli események hatására kiváltott ártalmas állapot, mely a védelmi igazgatás helyi vagy országos rendszerének aktivizálását, illetve rendkívüli intézkedések megtételét teszi szükségessé.³⁴⁵

Védelmi igazgatás – a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét. A honvédelmi típusú különleges jogrendi helyzetekben a honvédelmi igazgatási feladatokkal kapcsolatosan a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoportdöntés-előkészítő feladatokat lát el.³⁴⁶

Védelmi igazgatás tervrendszere – a jelenleg más-más tárca szakpolitikai feladat- és hatáskörébe tartozás miatt – a honvédelmi igazgatás terv-dokumentációval (nevezetesen: az ágazati szabályozókban már nevesítésre került honvédelmi intézkedési tervvel), a katasztrófavédelem részéről a veszélyelhárítási tervvel, a védelemgazdaság részéről pedig az újra fogalmazott védelemgazdasági alaptervvel együttesen alkot egy teljesen egész, komplett egységes tervrendszert.³⁴⁷

Védelemgazdaság – a gazdaság azon része, amely a védelmi célú erőforrások előállítását és azok rendeltetésszerű használatát végzi.

³⁴⁴ Siposné dr. Kecskeméthy Klára – Dr. Szternák György – Zimán Ferenc (1996): A válságok kialakulása, lehetséges formái és a válságkezelés elméleti alapjai. Bp. ZMNE. p. 14.

³⁴⁵ Király László – Medveczky Mihály (2009): Védelemgazdasági ismeretek önkormányzati válságmenedzserek (védelmi igazgatási referensek) számára: egyetemi kiadvány. Budapest, 2009. p. 54.

³⁴⁶ 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A13H1525.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT (Letöltés: 2020. november 10.)

³⁴⁷ A védelmi igazgatás és a védelmi igazgatás tervrendszere fogalmak meghatározása a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozatból származik.

PUBLIKÁCIÓK ÉS TUDOMÁNYOS MUNKÁK JEGYZÉKE

Lektorált folyóiratban megjelent magyar nyelvű cikkek

Szalai Petra: Reform, tervezés és hatékonyság elemzése a válságkezelés lehetőségein keresztül. Bolyai Szemle 26: 22, pp. 76-88., 13 p. (2017)

Szalai Petra: Gazdasági biztonság Védelmi Felkészítés. Honvédségi Szemle: A Magyar Honvédség Központi Folyóirata 15: 1, pp. 47-53., 7 p. (2011)

Szalai Petra: ENSZ, békefenntartás, magyar missziós szerepvállalás. Hadtudomány: a Magyar Hadtudományi Társaság Folyóirata 18: 2, pp. 42-50., 9 p. (2011) ISSN 1588-0605.

Szalai Petra: A 2008. évi orosz-grúz háború következményei, tapasztalatai. Honvédségi Szemle: a Magyar Honvédség Központi Folyóirata 6: 6, pp. 25-30. , 6 p. (2010)

Szalai Petra: A 2008. évi orosz-grúz háború következményei, tapasztalatai. Felderítő Szemle 9: 3-4, pp. 25-31., 7 p. (2010) HU ISSN 1588-242X

Szalai Petra: Európai Védelmi képességek és a Gazdasági Világválság. Katonai Logisztika 1: 1 pp. 200-214., 15 p. (2010)

Lektorált folyóiratban megjelent angol nyelvű cikkek

Szalai Petra: Security and Crisis Management, Components of Economic Crises. Belügyi Szemle: a Belügyminisztérium Szakmai Tudományos Folyóirata (2010-) 68: 3 Special Issue, pp. 128-139., 12 p. (2020)

Endródi István; Szalai, Petra: Security and national security challenges from the perspective of the Hungarian Disaster Management. Nemzetbiztonsági Szemle (ONLINE) 6: 3, pp. 22-48. Paper: Security and national security challenges from the perspective of the Hungarian Disaster Management, 100 p. (2018)

Szalai Petra: The Safety of the National Economy, Economic Components of Crises. Műszaki Katonai Közlöny 27: 3, pp. 166-178., 13 p. (2017)

Szalai Petra: Alternatives for Crisis Management. Tradecraft Review Special Issue. National Security Review: Periodical of the Military National Security Service 10 : 2, pp. 110-118., 9 p. (2012)