NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
NÉZŐPONTOK – 2013/3
1581 Budapest Pf.: 15. Tel.: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében[1]

Annak ellenére, hogy kontinensünk jelenleg a béke, a stabilitás és a biztonság korábban sosem látott korszakát élvezi, a nemzetközi stratégiai környezet dinamikus átalakulását jól jelzi, hogy az elmúlt bő húsz évben Európa országainak három alkalommal volt szükségük/lehetőségük arra, hogy felülvizsgálják nemzeti védelempolitikájukat és a fegyveres erők jövőképével, feladatrendszerével kapcsolatos koncepcióikat. A hidegháborút követő években – túllépve a blokkpolitikán és egy nagyméretű európai fegyveres konfliktus fenyegetésén – az alapjaiban megváltozott biztonságpolitikai környezetre kellett reagálniuk. Az ezredfordulóhoz közeledve Kelet-Közép-Európa országainak euroatlanti integrációja, NATO- és EU-csatlakozása formálta át a térség államainak fenyegetettségpercepcióját és megváltoztatta a fegyveres erők felhasználásának jellegét, az országvédelemről a koalíciós válságkezelő műveletekre helyezve a hangsúlyt.[2] Végül a 2008 óta tartó gazdasági válság – amely Európát, ezen belül Kelet-Közép-Európát különösen keményen sújtotta – a stratégiai célok felülvizsgálatának újabb hullámát kényszerítette ki. A tanulmány célja, hogy e változások fényében nemzetközi kontextusba helyezze a 2012 decemberében elfogadott magyar Nemzeti Katonai Stratégiát[3] (NKS), és komparatív szemlélettel értékelje az abban foglaltakat.

Már bevezetőként fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a nemzetközi stratégiaalkotás gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy ezeknek a dokumentumoknak – a stratégiaalkotó céljaitól függően – széles spektrumon értékelhető a tartalma a deklaratív-kommunikációs célú irányelvektől a részletesebb, de még leíró (deskriptív) „fehér könyveken" át az előíró (preskriptív) szemléletű, feladatszabó stratégiákig, amelyek a feladatok mellett az erőforrásokat és a megvalósítás módját is megjelenítik. Mivel meggyőződésünk szerint – és értékelésünk tükrében – az új magyar Nemzeti Katonai Stratégia „fehér könyv" funkciót tölt be, a nemzetközi kitekintésben két dolgot is szem előtt kell tartanunk. Egyrészt azt, hogy ez Európában több ország esetében hasonlóképpen jelenik meg, az objektív külső értékelés szempontjából a konkrétumokat hiányoló kritikára is alkalmat adva, másrészt pedig azt, hogy a 2012-ben folyamatosan változó gazdasági helyzetben a stratégiai tervezés egyik alappillérét jelentő kiszámítható gazdasági előrejelzés hiánya bizonyos funkciókat és fejlesztéseket egyszerűen tervezhetetlenné tett, ezért egy általánosabb, „lazább elrendezésű" dokumentum több mozgásteret biztosított a következő évekre, szükségtelen kötöttségek nélkül. Záró gondolataink között néhány javaslatot fogalmazunk meg a Honvédelmi Minisztérium számára az NKS-ben foglaltak további tervezésére, bontására és végrehajtására vonatkozóan.

A stratégiaalkotás európai tapasztalatai

A stratégiai dokumentumok funkcionalitása – mondhatjuk úgy, „használhatósága" – szempontjából átfogó képet kaphatunk az European Council on Foreign Relations (ECFR) összegző tanulmánya[4] alapján, amely az Európai Unió 27 tagállamának nemzeti stratégiai dokumentumait vizsgálta meg és hasonlította össze Európában. Miközben tanulmányunk a 2010 óta elfogadott katonai stratégia jellegű dokumentumokra fókuszál, két okból is érdemes és szükséges a szélesebb stratégiai körképet vizsgálnunk. Egyrészt az európai tapasztalatok

[1] A tanulmány az ÁROP-1.1.19-2012-2012-0001 kódjelű, „Hatásvizsgálatok és a kormányzati stratégiai irányítás rendszere egyes ágazati dokumentumainak elkészítése, valamint alkalmazási gyakorlatának támogatása a Honvédelmi Minisztériumban" elnevezésű projekt részeként készült „Az új Nemzeti Katonai Stratégia és a nemzetközi gyakorlatban 2010 óta született hasonló kormányzati dokumentumok összehasonlító elemzése" tárgykörben.
[2] Számos esetben ezt a nemzeti biztonsági stratégiák szintjén a 2001-ben (New York, Washington), 2004-ben (Madrid) és 2005-ben (London) bekövetkezett stratégiai terrortámadásokra adott reakció egészítette ki.
[3] 1656/2012. (XII. 20.) Kormányhatározat
[4] Oliver de France – Nick Whitney: Europe's Strategic Cacophony. *ECFR Policy Brief,* 2013. http://ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf Megtekintve: 2013. 06. 01. Az alapkutatást a francia Institute de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM) végezte. Olivier de France – Nick Whitney: *Étude comparative des livres blances des 27 États members de l'UE: pour la definition d'un cadre européen*. Elérhető: http://www.defense.gouv.fr/content/download/185008/2037037/file/Etude%2018-2012.pdf Megtekintve: 2013. 06. 01.

© CSIKI TAMÁS

még ma is azt mutatják, hogy több ország esetében elmosódnak a határok a nemzeti biztonsági, védelmi és katonai stratégiák között, olykor fehér könyvekben egyesítve ezek funkcióit, olykor egyik-másik dokumentumot kihagyva – hiszen „általános recept" a stratégiaalkotásra nem létezik, és azt a nemzeti hagyományok és gyakorlat alakítják ki. Másrészt a szélesebb kitekintés lehetővé teszi, hogy a magyar katonai stratégiát több szempontból is vizsgáljuk, és megalapozottabb értékelést adjunk róla. Kiemelten a katonai elemeket a tanulmány második felében egy szűkebb körű komparatív elemzés vizsgálja öt, Magyarországgal összemérhető kelet-közép-európai kis NATO-tagállam – Csehország, Szlovénia, Horvátország, Észtország, Litvánia – 2010 óta készült katonai stratégiai dokumentumai esetében, ugyanis a funkcionális különbségek mellett itt az eltérő tartalmi hangsúlyok is megjelennek.

Az ECFR európai stratégiai dokumentumokat összehasonlító tanulmánya rámutat arra, hogy ezek nélkülöznek bármilyen egységes vagy koherens stratégiai szemléletet. Már önmagában a sokszínűségük arról árulkodik, hogy az egyes államok milyen sokféleképpen tervezik stratégiai céljaikat és hajtják végre az azok eléréséhez szükséges lépéseket. Viszont ha ezeket össze kívánjuk hasonlítani, kiinduló feltevésünknek csak az lehet, hogy egy „stratégiának" egyértelmű célokat azonosító, súlypontokat képző, előíró szemléletű, az eszközöket és erőforrásokat a célokhoz rendelő, valamint a végrehajtót, a végrehajtás módját és időkeretét pontosan meghatározó dokumentumnak kell lennie – a sikeres és hatékony megvalósítás ugyanis ezek nélkül törvényszerűen kétséges.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a stratégiában meghatározott céloknak túl kell menniük azon, hogy a biztonsági környezetet leírják, és azt is tartalmazniuk kell, hogy az adott ország milyen irányba kívánja befolyásolni a külső és belső folyamatokat és a biztonsági környezetet, és hogyan tervezi ezt megvalósítani a gyakorlatban. Hasonlóképpen bármilyen célkitűzés akkor lehet hiteles, ha azt katonai téren körültekintő haderőtervezés, a civil szférában a végrehajtók kapacitásainak tervezése támasztja alá, azonosítva a (képesség)fejlesztés menetrendjét, elvárt végeredményét és a (képesség)fejlesztésre szánt erőforrásokat. Az „elvárt végeredményt" pedig nem csupán a biztonsági környezet bizonyos változása jelenti – hiszen azt külső, független tényezők is befolyásolják –, hanem valamely képesség (haderőstruktúra, fegyveres erők mérete, haditechnikai eszközök modernizációja, stb.) kialakítása. Ehhez azonban meg kell határozni, mivel akar rendelkezni az adott ország a tervezési ciklus végén. Összességében tehát egy funkcionálisan „jó", megalapozott és végrehajtható stratégiai dokumentumnak az alábbi jellemzőkkel és tartalmi elemekkel kell bírnia:

- a biztonsági környezet *átfogó szemléletű* értékelése – beleértve a kihívások, kockázatok, fenyegetések mellett a lehetőségeket is;
- az elvárt jövőbeni „végállapot" megvalósításához szükséges *előíró szemlélet*;
- a *célok – eszközök – végrehajtók – végrehajtási módszerek egysége*;
- *konkrét tervezési célok* (haderőstruktúra, képességek) azonosítása;
- a tervezési időszak *erőforrásainak pontos azonosítása és ütemezése*.

Ezzel szemben az ECFR által vizsgált 27 ország dokumentumai komoly hiányosságokat mutatnak: jelentős részük egyszerűen idejétmúlt (a gazdasági válság előttről származik), és csupán néhány követi átfogó módon a stratégiai környezet változásait; beleértve például a transzatlanti kapcsolatok változását az utóbbi években. A biztonsági környezet értékelése – a kihívások, kockázatok, fenyegetések áttekintése – szinte mindenhol megjelenik, de csak kevés esetben azonosítják pontosan a fegyveres erők feladatait, illetve az egyes szervezetek felelősségi területeit ezek kezelésében.[5] Jellemzőek az olyan általános célkitűzések, mint a szövetséges államokkal összehangolt képességfejlesztés, azonban csak néhány esetben azonosítják azt, hogy mely területeken, kivel és milyen céllal alakítanának ki mélyebb együttműködést, vagy hogyan értékelik a nemzeti szuverenitás és a képességmegosztás által felmerülő érdekellentéteket.

Tekintettel arra, hogy ezek általános tapasztalatok, fontos hangsúlyozni, hogy az egyes országokban a stratégiai tervezés mindig politikai döntések függvénye, és amikor a megalapozott politikai döntésekhez szükséges kiszámítható körülmények nem állnak fenn, vagy a politikai akarat nem egyértelmű, a források nem prognosztizálhatók, a stratégiai tervezési fo-

[5] Az értékelés kiemeli például, hogy miközben a kiberbiztonság terén megjelenő kihívásokat – kiberbűnözés, kritikus és kormányzati infrastruktúrák elleni kibertámadások – sok esetben konkrét fenyegetéseként azonosítják, ezzel szemben nem szólnak arról, hogy ezek kezelése civil vagy katonai feladat, mely szervezetre esik a védekezés súlypontja vagy koordinációja, milyen erőforrásokat mozgósítanak a kibervédelmi képességek fejlesztésére stb.

lyamat is deformálódik és veszít hatékonyságából. Ezzel együtt vannak olyan országok Európában, amelyek számára a funkcionális nemzeti stratégiai dokumentumok elkészítése is megoldható volt – a végrehajtásukat pedig csak utólag lehet majd értékelni.

Európai stratégiai körkép

Európa ilyen dokumentumait értékelve a francia kutatók hat kategóriába sorolták be az egyes országokat stratégiáik aktualitása, stratégiai látásmódja és funkcionális felépítése alapján. Eszerint nagy stratégák (grand strategists), stratégák (strategists), globalisták (globalists), lokalisták (localists), kimaradók (abstentionists), és sodródók (drifters) között tehetünk különbséget az alábbiak szerint:[6]

Nagy stratégák. Európában – nem meglepő módon – két ország, Franciaország és az Egyesült Királyság azok, amelyek országuk tradíciói, nemzetközi ambíciói és fegyveres erőik képességei alapján valóban „nagy stratégiában" gondolkoznak, nemcsak globális kitekintésük, hanem átfogó megközelítésük alapján is. Franciaország közelmúltban kiadott Fehér könyve[7] és a végrehajtás forrásait biztosító védelmi tervezési költségvetési törvénye[8] megvalósítják azt a funkcionalitást, amelynek alapján a célkitűzések és végrehajtás egy átfogó stratégiavízió mentén koherens egységet alkotnak. Sorra veszi és értékeli a geostratégiai trendeket és azok hatását Franciaország biztonsági környezetére, azonosítja az ország biztonságára hatást gyakorló kihívásokat, kockázatokat, fenyegetéseket és a felmerülő lehetőségeket, velük kapcsolatban meghatározza a francia nemzeti érdekeket, illetve egyértelmű és konkrét feladatokat szab a francia fegyveres erőknek. A Fehér könyv definiálja a haderő struktúráját, nemzeti és nemzetközi műveleti ambíciószintjét és haditechnikai fejlesztési irányait, részletes tételeit a 2019-ig tartó tervezési időszak végéig. Annak ellenére, hogy az új Fehér könyv a forráselvonás következtében csökkenti a haderő korábbi képességeit, a tervezési időszak stratégiai célkitűzései és a végrehajtás módja koherens egységet tükröz. Az Egyesült Királyság esetében a 2010-es stratégiai és biztonsági felülvizsgálat eredményeit összegző dokumentumot[9] és az ennek alapján készített Nemzeti Biztonsági Stratégiát[10] kiegészíti egy 10 éves haderőjövőkép,[11] egy átfogó védelmi technológiai fehér könyv[12] és a 10 éves védelmi beszerzési terv.[13] Ezek alapján elmondható, hogy nemcsak az ország biztonsága fenntartásának feladatai és a nemzeti érdekérvényesítés célkitűzési derülnek ki a következő évtizedre vonatkozóan, hanem a 2020-as új haderőmodell (Army 2020) kialakításának lépései is.[14] Mindkét ország esetében jellemző, hogy nemzetközi ambícióikból eredően nagyobb hangsúlyt kellett helyezniük arra, hogy csökkenő fegyveres képességeikkel hogyan képesek biztosítani szerepvállalásukat, autonóm cselekvési és erőkivetítő képességüket.

Stratégák. Hasonlóan megalapozott, de spektrumában szűkebb stratégiai elképzeléseik vannak az európai „stratégáknak": Csehországnak, Svédországnak és Finnországnak. A cseh stratégiai dokumentumok[15] részletesen értékelik a stratégiai környezet változásait, és

---

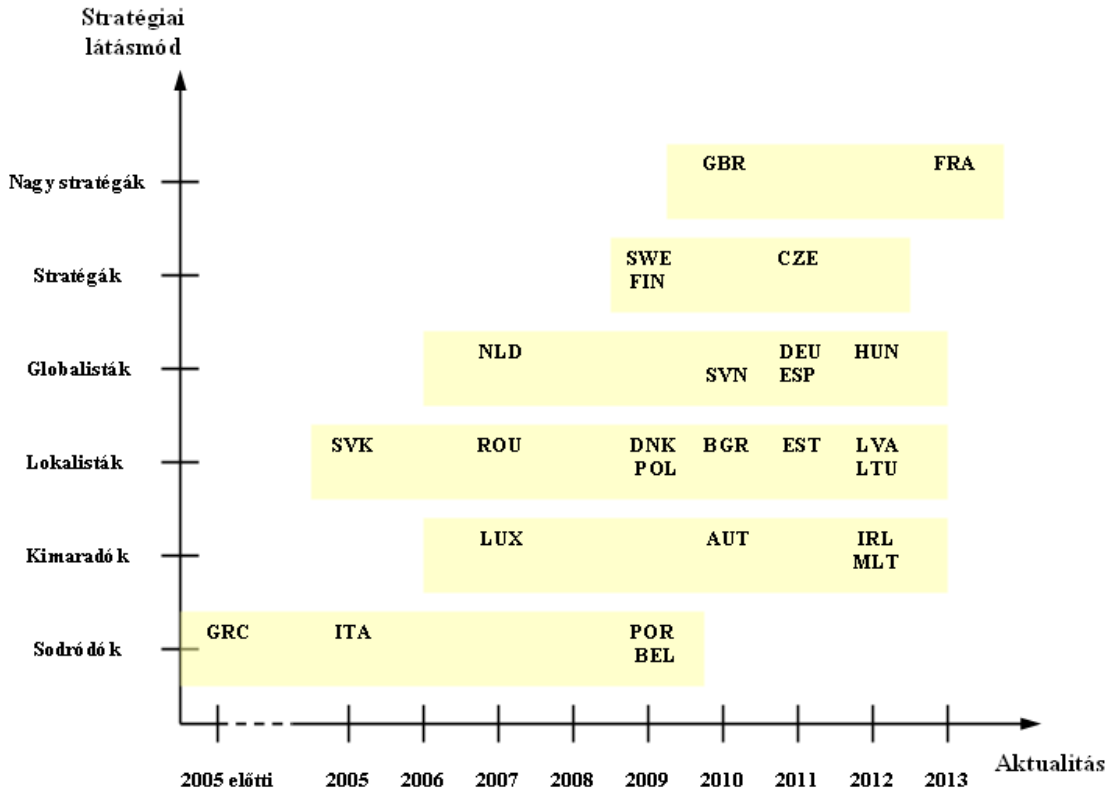
[6] De France – Whitney: i. m. 4–8. o.
[7] *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2013. június. Elérhető: http://www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 10.
[8] *Loi de programmation militarie 2009–2014.* Elérhető: http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/budget-finances-de-la-defense/budget/lpm-2009-2014. Megtekintve: 2013. 06. 10.
[9] *Securing Britain in an Age of Austerity: The Strategic Defense and Security Review. Elérhető:* http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf. Megtekintve: 2013. 05. 28.
[10] *A Strong Britain in an Age of Austerity: The National Security Strategy*. Elérhető: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf. Megtekintve: 2013. 05. 28.
[11] *Transforming the British Army – Modernising to face an unpredictable future*. Elérhető: http://www.army.mod.uk/documents/general/Army2020_Brochure.pdf. Megtekintve: 2013. 05. 28.
[12] *National Security Through Technology: Technology, Equipment and Support for UK Defense and Security*. Elérhető: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27390/cm8278.pdf. Megtekintve: 2013. 05. 28.
[13] *Equipment Plan 2012-2022*. Elérhető: http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/MOD-equipment-plan-full-report.pdf .Megtekintve: 2013. 05. 30.
[14] Bár a kritikák ez esetben egyes stratégiai fegyverrendszerek (így a hadászati nukleáris elrettentést biztosító tengeralattjárók és rakétáik) modernizációja és műveleti (hírszerző, megfigyelő, célmegjelölő, felderítő – ISTAR) képességek kapcsán megkérdőjelezik, hogy a jelenlegi tervezés alapján a következő évtizedben biztosíthatóak-e.
[15] *White Paper on Defence*, 2011. Elérhető: http://merln.ndu.edu/whitepapers/Czech_ENG_2011.pdf *Security Strategy*, 2011. Elérhető: http://merln.ndu.edu/whitepapers/CzechRep_Security_Strategy_ENG_2011.pdf *Defence Strategy*, 2012. Elérhető: http://www.army.cz/scripts/file.php?id=143716&down=yes. Megtekintve: 2013. 06. 11.

ezek fényében határozzák meg a nemzeti stratégiai célokat, valamint az elérésükhöz szükséges eszközöket és forrásokat. Meghatározzák a végrehajtáshoz szükséges képességfejlesztési, védelmi ipari, humánerőforrás-követelményeket a haderőtervezés rendszerében. A svéd[16] és finn[17] dokumentumok egyaránt következetesen felépített és átfogó stratégiát formálnak – utóbbit 2013-ban ismét frissítették. Mindkét esetben hangsúlyt fektetnek az európai (EU) és regionális (NORDEFCO) együttműködési formákban rejlő lehetőségek és nemzeti érdekek összehangolására, és megvalósul a fent említett funkcionalitás a célok – eszközök – végrehajtás egysége és a források mellérendelése tekintetében.

Globalisták. Funkcionális szempontból több ország – Spanyolország, Hollandia, Németország, Szlovénia, Magyarország – esetében azt tapasztaljuk, hogy miközben gondolkodásában, stratégai kitekintésében globális stratégiai dokumentumokat fogadtak el, a megvalósítás tekintetében hiányosságokat vagy nem tisztázott részleteket tartalmaznak. A 2011-ben elfogadott spanyol biztonsági stratégia[18] a geopolitikai szint felé „csúszott el", és kevésbé részletezi a műveleti szintet, illetve a stratégia megvalósítását. Miközben a geostratégiai változásokat kifejezetten részletesen és innovatív módszertannal tárgyalja (az általános trendek mellett kiemel és különböző közegekre – szárazföld, légtér, tenger, űr, kibertér, információs tér – bontva vizsgál úgynevezett kockázatnövelő tényezőket), ezekhez általánosságban illeszti a stratégiai célokat, a biztonsági környezet befolyásolása lehetőségének, a priorizálásnak különösebb jele nélkül. A fegyveres erők fejlesztése, a haderőstruktúra jövőképe, annak finanszírozása – azaz a stratégiában foglaltak végrehajtása – kevesebb figyelmet kapnak. A holland dokumentum,[19] melynek kidolgozási módszertana valóban rendkívül komplex és minden stratégiai szereplőt bevont a folyamatba, hasonlóképpen bőségesen foglalkozik a stratégiai környezet leírásával, de a haderő feladatainak megvalósításáról, végrehajtásáról és az ehhez szükséges fejlesztésekről lényegesen kevesebbet ír. Mind a spanyol, mind a holland dokumentumok hosszasan foglalkoznak ugyanakkor az ország számára fontos értékek (például a demokratikus egyenlőség) és elvek (például a védelem felelőssége) értelmezésével. Még kevésbé valósul meg a stratégiai funkció az egy nemzeti biztonsági és egy katonai stratégia között elhelyezkedő német védelempolitikai irányelvek[20] esetében, amely sokkal inkább a kockázatok, kihívások és fenyegetések listája, azonban nem tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy Németország milyen konkrét lépésekkel kíván ezekre reagálni, vagy milyen eszközökkel alakítaná biztonsági környezetét. A stratégiai célkitűzések egysége azért sem valósulhat meg, mert a védelempolitikai feladatrendszert tovább részletező dokumentumok – a 2004-es katonai doktrína és a 2006-os Fehér könyv – jóval megelőzték a jelenlegi Irányelveket, más stratégiai környezetre reflektálnak, így nem is tükrözhetik napjaink realitásait, új dokumentumok pedig eddig nem készültek. A „stratégákhoz" sorolhatjuk továbbá Szlovénia mellett Magyarországot is, mind a Nemzeti Biztonsági Stratégia,[21] mind a Nemzeti Katonai Stratégia[22] tekintetében, hiszen a biztonsági környezet értékelése kifinomult és átgondolt, azonban inkább leíró. Hozzá kell tennünk, hogy ágazati stratégiaként az NKS feladata lenne a katonai vonatkozású célkitűzések megvalósításának „bontása" és erőforrások hozzárendelése a haderőfejlesztés feladatainak függvényében. Mivel az NKS jellegében inkább iránymutató „fehér könyv" (lásd a tanulmány értékelését később), ez csak korlátozott mértékben valósult meg (és az NBS is teljes általánosságban rendelkezik az erőforrásokról

[16] *A Functional Defense. Swedish Government Bill*, Fact Sheet, 2009. Elérhető: http://www.government.se/content/1/c6/12/31/54/0002c3f6.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 11.
[17] *Finnish Security and Defense Policy* 2012. Elérhető: http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/VNKJ0113_LR_En.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 11.
[18] *Spanish Security Strategy – Everyone's Responsibility*. Elérhető: http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/ef784340-ab29-4dfc-8a4b-206339a29bed/0/spanishsecuritystrategy.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 11.
[19] *Future Policy Survey*, 2010. Elérhető: http://www.defensie.nl/_system/handlers/generaldownloadHandler.ashx?filename=/english/media/Summary_and_conclusions_Future_Policy_Survey_tcm48-153793.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 12.
[20] *Defense Policy Guidelines – Safeguarding National Interest – Assuming International Responsibility – Shaping Security Together*. 2011. Elérhető: http://www.nato.diplo.de/contentblob/3150944/Daten/1318881/VM_deMaiziere_180511_eng_DLD.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 12.
[21] *1035/2012. (II. 21.) Kormányhatározat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról*. Elérhető: http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 12.
[22] *1656/2012. (XII. 20.) Korányhatározat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról*. Elérhető: http://www.kormany.hu/download/d/05/c0000/2012_1220_NKS.PDF. Megtekintve: 2013. 06. 12.

és végrehajtásról).[23] Összességében a „globalisták" stratégiai dokumentumaikban széles spektrumú kitekintést biztosítanak, de ez inkább leíró, mint előíró szemléletű, így a stratégiai célok megvalósításáról keveset árul el.



A 27 EU tagállam[24] stratégiai dokumentumainak relatív pozíciója azok aktualitása és stratégiai látásmódja alapján[25]

Lokalisták. A globalistákkal ellentétben ezek az államok aprólékosan foglalkoznak stratégiai céljaik elérésével, a végrehajtás részleteivel – stratégiáik funkcionalitását az csökkenti, hogy a nemzetközi kitekintés súlypontja a közvetlen (egy adott régióhoz köthető) biztonsági környezetre és az ott megjelenő kihívásokra, fenyegetésekre fókuszál; a tágabb – globális, vagy NATO-, EU-szinten megjelenő – problémáknak kevesebb figyelmet szentelnek. A balti államok[26] és Lengyelország[27] esetében ennek oka egyértelműen Oroszország meghatározó

[23] Az ECFR elemzői Magyarország esetében kiemelik például a kibertérben megjelenő fenyegetéseket, miszerint: „Elsődleges feladat a kibertérben ténylegesen jelentkező vagy potenciális fenyegetések és kockázatok rendszeres felmérése és priorizálása, a kormányzati koordináció erősítése, a társadalmi tudatosság fokozása, valamint a nemzetközi együttműködési lehetőségek kiaknázása." A stratégia azonban ezen nem megy túl a tekintetben, hogy mindezt hogyan, milyen eszközökkel, mely szervezetek felelősségi körébe utalva kívánják megvalósítani. Ez egyébként igaz a 2013-ban elfogadott Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiára is, bár ez esetben is a fehér könyv-jelleg számlájára írható mindez, ugyanis bizonyos mértékben az alacsonyabb rendű szabályzók, mint például az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló törvény már legalább a felelősségi körökről és szervezetekről többet mond.

[24] Az országok NATO-kódjai alapján: GBR: Nagy-Britannia, FRA: Franciaország, SWE: Svédország, CZE: Csehország, FIN: Finnország, NLD: Hollandia, DEU: Németország, HUN: Magyarország, SVN: Szlovénia, ESP: Spanyolország, SVK: Szlovákia, ROU: Románia, DNK: Dánia, BGR: Bulgária, EST: Észtország, LVA: Lettország, POL: Lengyelország, LTU: Litvánia, LUX: Luxemburg, AUT: Ausztria, IRL: Írország, MLT: Málta, GRC: Görögország, ITA: Olaszország, POR: Portugália, BEL: Belgium. Az áttekintésben azért szerepel 26 ország, mert Ciprusnak egyáltalán nincs ilyen jellegű stratégiai dokumentuma.

[25] Oliver de France – Nick Whitney: *Europe's Strategic Cacophony*. ECFR Policy Brief, 2013. http://ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 01.

[26] Észtország: *National Defence Strategy*, 2011. Elérhető: http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/img/files/KM_riigikaitse_strateegia_eng%282%29.pdf. *National Security Concept of Estonia*, 2010. Elérhető: http://www.vm.ee/sites/default/files/National_Security_Concept_of_Estonia_2010.pdf. *National Security Concept*, 2011. Elérhető: http://www.mod.gov.lv/~/media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20koncepcijas/2011_EN_ND.ashx. Megtekintve: 2013. 06. 13.
Lettország: *State Defence Concept*, 2012. Elérhető: http://www.mod.gov.lv/Par_aizsardzibas_nozari/Politikas_planosana/Koncepcijas/~/media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20koncepcijas/2012_va_EN.ashx. *National Security Strategy*, 2012 Elérhető:

szerepe a térség államainak biztonságfelfogásában, Bulgária[28] és Románia[29] esetében pedig a Fekete-tenger és a Balkán térségének problémái. Ezen országok esetében a „globális kitekintést" a NATO-szerepvállalás és az Egyesült Államok vonatkozásában megfogalmazott stratégiai partnerség jelenti, ami elsősorban formális (kollektív védelem) és informális (amerikai csapatok állomásoztatása például a rakétavédelmi rendszer elemei miatt) biztonsági garanciák megtartására vonatkozik. Ugyanakkor az EU közös biztonság- és védelempolitikája kis súlyt kap, leginkább csak a lisszaboni szerződés kölcsönös segítségnyújtási záradékával és a CSDP-döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatban. Az EU-harccsoportok alkalmazására vagy a közös képességfejlesztésre (Pooling and Sharing, Ghent Process) vonatkozó stratégiai elképzelések ezekben az esetekben teljesen általánosak vagy hiányosak.

Kimaradók. Nemzeti hagyományaikból (semlegesség) vagy stratégiai helyzetükből (stabil biztonsági környezet, törpeállam) adódóan néhány európai állam kis hangsúlyt fektet a védelempolitikára. Ausztriának, Máltának és Luxemburgnak nincs önálló védelmi minisztériuma sem, és Ausztria kivételével[30] nem beszélhetünk hagyományos értelemben vett nemzeti biztonsági vagy katonai stratégiáról, csupán általános irányelvekről, éves beszámolókról, amelyek nem tükröznek átfogó stratégiai gondolkodást – annak ellenére sem, hogy nyilván az ő esetükben is beszélhetünk egyértelmű nemzeti érdekekről és biztonságpolitikai célokról.[31] Bár Írország esetében létezik egységes stratégiai dokumentum,[32] annak tartalma eléggé vegyes, ugyanis inkább külpolitikai és kereskedelmi stratégia – így miközben a halászattal kapcsolatos problémák (melyek nemzetgazdasági szempontból igazolhatóan fontosak) komoly szerepet kapnak, addig a védelmi tervezés szóba sem kerül.

Sodródók. Négy állam – Görögország, Olaszország, Portugália és Belgium – esetében az ECFR elemzői igen kritikus értékelést adtak, és pusztán az európai stratégiai gondolkodás farvizén sodródóként azonosították őket. Ez elsősorban azon alapul, hogy előbbiek esetében nem találhatunk a jelenlegi biztonsági környezet és stratégiai folyamatok szempontjából releváns stratégiai dokumentumot (ami létezik, az bőven idejétmúlt), míg utóbbiak esetében a *Kimaradók*ra jellemző laza irányelvek és éves jelentések alapján nem látjuk, milyen stratégiai jövőképpel rendelkezhetnek ezek az országok és fegyveres erőik.

Miközben el kell ismernünk, hogy a stratégiai tervezés a nemzeti hagyományok és stratégiai kultúra által messzemenően meghatározott folyamatok, s így nincs olyan „elvárt minimum", amelyet bármely európai ország nemzeti biztonsági vagy katonai stratégiájával szemben megfogalmazhatnánk, a fenti áttekintés rávilágít arra, hogy funkcionális szempontból számos hiányossággal küzdenek ezek a dokumentumok, függetlenül attól, hogy kis vagy nagy országról beszélünk. A következőkben szűkebb körben végezzük el az összehasonlító funkcionális értékelést öt ország esetében, kifejezetten a katonai vonatkozásokra koncentrálva.

---

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=433830. Military Strategy, 2012 Elérhető: http://www.kam.lt/download/32127/the%20military%20strategy%20(3).doc. Megtekintve: 2013. 06. 13.

[27] *Defense Strategy of the Republic of Poland*, 2009 Elérhető: http://www.wp.mil.pl/pliki/File/English/strategia_obronnosci_eng.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 13.

[28] *White Paper on Defense and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*, 2010. Elérhető: http://www.mod.bg/en/doc/misc/20101130_WP_EN.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 13.

[29] *Romania's National Security Strategy*, 2005. Elérhető: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/15286/ipublicationdocument_singledocument/ad89b866-fe51-4987-b293-221be20c0453/en/ROMANIA.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 13.

[30] *Weissbuch 2010*. Elérhető: http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/155915/ipublicationdocument_singledocument/f8a1568a-97df-4caf-9ecc-bc03b274a75e/de/weissbuch2010_ger.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 13.

[31] Tegyük hozzá, az osztrák Fehér könyv átfogó dokumentum, amely több olyan területtel is foglalkozik – például a védelmi célú kutatás-fejlesztéssel –, amivel a jobb megítélésű dokumentumok sem. Véleményünk szerint az ECFR elemzői leginkább a hagyományosan az ENSZ-békefenntartásra korlátozódó osztrák szerepvállalás és a hangsúlyozott semlegesség miatt tekintenek Ausztriára „kimaradó" országként, ugyanis az összeurópai stratégiai gondolkodásban kevés szerepet vállalnak. Ez azonban nem jár együtt védelempolitikai passzivitással.

[32] *Statement of Strategy, 2011-2014*. Elérhető: http://www.dfa.ie/uploads/documents/dfat%20statement%20of%20strategy%202011-2014.pdf Megtekintve: 2013. 06. 13.

Néhány 2010 óta elfogadott dokumentum összehasonlító értékelése

Csehország, Szlovénia, Horvátország, Észtország és Litvánia esetét azért tartjuk összevethetőnek a magyar Nemzeti Katonai Stratégiával, mert NATO-tagállamokról, méretüket tekintve kis országokról, s a tágabb értelemben vett közép-európai térséghez tartozó országokról van szó, amelyek 2010-ben vagy azóta fogadtak el stratégiai dokumentumokat. Az összehasonlítást az alábbi dokumentumok alapján végezzük:

- Csehország: Védelempolitikai fehér könyv (2011),[33] Nemzeti Biztonsági Stratégia (2011),[34] Védelmi Stratégia (2012)[35]
- Szlovénia: Nemzeti Biztonsági Stratégia (2010),[36] A fegyveres erők hosszú távú fejlesztési terve 2025-ig[37]
- Horvátország: A fegyveres erők hosszú távú fejlesztési terve, 2006–2015,[38] Nemzeti Biztonsági Stratégia – tervezet (2010)[39]
- Észtország: Nemzeti Biztonsági Koncepció (2010),[40] Nemzeti Védelmi Stratégia (2011),[41] Nemzeti Védelmi Fejlesztési Terv, 2013–2022[42]
- Litvánia: Nemzeti Biztonsági Stratégia (2012),[43] Nemzeti Katonai Stratégia (2012).[44]

[33] Elérhető: http://merln.ndu.edu/whitepapers/Czech_ENG_2011.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 19.
[34] Elérhető: http://merln.ndu.edu/whitepapers/CzechRep_Security_Strategy_ENG_2011.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 19.
[35] Elérhető: http://www.army.cz/scripts/file.php?id=143716&down=yes. Megtekintve: 2013. 06. 11.
[36] Elérhető: http://merln.ndu.edu/whitepapers/Slovenia_Resolution-NSS_ENG_2010.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 21.
[37] Elérhető: http://www.mo.gov.si/fileadmin/mo.gov.si/pageuploads/pdf/ministrstvo/ReDPROSV25_slo_en.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 21.
[38] Elérhető: http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=cab359a3-9328-19cc-a1d2-8023e646b22c&lng=en&id=154936. Megtekintve: 2013. 06. 21.
[39] Horvátország esetében ugyan még csak tárgyalási fázisban van az új stratégia, de az ismert részletek alapján érdemes értékelni, hiszen már tükröznie kell az ország NATO- és EU-csatlakozásának hatásait is. Elérhető: http://www.morh.hr/images/stories/aktualne_teme/sns/sns_nacrt.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 20.
[40] Elérhető: http://www.vm.ee/sites/default/files/National_Security_Concept_of_Estonia_2010.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 20.
[41] Elérhető: http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/img/files/KM_riigikaitse_strateegia_eng%282%29.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 20.
[42] Elérhető: http://www.kaitseministeerium.ee/files/kmin/nodes/13373_NATIONAL_DEFENCE_DEVELOPMENT_PLAN_2013.pdf. Megtekintve: 2013. 06. 20.
[43] Elérhető: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=433830. Megtekintve: 2013. 06. 20.
[44] Elérhető: http://www.kam.lt/download/32127/the%20military%20strategy%20(3).doc. Megtekintve: 2013. 06. 20.

	Csehország	Szlovénia	Horvátország	Észtország	Litvánia	Magyarország
I. Stratégiai környezet						
Milyen földrajzi fókuszú fenyegetésekkel számol?	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkozik.	Globális kitekintésű, kiemelve az ország „csomóponti fekvését” (Nyugat-Balkán, mediterrán térég, Közép-Európa).	Globális kitekintésű, délkelet-európai hangsúllyal.	A globális trendeket megjeleníti, de az euroatlanti térségre fókuszál, balti hangsúllyal.	Globális kitekintés nélküli, Európára (NATO, EU), kiemelten a Baltikumra fókuszál, orosz hangsúllyal.	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkozik.
Milyen jellegű fenyegetésekkel számol? (Biztonságértelmezése átfogóe?)	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, hangsúlyos új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, hangsúlyos új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.
Milyen keretben képzeli el a honvédelmet és a nemzetközi műveleteket?	Nemzeti alapon, illetve NATO és EU keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ és EBESZ békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. (ENSZ, EBESZ alig jelenik meg.)	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. (ENSZ, EBESZ alig jelenik meg.) Az Egyesült Államok stratégiai partner.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek. Az Egyesült Államok stratégiai partner.
Hogyan viszonyul a katonai erő alkalmazásához? Van-e definiált ambíciószintje?	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben, globális telepíthetőséggel, ENSZ-mandátumhoz kötve válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelékekben): zászlóalj méretű szárazföldi vagy légierő	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelékekben): zászlóalj méretű „összhaderőnemi” komponens 12 havi rotációval. Belföldön katasztrófa-elhárítási fela-	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelékekben): összesen egy megerősített zászlóalj méretű komponens, két egyidejű műveletben, 7–30 napig önállóan fenntart-	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószintet nem nevesít. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelékekben): Lettországtól 15.000 km-es távolságban szakasz, 5000 km-es körben század, 3000 km-es körben két század erejű	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelékekben) egyidejűleg maximum 1000 fő. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.

© CSIKI TAMÁS

	komponens műveleti törzzsel, 6 havi rotációval. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.	datokra.	va. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.		kontingens részvétele. 2016-ig a nemzetközi szerepvállalás minimum 390 fő.	
II. Fegyveres erők						
Változott-e 2008 óta és hogyan: a védelmi költségvetés,[45] a haderő-létszám és -szervezet; az egyes költség-vetési területek finanszírozása?	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,6%-ról 1,1%-ra csökkent. A személyi kiadások aránya 43%-ról 52%-ra nőtt, a fejlesztések aránya 32%-ról 21%-ra csökkent. Képességfejlesztésre 2006-ban 19%-ot, 2011-ben 9%-ot költöttek. A haderő létszáma 2007–2011 között csökkent: a teljes állomány 37.400-ról 31.700-ra, az aktív katonák létszáma 12.900-ról 8.000-re.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,5%-ról 1,2%-ra csökkent. A belső felhasználásról a stratégiai dokumentumok nem írnak, a NATO-célok elérése szerepel távlati célkitűzésként. A haderő létszámában (9.500 fő)a dokumentumok nem terveznek változást.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,6%-ról 1,7%-ra nőtt. 2007–2011 között a személyi kiadások 61,7%-ról 44,6%-ra, a fenntartási költségek 28,5%-ról 27,7%-ra csökkentek, a fejlesztések 9,3%-ról 27,7%-ra nőttek. A haderő létszámában (16.000 fő) a dokumentumok nem terveznek változást.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 2,1%-ról 1,7%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,7%-ról 1%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,3%-ról 1%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.
Milyen a stratégiai jövőkép, változik-e a fegyveres erők alkalmazási köre?	Az ország elleni agressziót középtávon sem tekintik valószínűnek, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai	Az ország elleni agressziót középtávon sem tekintik valószínűnek, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai	Az ország elleni agresszió esélye középtávon is nagyon kicsi, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válság-	Az ország elleni agresszió esélye csekély, de nem zárható ki teljesen; a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés.	Nem deklarálják az ország elleni agresszió esélyét; a fegyveres erők alkalmazási köre a honvédelem, a civil és a katonai vál-	Hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye jelenleg elenyésző mértékű, és a jelenlegi folyamatok középtávon is ezt való-

[45] A védelmi költségvetésre vonatkozó adatok forrása a SIPRI Military Expenditures Adatbázisa. Elérhető: http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database Megtekintve: 2013. 06. 25.

	válságkezelés marad.	válságkezelés marad.	kezelés.		ságkezelés.	színűsítik. A fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés marad.
A nemzetközi együttműködés fokozása megjelenik-e a képességfejlesztés területén/ hogyan?	Megjelenik a NATO (Smart Defense) és EU (Pooling and Sharing), valamint a regionális (V4) együttműködés. Nemzeti specializáció: CBRN. Együttműködési területeket nem emel ki.	Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával. Megjelenik az EU és a multilaterális együttműködés is. Nemzeti specializációt, együttműködési területet nem emel ki.	A K+F+I együttműködés fokozása a NATO és EU szervezeteivel (de szövetségen belüli együttműködési területek még nem jelentek meg a csatlakozást megelőzően).	Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával; és nagy hangsúlyt az EU – leginkább a biztonsági garanciákat erősítő képességfejlesztésben. Nemzeti specializáció: kibervédelem. Együttműködési területet nem emel ki.	Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával. Megjelenik a balti államok közötti védelmi integráció. A képességfejlesztés egyértelmű terepe a NATO, az EU mint „katalizátor” szerepel.	Megjelenik az EU-, NATO- és regionális keretekben folyó többnemzeti képességfejlesztési együttműködés, de nemzeti specializációt, együttműködési területeket nem emel ki.
A fegyveres erők feladatai: milyen súllyal jelenik meg a területvédelem / érdekvédelem (válságkezelés)?	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként.	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként.	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként; fenntartva, hogy a Balkánon destabilizáló események történhetnek.	Bár a nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként, a képességfejlesztés döntően a honvédelmi (területvédelmi) erőkre koncentrál.	Bár a nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként, a képességfejlesztés döntően a honvédelmi (területvédelmi) erőkre koncentrál.	A képességfejlesztésben az országvédelem, a műveleti alkalmazásban a válságkezelő műveletek jelennek meg nagyobb súllyal.
III. A stratégiai dokumentum(ok) funkcionalitása – a feladatokhoz rendel-e:						
Eszközöket?	Igen	Igen	Igen	Részben nevesít	Részben nevesít	Részben nevesít.
Forrásokat?	Igen	Nem nevesít	Igen	Részben nevesít	Nem	Nem
Végrehajtókat és módszereket?	Igen	Részben nevesít	Igen	Részben nevesít	Nem	Nem

© CSIKI TAMÁS

NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
NÉZŐPONTOK – 2013/3
1581 Budapest Pf: 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Következtetések és ajánlások

A 2008 óta tartó gazdasági válság hatásai az európai haderőkre vélhetően csak a hidegháború végének hatásához lesznek mérhetőek. Az elmúlt 4-5 év tapasztalatai, valamint a jelenlegi trendek és előrejelzések alapján a nagyarányú forráselvonás és az ezt követő haderő- vagy képességcsökkentések az egész kontinensen általánosnak mondhatók, és közép-, akár hosszú távon is állandósulhatnak. Eközben Európa biztonsági környezete nem csupán gyorsan és dinamikusan változik, de egyrészt újabb válságok alakulnak és alakulhatnak ki a szomszédos régiókban (az „arab tavasz" kapcsán kialakult instabil és gyenge államok köre Észak-Afrikában és a Közel-Keleten), másrészt új, a transzatlanti térség államainak belső stabilitását veszélyeztető fenyegetések jelennek meg (kiberbűnözés, kritikus infrastruktúra-elemek elleni kibertámadások). Ebben a kiszámíthatatlan, nehezen tervezhető környezetben kellett az elmúlt években Európa államinak – így Magyarországnak is – felülvizsgálniuk haderőik helyzetét, jövőképét, és a képességmegőrzés és -fejlesztés lehetőségeit. Ezt az elemző, értékelő és tervező folyamatot nehezíti az is, hogy a gyorsan változó biztonsági környezet percepciója, az érzékelt fenyegetések köre még a stabil és békés európai államok esetében is heterogén és más-más súlypontra irányul, ami rendkívüli módon megnehezíti a stratégiai törekvések összehangolását.

Amennyiben széles áttekintésben vizsgáljuk az európai stratégiai dokumentumokat, azok nagyfokú inkoherenciája figyelhető meg. Az egyes dokumentumok funkcionálisan széles spektrumban mozognak az irányelvektől a „fehér könyv" típusú leíró dokumentumokon keresztül a tartalmában is stratégiai, jól funkcionáló, a nemzeti tervezést és nemzetközi együttműködést is lehetővé tévő dokumentumokig.

A 2012 decemberében elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia a stratégiai dokumentumok hierarchiájába beágyazva ágazati stratégiaként átfogó képet ad az ország biztonsági környezetéről, az érzékelt kockázatokról, kihívásokról és fenyegetésekről, a fegyveres erők feladatrendszeréről, illetve a magyar stratégiai kultúra számos eleméről, így az ország nemzetközi ambíciószintjéről, külpolitikai céljairól és prioritásairól, valamint a katonai erő használatával kapcsolatos álláspontjáról. Nemzetközi összehasonlításban a jelenlegi NKS inkább „fehér könyv" (az ország biztonság- és védelempolitikai célkitűzéseit rendszerbe foglaló, azok elérését vázoló leíró dokumentum), mint a cél–eszköz-rendszert minden elemében stratégiai időtávra (reálisan legalább 8–10 év, kitekintéssel 10–15 év) tervező stratégia. Ahogy arra értékelésében Tálas Péter is rámutat,[46] a Nemzeti Katonai Stratégiával kapcsolatban szakmai-tartalmi szempontból mind pozitívumokat, mind negatívumokat azonosíthatunk.

„Pozitívum, hogy néhány konkrétummal támasztja alá az ország nemzetközi ambíciószintjét, a Magyar Honvédség feladatait, így nevesíti:

- 1000 fő egyidejű, nemzetközi műveletekben történő állomásoztatását (38. pont);
- a tervezett stratégiai időtávra, azaz 2022-ig tervezhető prognózist nyújt a védelmi költségvetés GDP-arányos mutatóját illetően (2016-ig a 2012-es évi honvédelmi költségvetés nominálértékének megőrzése, majd évente 0,1%-os emelése 2022-ig) (55. pont);
- a védelmi költségvetés belső arányainak javítását: személyi kiadások (40%) – működési kiadások (30%) – fejlesztési kiadások (30%) (56. pont)."[47]

Ugyanakkor a Nemzeti Katonai Stratégiával kapcsolatban kritikára adhatnak okot a következők:

- „A 2016-ig szóló védelmiköltségvetés-prognózis nominálértéke valójában reálértéken csökkenést jelent az infláció függvényében; amelyet az ún. „védelmi infláció" – azaz a védelmi kiadások egyes tételei, különösen a haditechnikai eszközök beszerzése te-

[46] Tálas Péter: A Nemzeti Katonai Stratégia és a magyar stratégiai kultúra. *SVKK Nézőpontok*, 2013/2. Elérhető: http://hhk.uni-nke.hu/downloads/kozpontok/svkk/Nezopontok/SVKK_Nezopontok_2013_2.pdf Megtekintve: 2013. 06. 20.
[47] Uo. 10. o.

© CSIKI TAMÁS

kintetében érvényesülő – a normál inflációnál magasabb értékcsökkenés tovább súlyosbít;
- a 2016–2022 közötti forrásbővülés politikai szándéknyilatkozaton alapul, így egyrészt nem tudja megoldani a jelenlegi égető – forrásigényes – problémákat (így a helikopter-beszerzést), másrészt további egy-három kormányzati ciklusra vonatkozik, így megvalósulása kétséges lehet;
- az NKS „az országvédelmi képességek alapjainak megteremtéséről" ír, amelyeket szükség esetén tovább lehet/kell fejleszteni – ennek módjáról, eszközeiről, megvalósításáról azonban nem esik szó, ahogy ezeket a „képességeket" vagy ezek „alapjait" sem határozza meg a dokumentum;
- a haderő képességeinek megőrzése (és fejlesztése) szempontjából meghatározó haditechnikai fejlesztésekről érdemben nem esik szó a stratégiában, mint ahogy arról sem, hogy a fent jelzett 40-30-30 százalékos belső költségvetésarányt hogyan lehet megvalósítani."[48]

A tartalmi értékelést esetünkben azonban funkcionális értékeléssel is ki kell egészítenünk az elvégzett európai és szűkebb regionális áttekintés tapasztalatai alapján. Ebben, ahogy a tanulmány során végig, kiinduló feltevésünk az, hogy egy „stratégiának" egyértelmű célokat azonosító, súlypontokat képző, előíró szemléletű, az eszközöket és erőforrásokat a célokhoz rendelő, a végrehajtót, valamint a végrehajtás módját és időkeretét pontosan meghatározó dokumentumnak kell lennie. Korábban meghatározott szempontjaink alapján a következő értékelést adhatjuk:
- *A biztonsági környezet átfogó szemléletű értékelése* – beleértve a kihívások, kockázatok, fenyegetések mellett a lehetőségeket is – a Nemzeti Katonai Stratégia esetében globális és regionális szinten és a biztonság átfogó értelmezésének megfelelően valamennyi területen alapos, körültekintő, és szakmai szempontok alapján sem hagy kívánnivalót maga után.
- *Az elvárt jövőbeni „végállapot" megvalósításához szükséges előíró szemlélet* tekintetében az NKS szerepelteti azokat az általános elveket és jellemzőket, amelyeknek a Magyar Honvédségnek – szélesebb értelemben a magyar védelmi szférának és az országvédelmi rendszernek – az ország biztonságának fenntartásához, illetve a nemzetközi műveleti szerepvállaláshoz meg kell felelnie. Azonban az előíró szemléletet nem vezeti át egy konkrét „haderőképre", azaz stratégiai távlatban a dokumentum alapján nem lehet felmérni, hogy a Magyar Honvédség a tervezési időszak végére milyen haderőszervezettel, állománnyal, haditechnikai eszközökkel – összefoglalóan, milyen képességekkel – fog rendelkezni. Ez megnehezítheti a stratégia alapján tájékozódó alárendelt szervezetek, a külföldi szövetségesek és partnerek, egyben a magyar társadalom tájékozódását, informálódását is.[49]
- A *célok – eszközök – végrehajtók – végrehajtási módszerek* egysége a Nemzeti Katonai Stratégiában töredékesen jelenik meg, olykor a legalapvetőbb kérdésekben is fehér foltokat hagyva. Példának okáért: miközben több helyen szerepel, hogy „A Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie a műveletek teljes spektrumában történő részvételre" (81. pont), arról nem szól a stratégia, hogy hogyan, milyen erőkkel, eszközökkel vagy időtávon lesz erre képes. Ez elsősorban azért problémás kérdés, mert a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy bármilyen általános célt vagy képes-

[48] Uo. 10–11. o.
[49] Úgy véljük, hogy miközben a Magyar Honvédség állományának természetesen a belső szabályzók pontos képet adhatnak a következő években tervezett és megvalósuló változásokról, fejlesztésekről, nemzetközi szövetségeseink számára fontos lenne az átlátható haderőtervezés, amennyiben viszonossági alapon azt szeretnénk elősegíteni, hogy kölcsönösen növelni tudjuk haderőink interoperabilitását, és fokozni tudjuk a nemzeti és többnemzeti képességfejlesztési szinergiákat. Hasonlóképpen a transzparencia és információáramlás növelését a magyar társadalom irányában is fontosnak tartjuk, ugyanis ez tovább erősítheti a lakosság körében a Magyar Honvédség legitimitását, támogatottságát és elismertségét – különösképpen a jelenleg tapasztalható forráshiányos környezetben. A tapasztalható „információhiány" bizonyos mértékig indokolható az adatok és információk nemzetbiztonsági szempontból érzékeny jellegével, azonban a nemzetközi gyakorlat nem támasztja alá azt, hogy ne lehetne ezeket racionális szinten kommunikálni – mint azt a közelebbről vizsgált államok közül Csehország, Horvátország és a balti államok esetében is láthatjuk (nem beszélve nyugat-európai államok többségéről, ahol az átláthatóság biztosítása nem esetleges, hanem lapvető elvárás).

ségkövetelményt is határoz meg egy stratégiai dokumentum, ha nem látható kialakításának lépésről lépésre történő útja, a szükséges források és a felelős végrehajtó szervezetek, nem sok reális esély van arra, hogy a gyakorlatban megvalósítható lesz a célkitűzés.

- *A konkrét tervezési célok (haderőstruktúra, képességek) azonosítása* szinte teljes mértékben hiányzik az NKS-ből, amit döntően annak tulajdonítunk, hogy ez a „fehér könyv"-funkcióhoz nem feltétlenül tartozik hozzá. Ugyanakkor abban a tekintetben ez hiányosságot jelent, hogy a katonai képességfejlesztés alapdokumentuma nem ad semmilyen támpontot arra vonatkozóan, hogy a következő évtizedben milyen területeken tervez fejlesztéseket. Konkrét példát említve: a Magyar Honvédség egyik kiemelten kommunikált fejlesztéséről, az önkéntes tartalékos rendszerről az NKS semmilyen konkrétumot (létszám, a fejlesztés ütemezése, finanszírozás stb.) nem tartalmaz.
- *A tervezési időszak erőforrásainak pontos azonosítása és ütemezése* hasonlóan „vázlatos". A GDP-arányos védelmi kiadások szintjére vonatkozó „politikai kötelezettségvállaláson" és a védelmi költségvetés belső felhasználási arányai megteremtésének célján túlmenően az NKS nem tartalmaz a stratégiai tervezéshez támpontot adó sarokszámokat sem – tételes bontásról nem is beszélve. Ez esetben a „fehér könyv"-jelleg mellett a stratégia kialakításának időszakában (2012) tapasztalható nagyfokú nemzetgazdasági bizonytalanságot látjuk e mögött, ugyanis tervezhető egy stratégia akár a legnagyobb pénzügyi részletességgel is, hitelessége megkérdőjeleződik, ha a tervek alapját jelentő gazdasági előrejelzések hónapról-hónapra jelentősen változnak. Ilyen környezetben indokoltnak érezzük a bizonyos fokú óvatosságot.

A leírtak fényében – tekintettel a Nemzeti Katonai Stratégia elfogadása óta eltelt időre és a tervezést segítő körülmények kiszámíthatóbbá válására – javasoljuk a fenti szempontok hatékonyabb érvényre juttatását a Kormányzati Stratégiai Irányításról (KSIR) szóló 38/2012. kormányrendelet alapján kidolgozásra kerülő miniszteri programban és a rövid, közép-, illetve hosszú távú haderő-fejlesztési tervekben.

Végül, de nem utolsó sorban jelezni kívánjuk, hogy bármely értékelés szubjektív jellege csökkenthető, ha a jelenleg is zajló tervezési folyamatba bizonyos funkcionális területeken az érintett szakmai közösségek, katonai szervezetek szélesebb körét is bevonják, beleértve ebbe a védelmi ipar (kutatás-fejlesztés és szolgáltatók) és a civil szféra (az önkéntes tartalékosok vonatkozásában érintett munkaadók) szereplőit, valamint szövetségeseinket, nemzetközi partnereinket is.

© CSIKI TAMÁS