NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
NÉZŐPONTOK – 2013/2
1581 Budapest Pf: 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra[1]

Jelen írás Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájával (NKS) foglalkozik, de nem hagyományos módon kívánja ismertetni azt, hanem sokkal inkább azt használja ki, hogy a stratégiai dokumentumok születési körülményei, jellegük és tartalmuk viszonylag hiteles pillanatképet közvetítenek egy-egy nemzet stratégiai kultúrájának állapotáról, e kultúra egyes elemeiről. Ebből a megközelítésből nézve például igen beszédes, hogy az első nemzeti katonai stratégiát csak 2009-ben – a rendszerváltozás után húsz, a NATO-csatlakozás után tíz évvel – fogadták el Magyarországon, s hogy ezt már 2012-ben újra kellett gondolni. A nemzetközi tapasztalatok szerint egy-egy közösség stratégiai kultúrájának állapotát jelzi az is, hogy egy adott stratégia inkább „tervező" stratégia-e, avagy „fehér könyv" jellegű, a célkitűzéseket összegző, leíró dokumentum. A tanulmány tehát összességében úgy tekint a 2012 decemberében elfogadott nemzeti katonai stratégiára, mint a magyar stratégiai kultúra kialakulásának egyik fontos eredményére/állomására.

A stratégiai kultúrának számos definíciója létezik.[2] E definíciók fő törekvése, hogy összegezzék azokat az objektív és szubjektív összetevőket, melyeket együttesen stratégiai kultúraként definiálhatunk. Ide szokás sorolni a történelmi tapasztalatokat, a földrajzi elhelyezkedést, a filozófiai-kulturális gondolkodásjegyeket, a gazdasági-társadalmi berendezkedés sajátosságait, a társadalom biztonságfelfogását (tehát az érzékelt fenyegetéseket), a katonai technológiák ismeretét, használatát, az ezekkel kapcsolatos preferenciákat. Szerencsés esetben ezek egyfajta kollektív értelmezési keretet alkotnak egyrészt a stratégiai környezet leírására (saját helyünk és kihívásaink meghatározása), másrészt az erő alkalmazására (annak szerepére és miként jére) vonatkozó elképzelésekre.[3] Szerencsés esetben tehát egyfajta kultúrává állnak össze, de korántsem mindig.

A magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai szakirodalom elmúlt két évtizedének áttekintése alapján nem fogalmazhatunk meg olyan állítást, hogy létezne koherens stratégiai kultúra Magyarországon.[4] Jelzésértékű e tekintetben az, hogy bár a mindkét világháborúból vesztesként kikerülő és kisállamként a nagyhatalmakhoz való folyamatos alkalmazkodást a történelmi tapasztalatokból igencsak jól ismerő Magyarország számára a kül-, biztonság- és védelempolitika a nemzeti lét meghatározó dimenzióit jelentették (és jelentik ma is), mégis – vagy talán éppen emiatt – e kérdésekről felettébb szerény számú releváns monografikus szakirodalom készült.

Hasonló a helyzet a professzionális politikai szinttel is. Mint ismeretes, minden kormánypolitika arra törekszik, hogy olyan nemzeti és nemzetközi feltételeket teremtsen, amelyek elősegítik a legfontosabb nemzeti értékek védelmét, a nemzeti érdekek sikeres érvényesíté-

[1] Ez a tanulmány az ÁROP-1.1.19-2012-2012-0001 kódjelű, a „*Hatásvizsgálatok és a kormányzati stratégiai irányítás rendszere egyes ágazati dokumentumainak elkészítése, valamint alkalmazási gyakorlatának támogatása a Honvédelmi Minisztériumban*" elnevezésű projekt keretében készült.

[2] A stratégiai kultúráról lásd KATZENSTEIN, Peter J.: *The Culture of National Security.* New York, Columbia University Press, 1996; Lawrence Sondhaus: *Strategic Culture and Ways of War*. Routledge, Taylor and Francis Group, 2006; VINCZE Hajnalka: Egy közös európai stratégiai kultúra kialakításának esélyei. In TAKÁCS Judit – TÁLAS Péter – VINCZE Hajnalka (szerk.): *Az Európai Unió biztonság és védelempolitikai dokumentumai. III. kötet.* Budapest, Chartapress, 2006. 15–26. o.; JOHNSON, Jeannie L. – KARTCHNER, Kerry M. – LARSEN, Jeffrey A. (eds.): *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*. Palgrave Macmillan, 2008; Asle Toje: *America, the EU and Strategic Culture*. Routledge, 2008.

[3] VINCZE Hajnalka: Egy közös európai stratégiai kultúra kialakításának esélyei, i. m. 16–17. o.

[4] TÁLAS Péter – CSIKI Tamás: *Can we identify a coherent strategic culture in Hungary?* Kézirat. A Német Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium (Bundesministerium für Bildung und Forschung) és a frankfurti Goethe Egyetem által szervezett „Sicherheitskultur im Wandel" nemzetközi kutatási projekt részeként készült tanulmány. A kézirat tervezett megjelenési időpontja: 2013. július.

© TÁLAS PÉTER

sét. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a sikeres kormánypolitika egyik alapfeltétele, hogy a mindenkori vezetés tisztában legyen az ország nemzetközi környezetével, a nemzetközi rendszerben elfoglalt helyével, reálisan határozza meg az ország céljait, szövetségeseit (érték- vagy érdekközösségét), potenciális ellenségképét, reálisan vegye számba a vélt vagy valós fenyegetéseket, továbbá azokat a képességeket, amelyek szükségesek a kihívások sikeres kezeléséhez. Mindezek tételes és deklaratív megfogalmazásait a nemzeti stratégiai dokumentumok tartalmazzák,[5] elsődlegesen a Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS),[6] illetve ehhez kapcsolódva az ágazati és tematikus stratégiák, amelyek közül az egyik legfontosabb a Nemzeti Katonai Stratégia (NKS).[7] Az utóbbi dokumentumban az ország politikai vezetése azt jelöli meg, hogy a nemzet biztonságával és a nemzeti érdekérvényesítéssel összefüggésben felmerülő katonai feladatokat milyen módon kívánja megoldani az ország fegyveres ereje, illetve ehhez milyen képességekre és eszközökre van szüksége, s ezeket hogyan teremti elő. A magyar országgyűlésben azonban a magyar kül-, biztonság- és védelempolitika egyes részkérdésein túlmutató, az úgynevezett stratégiai célkitűzéseket feszegető vitákra csak ritkán került sor (pl. a szakmailag talán legkomolyabbra a NATO-csatlakozást előtt), annak ellenére, hogy mind a parlament, mind pedig az egyes kormányok az elmúlt több mint két évtized során fogadtak el stratégiai jellegű külpolitikai, biztonságpolitikai vagy katonai dokumentumokat.[8] Ezek elkészültét azonban ritkán előzte meg széles, a nemzeti konszenzust kifejező vagy azt eredményező szakmai-politikai vita. Vagyis miközben az ilyen stratégiai dokumentumok fontos összetevői a stratégiai kultúrának, létezésük még korántsem jelenti vagy feltételezi e kultúra létét.

Írásunkban három kérdésre keressük a választ abban a reményben, hogy a katonai stratégia kapcsán képet kapunk a magyar stratégiai kultúra állapotáról is. Egyrészt arra, hogy miért csak az utóbbi években fogadtunk el katonai stratégiát? Másrészt arra, hogy szerzői milyen hazai környezetben alkották meg e stratégiát? S végül arra, hogy a stratégiában miként tükröződnek a magyar stratégiai kultúra jegyei és sajátosságai?

A nemzeti katonai stratégia „késésének" okairól

Történelmi és nemzetközi tapasztalatok szerint a kormányok általában a számukra, illetve az általuk vezetett közösségek számára legfontosabb problémák kezelésére készítenek stratégiákat, a kevésbé fontosakra nem. Magának a kifejezésnek az eredeti jelentése is ezt a fontosságot tükrözi: a stratégia ugyanis hosszú évszázadokon keresztül kizárólag a létfenyegetésre reflektált, a katonai győzelem esélyének növelését célzó tevékenységek összességét jelentette, s csak a XX. század közepén vált az államok lehetőségeinek komplex alkalmazását jelentő úgynevezett nagy stratégiává, vagyis – Joseph Caldwell Wylie szavaival élve – *„olyan cselekvési tervvé valamely cél elérésére, amely egyszerre a rendeltetés és a megvalósításához szükséges eszközök rendszere"*.[9] Ha tehát elfogadjuk, hogy csak a legfontosabb kérdésekről születnek nemzeti stratégiák, akkor meg kell állapítanunk, hogy hazánkban a honvédelem kérdése 2009-ig, az első katonai stratégia elfogadásáig egészen biztosan nem tartozott a társadalmilag legfontosabbnak ítélt problémák közé. Ehhez hozzátehetjük – a katonai stratégia kidolgozását és elfogadtatását magára vállaló honvédelmi vezetés érdemeit hangsúlyozva –, hogy az ország katonai biztonságát a magyar politikai elit és a magyar tár-

[5] Ezek rendszeréről lásd: CSIKI Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere*. Nemzet és Biztonság*, 2008. szeptember. 76–81. o.

[6] A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. *Magyar Közlöny,* 2012. évi 19. szám. 1378–1387. o.
http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf

[7] Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája. *Magyar Közlöny,* 2012. évi 175. szám. 29705–29713. o.
http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12175.pdf

[8] Gondoljunk csak a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről (1993), honvédelmének alapelveiről (1993), illetve biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről (1998) szóló országgyűlési határozatokra, a nemzeti biztonsági stratégiákra (2004, 2012), a nemzeti külkapcsolati stratégiára (2008), vagy a nemzeti katonai stratégiákra (2009, 2012).

[9] BAYLIS, John – WIRTH, James – COHEN, Eliot – GREY, Colin S. (szerk.): *A stratégia a modern korban. Bevezetés a stratégiai tanulmányokba.* Budapest, 2005, Zrínyi Kiadó, 14. o.

sadalom valójában még napjainkban, Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának megszületését követően sem sorolja a legfontosabb kérdések közé.[10] Fontos jeleznünk, hogy itt és most ezt nem szemrehányásként, csupán tényként szögezzük le.

Több oka van annak, hogy a honvédelem és a hadsereg kérdése az elmúlt több mint két évtizedben nem vált valódi nemzeti üggyé hazánkban. Ezek között vannak objektívek és szubjektívek, általános európai jelenségek, kelet-közép-európai regionális jellemzők és speciálisan magyar sajátosságok egyaránt. A következőkben csupán a legfontosabbakra utalunk.

A biztonsági környezet változása már az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején világosan jelezte, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt Európában. Az európai hagyományos fegyveres erőkről (CFE) szóló szerződés, illetve a Varsói Szerződés megszűnése és a Szovjetunió felbomlása, melyek véget vetettek tömbpolitikán alapuló kétpólusú világrendnek, radikálisan csökkentették az államok közötti nagyméretű háborúk esélyét az európai kontinensen.[11] A szovjet katonák több mint negyven év után elhagyták a kelet-közép-európai térség országait, az európai biztonsági szervezetek pedig már 1990-ben (júliusban a londoni NATO-csúcson, novemberben a párizsi EBESZ-csúcson) deklarálták a hidegháborús fenyegetés és az ellenségkép megszűnését. Ez Európa szinte valamennyi országában felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának jelentős mértékű csökkentését, illetve a haderőreformok szükségességét. A békeosztalékot mindenki az előtérbe kerülő és fokozódó társadalmi szükségletek (részleges) kielégítésére kívánta fordítani, így nem csupán csökkentek a védelemre szánt források a hidegháborús szembenállás végével és a katonai fenyegetések „leértékelésével", hanem egyidejűleg a többi szektor (szociális, jóléti) szerepe is relatíve felértékelődött.

Az európai kontinens nyugati, illetve kelet-közép-európai régiója azonban csupán látszólag volt azonos helyzetben a haderőreformok tekintetében. A kelet-közép-európai haderők ugyanis a rendszerváltásokkal együtt járó radikális politikai átalakulás, illetve a gazdasági visszaesés és a forráshiány körülményei között élték meg azt az összeurópai tendenciát, amelynek során a védelmi szférát szinte mindenütt rendre prioritáslistája végére sorolta az akkori politikai vezetés. A haderők forrásigényének maradékelvű kezelése politikai értelemben több szempontból is indokoltnak volt tekinthető az 1990-es évek első felének Kelet-Közép-Európájában. A biztonsági környezet említett változása mellett ezt erősítette, hogy a biztonság kérdéskörén belül ebben az időszakban a régió társadalmai számára a katonai biztonságnál jóval fontosabbá vált annak gazdasági és szociális dimenziója (így például a munkanélküliség és az elszegényedés problémája), illetve – a bűnözés gyors növekedésével párhuzamosan – közbiztonsági vetülete.[12] Vagyis egyszerűbben fogalmazva: sem a társadalmak, sem pedig a politikai elitek nem igazán kérték számon a biztonság katonai területéhez sorolt haderőreformok gyors és következetes végrehajtását a kelet-közép-európai védelmi szférák vezetőin.

Ráadásul a stratégiaalkotást jelentősen megnehezítette az is, hogy az 1989–90-es rendszerváltással kül- és biztonságpolitikai szempontból elméletileg közel fél tucat opció nyílt meg a függetlenné váló kelet-közép-európai országok előtt. A rendszerváltás első éveiben a térség országainak biztonságpolitikai vitáiban elméletileg az alábbi opciók vetődtek fel (illetve valósultak meg időlegesen):

- a Szovjetunióval/Oroszországgal való – esetleg módosított formájú és tartalmú – szövetség fenntartása (pl. Belarusz 1992-től, Szlovákia 1993–1998, Szerbia 1991–2000);

[10] Fontos jeleznünk és különválasztanunk a katonai biztonság, a honvédelem és Magyar Honvédség melletti szimbolikus és tényszerű elkötelezettséget. Nem vitatjuk, hogy szimbolikus értelemben a magyar politikai elit valamennyi tagja elkötelezett hazánk katonai biztonságának szavatolása mellett. Csupán azt állítjuk, hogy ez a szimbolikus, verbális és érzelmi elkötelezettség az elmúlt több mint húsz esztendőben alapvetően nem változtatott a védelmi szféra állandósult alulfinanszírozottságán.

[11] Ennek a ténynek a délszláv háborúk és a posztszovjet térség fegyveres konfliktusai sem mondtak ellent. A délszláv háborúk ugyanis polgárháborúként indultak, és sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén. A posztszovjet térség fegyveres konfliktusait pedig nemzetközi jogi szempontból nem tekinthetjük államok közötti háborúknak.

[12] Lásd MOLNÁR Ferenc: A közvélemény alakulása a biztonságról és a haderők szerepéről a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Magyarországon. *Új Honvédségi Szemle,* 2000/8. 4–23. o.

- a semlegesség és az el nem kötelezettség alternatívája (pl. Ukrajna 1991–1996; Moldova 1991-től);
- kísérletek egy közép-európai regionális biztonsági struktúra kiépítésére (pl. visegrádi együttműködés 1991-től, Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés 1996-tól);
- Az önerőre való támaszkodás opciója (Magyarország 1991–1994; Szerbia 1991–1995);
- Az összeurópai (kollektív) biztonsági rendszer az EBEÉ/EBESZ keretein belül (1990–1995);
- a nyugat-európai és az észak-atlanti integrációs intézményekhez – az Európai Unióhoz és a NATO-hoz – való csatlakozás.[13]

Bár az opciók megvalósulásának országonként kétségtelenül igen különböző volt a politikai realitása, megemlítésük mindemellett azért fontos, mert egyrészt plasztikusan szemléltetik azt, hogy a rendszerváltást követő biztonságpolitikai fordulat korántsem volt automatikus, illetve a térség egészére nézve nem szükségképpen vezetett egyetlen kizárólagos opció elfogadásához. Másrészt viszont *az egyes opciók meglehetősen eltérő képességű és funkciójú haderőt feltételeztek,* ami bizonyos értelemben megint csak hátráltatta a haderőreformokat, különösen azoknak a haderő modernizációjára vonatkozó szakaszát. Nem véletlen tehát, hogy a haderőreformokhoz nélkülözhetetlen (bár korántsem elégséges) első releváns biztonságpolitikai alapdokumentumok a térség legtöbb országában csupán 1993–1994-ben születtek meg (így Magyarországon is az 1993-as biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek). Sőt továbbmenve: bizonyos értelemben az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének útkeresése is elbizonytalanította a kelet-közép-európai országok védelmi szféráinak vezetőit,[14] de legalábbis jó hivatkozási alapot jelentett a haderőreformok elodázására, különösen, mivel a katonai képességek terén a NATO elvárásai is csupán 1999, még inkább pedig 2001. szeptember 11. óta mutattak egyértelműen egy irányba. Vagyis a haderők átalakításának stratégia szintű kérdését *az országok új külpolitikai pályára állítása kapcsán mutatkozó bizonytalanságok* is háttérbe szorították. Tény ugyanakkor, hogy a kelet-közép-európai térség biztonságpolitikai helyzetében stratégiai, geopolitikai értelemben a NATO és az Európai Unió bővítésének napirendre kerülése óta (1997 és 1998 óta) nem következett be lényeges változás. Vagyis e tekintetben nem lett volna akadálya egy katonai stratégia elkészítésének.

A honvédelem kérdésének magyarországi háttérbe szorításában igen komoly szerepe volt és van annak, hogy a magyar társadalom a biztonságot lényegében az elmúlt több mint két évtized során mindvégig elsősorban és hangsúlyosan szociális biztonságként, illetve közbiztonságként értelmezte, s a biztonság katonai dimenzióját nem tartotta fontos tényezőnek a biztonság komplex fogalmán belül.[15] Ez utóbbihoz – paradox módon – a NATO-bővítés is

[13] NATO: Csehország, Magyarország, Lengyelország – 1999, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia – 2004; Európai Unió: Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia – 2004, Horvátország és Albánia – 2007.

[14] Elég talán arra utalni, hogy a NATO a hidegháború utáni korszakban legalább négy markánsan, bizonyos értelemben a katonai követelmények szempontjából is különböző funkciót töltött be: a klasszikus kollektív védelmi, a béketeremtő-békefenntartó, a bővülésben tetten érhető biztonságkisugárzó s a 2001 utáni megjelenő globális csapásmérő funkciókat. A szövetség tervezési folyamatait figyelembe véve az 1998 előtti időszakot elsősorban a területvédelem jellemezte, s csupán az 1999-es washingtoni csúcson meghirdetett Védelmi Képességek Kezdeményezéssel (DCI), illetve a 2001. szeptember 11-i eseményeket követően tevődött át a figyelem a tervezési rendszeren belül az expedíciós, területen kívüli műveletekre.

[15] A magyar átlagpolgár – mint azt a különböző szociológiai vizsgálatok is bizonyítják – rendszerint először a megélhetést garantáló munkahelyek biztonságára, az egészség- és nyugdíjbiztosítási jogosultsághoz kapcsolódó szociális biztonságra (a jelenlegi pénzügyi és gazdasági világválság közepette a szociális biztonságnál szélesebb gazdasági biztonságra), illetve a társadalmi együttélés belső rendjéhez (az egyes ember életének, személyének, javainak és jogainak biztosításához) kapcsolódó közbiztonságra gondol a biztonság szó hallatán. Kevésbé érzékenyek a nemzetközi biztonságra, amely a hatalmi politizálás hagyományaiban gyökerezik. Lásd RADVÁNYI Lajos: A magyar lakosság biztonságfelfogása és értékpreferenciái, 1999–2008. *Nemzet és biztonság,* 2009/2. 9–22. o.; TÁLAS Péter: Integrációk szorításában. A kelet-közép-európai térség biztonságáról, 1990–2010. In HÁDA Béla – LIGETI Dávid – MAJOROS István – MARUZSA Zoltán – MERÉNYI Krisztina (szerk.): *Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves.* ELTE Új és Jelenkori Történeti Tanszék, Budapest, 2010. 617–630. o.

komoly mértékben hozzájárult, hiszen miközben tovább javította az ország biztonsági környezetét, a lakosság és a politikai elit egy része szemében „megoldotta" Magyarország katonai biztonságának garantálását. A biztonságnak ezt a szociális biztonságra szűkített percepcióját megítélésünk szerint alapvetően két dolog erősítette fel a magyarokban a régió más társadalmaihoz képest. Egyrészt az, hogy a Kádár-rendszerben szocializálódott és az 1970-es évektől az európaihoz közelítő fogyasztáshoz szokott/szoktatott magyar lakosság számára a rendszerváltáshoz való viszonyt legerősebben az 1989 utáni gazdasági visszaesés és elbizonytalanodás negatív élménye befolyásolta,[16] másrészt az, hogy rendszerváltást követően is több gazdasági-pénzügyi válságperiódust kellett megélnie (1989–1992, 1995–1997, 2006–2012). Az ilyen időszakokban pedig a társadalmak számára a gazdasági és szociális biztonság megőrzése válik prioritássá (amennyiben – mint Magyarország esetében is – közvetlen katonai fenyegetést nem érzékelnek).

A katonai stratégia késlekedésének okai kapcsán röviden érdemes válaszolnunk arra is, hogy vajon a stratégiaalkotó szakmai elit mikortól állt készen egy modern katonai stratégia elkészítésére? Ne feledjük: az egyik legkomolyabb regionális szinten jelentkező problémát a haderőreformok szempontjából az jelentette, hogy a kelet-közép-európai országok haderőire (eltekintve az újonnan létrejövő, haderővel nem rendelkező államoktól) *a Varsói Szerződés időszakából maradt örökség* nyomta rá a bélyegét. Ez az örökség egy túlméretezett, struktúrájában, haditechnikájában, kiképzettségében és mentalitásában a Varsói Szerződés keretében végrehajtandó támadó hadműveletekhez tervezett hadsereg volt. Olyan intézmény, amely már pusztán méreteinél fogva is úgynevezett nagy elosztó rendszerként működött, számos olyan működési területtel, amelynek csupán közvetve volt kapcsolata a védelemmel.

Mivel szakmai elit felkészültségére vonatkozó állásfoglalás minden esetben vita tárgyát képez(het)i, hadd idézzük egy valóban elismert hazai szaktekintély, Dr. Deák János ny. vezérezredes *A nemzeti katonai stratégiai gondolkodás fejlődése* című 2012-es írásának néhány gondolatát. *„A stratégiai gondolkodást – az ókortól fogva – a katonák, a hadvezérek és a katonatudósok alakították, fejlesztették ki, de az elmúlt évszázadban a stratégiaalkotás módszereit, algoritmusait a polgári életben, a gazdaságban, így például az üzemi termelés hatékonyságának növelése érdekében továbbfejlesztették. Ma már életünk csaknem minden területén stratégiákat készítenek. Sajnálatos, hogy a modern stratégiaalkotás elvei, modelljei és fogásai a katonai stratégiák megalkotásánál nem mindig érvényesülnek".*[17] A magunk részéről nem vagyunk ennyire szigorú kritikusok. Abból indulunk ki, hogy hazánk a 1999-es csatlakozást követően teljes mértékben bekapcsolódott a NATO védelmi tervezési és haderő-tervezési folyamataiba. A hazai védelmi képességek első stratégiai felülvizsgálatát – mivel Magyarország eredeti felajánlásait nem tudta teljesíteni – 1999–2000 folyamán az első Orbán-kormány hajtotta végre, majd ezt követően – 2002–2003 folyamán – a Medgyessy-kormány is végrehajtott egy védelmi felülvizsgálatot, mondván, hogy a korábbi felülvizsgálat elsősorban a forráskorlátok és nem a szükséges képességek oldaláról közelítette meg a haderőreformot.[18] Ráadásul – miként arra Szenes Zoltán *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)* című írásában jelzi – a honvédelmi tárca 2002 és 2004 között egy jó védelmi tervezési rendszert (TVTR) hozott létre az amerikai tervezési, programozási és finanszírozási szisztéma (PPBS) adaptálásával.[19] Úgy véljük tehát, hogy a hazai stratégiaalkotó szakma nagyjából a 2000-es évek közepétől lényegében már készen állt arra, hogy egy viszonylag tartós katonai stratégia megalkotására legyen képes.

Készen állt erre annak ellenére, hogy éppen 2002–2003-ban robbant ki az általános rendeltetésű, teljes képességű haderő *versus* specializált képességű haderőről szóló vita a ma-

[16] Ezzel szemben Lengyelországban a korábbi ellátási nehézségeket felszámolásának és az 1981. december 13-án bevezetett katonai diktatúrából kinőtt politikai rendszer végének, Romániában a Ceaucescu-diktatúra bukásának, a föderatív országokból létrejött új államok társadalmai számára pedig az önálló nemzetállam pozitív élményét jelentette a rendszerváltás, a hadseregek megteremtése pedig az elnyert állami szuverenitás garanciájaként jelent meg.

[17] DEÁK János: A nemzeti katonai stratégiai gondolkodás fejlődése. *Honvédségi Szemle,* 2012/6. 3. o.

[18] KERN Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok*. Századvég Műhelytanulmányok 7. 2007; SZENES Zoltán – TÁLAS Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban.* Zrínyi Kiadó, 2009. 84–85. o.

[19] SZENES Zoltán: A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012). *Honvédségi Szemle,* 2012/6. 8–9. o.

gyar katonai stratégák között.[20] Az ilyen és az ehhez hasonló viták azonban lényegében végigkísérték az elmúlt több mint húsz esztendőt („területvédelem *versus* érdekvédelem", „missziós képességek *versus* országvédelmi képességek" stb.), s nem ez a vitafolyam volt a katonai stratégia késlekedésének tényleges oka. Ami a változó biztonsági környezet, a politikai elit és a társadalom érdektelensége mellett a leginkább akadályozta egy tartós és hiteles katonai stratégia elkészültét, az a védelmi szféra permanens alulfinanszírozottsága, s e finanszírozás kiszámíthatatlansága. Szenes Zoltán már hivatkozott írásában igen plasztikusan mutatott rá arra, hogy bár a 1989–2012 között hatalomra kerülő kilenc magyar kormány közül hét rendelkezett haderőreform-elképzelésekkel, illetve ambíciókkal, *„valamennyi haderőreform megszakadt vagy 'megbicsaklott' a rendelkezésre álló források elégtelensége miatt."*[21] A forráshiány és alulfinanszírozottság miatt a kormányok tulajdonképpen még akkor is kényszerpályára kerültek, ha politikai értelemben elkötelezetteknek mutatkoztak hadsereg megreformálására. Ugyanis ez esetben is többnyire csupán a haderő-átalakítás „legolcsóbb", létszám- és eszközcsökkentő fázisát voltak képesek ténylegesen végrehajtani, esetleg a haderőben dolgozók munka- és szociális körülményein igyekezhettek javítani a rendelkezésükre álló időszakban és források birtokában, de a modernizálás legköltségesebb szakaszát – a kiképzési feltételek megváltoztatását, illetve a haderő átfegyverzését és technikai modernizálását – többnyire utódaikra hagyták. Az utódoknak viszont éppen úgy szembe kellett nézniük a forráshiánnyal, mint elődeiknek, így leggyakrabban egy új haderőreform-koncepció kidolgozásával, illetve megkezdésével menekültek a csapdahelyzetből, ismét a „legolcsóbb" szakasznál (a létszám- és eszközcsökkentésnél) kezdve saját haderő-átalakításukat, s persze ismét utódaikra hagyva a reform „nagy számláinak" (átfegyverzés, technikai modernizáció) kifizetését. Vagyis ez utóbbit csak akkor és annyiban valósították meg, amennyire a biztonság- és védelempolitikai események és folyamatok (elsősorban a nemzetközi missziókban való részvétel, a NATO-csatlakozás és tagság kritériumai) megkövetelték.

Az NKS megalkotásának hazai környezetéről

Az előbbiekben azt igyekeztünk jelezni, hogy mivel a sikeres katonai stratégiaalkotás szakmai feltételei nagyjából a 2000-es évek közepére megteremtődtek Magyarországon, a nemzeti katonai stratégia közel félévtizedes késlekedésének döntően politikai okai voltak. Ha ennél is konkrétabban kell megjelölnünk ezeket, akkor leginkább a társadalmi figyelem és a politikai eliten belüli konszenzus hiányát emelhetjük ki. Bennünket azonban ezúttal is elsősorban az okok okai érdekelnek, vagyis jelen esetben az, miért nem sikerült konszenzust kialakítani a magyar politikai eliten belül – s nem csupán az NKS, hanem általában a stratégiai kérdések kapcsán. Ez utóbbi jelzése azért kulcsfontosságú, mert azt bizonyítja, hogy nem elsősorban szubjektív okok vezettek az állandósult konszenzushiányhoz, hanem sokkal inkább strukturálisak. Egyszerűbben fogalmazva: nemcsak a honvédelemmel és Magyar Honvédséggel kapcsolatban nem sikerült nemzeti stratégiát kialakítania a politikai elitnek, hanem általában a nagy elosztórendszerek reformjaival kapcsolatban sem.

Nem hallgathatjuk el, hogy az eliten belüli konszenzushiánynak vannak szubjektív okai is. Ilyen például, hogy szemben más országokkal (pl. Lengyelországgal), hazánkban máig sem sikerült elérni, hogy a választott képviselők kötelező jelleggel bizonyos alapvető biztonság- és védelempolitikai ismeretekhez (s ezen keresztül modern stratégiai ismerethez és szemlélethez) jussanak hivatalba lépésük előtt. De ilyen magyar sajátosság a politikai elit által oly sokszor pozitív értelemben hivatkozott „kormányzati stabilitás" is (ti. hogy a magyar kormányok és kormánykoalíciók teljesítményüktől függetlenül szinte mindig kitöltötték mandátumukat), ami viszont korántsem volt kedvező helyzet a konszenzusteremtés szempontjából. Ezek azonban megítélésünk szerint csupán másodlagos okai a stratégiai szemlélet hiányának.

A konszenzus és a stratégiai kultúra elmúlt két évtizedbeli hiányának döntő okát ugyanis abban látjuk, hogy Magyarországon – egyébként hasonlóan a közép-kelet-európai térség

[20] Uo. 10. o.
[21] Uo. 8. o.

számos más országához – egyszerre több olyan integrációs folyamat is lejátszódik, melyek igen különböző, egymástól alapvetően eltérő nemzeti stratégiákat igényelnek.

A kelet-közép-európai térség 1989–1990 utáni biztonságpolitikai irányváltását a legáltalánosabban az *európaizálódás,*[22] a *renacionalizáció*[23] és a *globalizáció* fogalmaival ragadhatjuk meg. E három, egy időben zajló folyamat a térség valamennyi országát érintette és érinti ma is. A gazdasági-társadalmi válságból való kilábalás és a gyors modernizáció reményében ugyanis a bipoláris világrend összeomlását követően szinte valamennyi kelet-közép-európai nemzet céljai között megjelent az európai politikai értékeken alapuló demokratikus jogállam és a piacgazdaság kialakítása, az európai gazdasági, illetve az euroatlanti biztonsági szervezetekhez való közeledés szándéka, s ezzel együtt a *szuverenitás-megosztás* tudatos felvállalása. Másfelől viszont – a tömbpolitika által évtizedekig rájuk oktrojált korlátozott szuverenitás fogságából kiszabadulva – valamennyien újrafogalmazták nemzeti érdekeiket, önálló külés biztonságpolitikájukat, s igyekeztek az adott körülmények között a lehető legteljesebb körűvé tenni szuverenitásukat (*szuverenitás-kiteljesítés*). Vagyis visszatértek a nemzetfejlődésnek arra a történelmi útjára, amelyről a második világháborút követően vagy azt megelőzően letérni kényszerültek. A térség régi és új államait természetesen nem hagyták érintetlenül a biztonságpolitika globalizációjának az elmúlt másfél évtizedben tapasztalható tendenciái sem. A rendszerváltással együtt járó térségbeli válságok igen hamar rávilágítottak például arra, hogy a nemzeti biztonság hagyományos – elsősorban annak katonai és külpolitikai dimenzióját előtérbe helyező – szűk felfogása idejétmúlt. A posztjugoszláv térség válságának és háborúinak, illetve a posztszovjet térség fegyveres konfliktusainak időszakában a közép- és kelet-európaiak Európában mindenkinél közelebbről figyelhették meg és érzékelhették a működésképtelen államok biztonságpolitikai veszélyességét, illetve a nem állami szereplők – mindenekelőtt az állam nélküli nemzetek és az etnikai kisebbségek – növekvő biztonságpolitikai súlyát.

Gyakran hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy a nyugat-európai és a kelet-közép-európai térség társadalmai a nemzetfejlődést illetően *eltérő történelmi pályán mozogtak és mozognak alighanem ma is*. S itt nem csupán a megkésettség régóta közismert jelenségére[24] vagy a két térség nacionalizmusainak eltérő jellegére[25] kell gondolnunk, de arra is, sőt témánk szempontjából leginkább arra, hogy Kelet-Közép-Európa második világháború utáni történetéből gyakorlatilag teljesen kimaradt az integrációnak az az organikus fejlődése, amely Európa nyugati felét a bipoláris világ felbomlásakor az Európai Unió – s ezáltal a poli-

[22] Az európaizálódás fogalmát számos szerző számos különböző értelemben használja. Lásd LADRECH, Robert: Europeanization of Democratic Politics and Institutions: the Case of France. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32. No. 1. 1994. 69–88. o.; SMITH, Michael E.: *The Europeanization of European Political Cooperation: Trust, Transgovernmental Relations, and the Power of Informal Norms*. Political Relations and Institutions Research Group Working Paper 2. November 1996. http://www.ciaonet.org/wps/smm01/; RISSE, Thomas – COWLES, Maria Green – CAPORASO, James (eds.): *Europaenization of Domestic Change.* Cornell University Press, Ithaca, New York, 2001; OLSEN, Johan P.: *The Many Face of Europeanization.* ARENA Working Papers, 2002. WP 01/02 http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm; RADAELLI, Claudio M.: The Europeanization of Public Policy. In FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization.* Oxford University Press, Oxford, 2003. 27–56. o.; Gergana Noutcheva et al.: Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories. In COPPIETERS, Bruno et al. (eds.): *Europeanisation and Conflict Resolution: Cases from the European Pheriphery*. Academia Press, Gent, 2004. 1–35. o. http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter1.pdf; MAJOR, Claudia – POMORSKA, Karolina: *Europeanisation: Framework or Fashion?* CFSP Forum, Volume 3. Issue 5. 2005. szeptember, 1–4. o. www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html;

[23] A térség biztonság és védelempolitikájának 1990-es évek elejei renacionalizációjáról lásd DUNAY Pál: *Adversaries All Around? (Re)Nationalization of Security and Defence Policies in Central and Eastern Europe.* The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 1994. 7–11. és 29–35. o.; DUNAY Pál*:* Whence the threat to peace in Europe? In Pál Dunay et al.: *A lasting peace in Central Europe?* Chaillot Papers 20. 1995. október. http://www.iss-eu.org/

[24] Lásd erről BEREND T. Iván – RÁNKI György: *Gazdasági elmaradottság, kiutak és kudarcok a XIX. századi Európában.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. 508 o.; GERSCHENKRON, Alexander: *Gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból.* Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 552 o.; BALOGH András – ROSTOVÁNYI Zsolt – BÚR Gábor – ANDERLE Ádám: *Nemzet és nacionalizmus.* Korona Kiadó, Budapest, 2002. 544 o.

[25] Lásd erről SZŰCS Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Magvető Kiadó, Budapest, 1983. 137 o.; BIBÓ István: A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok* II. kötet. Magvető, 1986. 185–265. o.

tikai integráció felé mutató CFSP és ESDP – létrehozásához vezette. Hajlamosak vagyunk elfeledkezni azokról a nehézségekről is, amelyek az európaizálódás, a renacionalizáció és a globalizáció *egyidejűségéből* fakadnak. Nevezetesen legfőképpen arról, hogy Kelet-Közép-Európa esetében egy olyan térségről van szó, ahol a társadalmaknak, nemzeteknek, államoknak egyszerre kell adekvát választ és eszközt találniuk a renacionalizáció által felszínre hozott régi megoldatlan problémákra, illetve azokra az új kihívásokra, amelyekkel első ízben európaizálódásuk és a globalizációs folyamatokba való bekapcsolódásuk során szembesülnek. Arra, hogy ezek a válaszok és az eszközök sokszor milyen kiáltó ellenmondásba kerülhetnek – például milyen tragikus következményei lehetnek a békés konfliktus-megoldási kísérleteknek ott, ahol a fegyverek ereje az úr; a multikulturális együttéléshez való doktriner ragaszkodásnak ott, ahol a nemzetállamok kialakítása etnikai tisztogatásokhoz vezet –, aligha találhatunk szemléletesebb példát a délszláv válságnál.[26]

A fenti képletet csak tovább bonyolítja, hogy az európaizálódás, a renacionalizáció és a globalizáció folyamata a kelet-közép-európai térség nemzetei esetében – államjogi helyzetüktől, társadalmaik szerkezetétől, demokratikus politikai hagyományaik minőségétől, kulturális tradícióiktól, gazdaságaik nyitottságától és fejlettségétől függően – meglehetősen *eltérő mélységű és intenzitású* volt és az még ma is. Míg például a renacionalizáció a korábban is önálló államisággal rendelkezők esetében formálisan „csupán" a modern jogállamiság megteremtését, nemzetgazdaságuk piacgazdasággá alakítását, valamint kül- és biztonságpolitikájuk nemzeti alapokra való helyezését jelentette, addig a renacionalizálódás hatására felbomló föderatív államok nemzeteinek esetében az önálló és szuverén nemzetállamiság teljes – társadalmi, politikai és intézményi – vertikumának kiépítésével járt együtt. Míg az előbbi esetben elsősorban a nemzetállam külső integrációjára való felkészülés, illetve az ezt elősegítő európaizálódás lett a domináns probléma, az utóbbiak esetében a nemzetállam belső integrációjának megteremtése, illetve megerősítése lett a rendszerváltás kulcskérdése, és ebben az újjáéledő nacionalizmusokra hárult a legfőbb integratív szerep. Kissé leegyszerűsítve arról van szó, hogy a közép-kelet-európai országok többségében a társadalom nemzetközi integrációját meg kellett és meg kell előznie nemzeti integrációjuknak. Vagy még egyszerűbben szólva: a régió államainak nemzetközi érdekeik megfogalmazása előtt definiálniuk kellett és kell nemzeti érdekeiket, ha másért nem is, hogy hatékonyan tudják képviselni őket a nemzetközi szervezetekben.

Az Európai Unióba való belépést 2004 májusában sikerként, elsősorban külpolitikájuk történelmi sikereként élték meg a csatlakozó országok társadalmai és politikusai. Az ünnepi hangulat közepette kevés szó esett arról, hogy az integráció sok tekintetben kényszerpálya a kelet-közép-európai térség kisállamai szempontjából. A kívülmaradásból származó hátrányok miatt ugyanis nem volt reális alternatívája az EU-csatlakozásnak. Kevés szó esett arról is, hogy az unióba való belépés aktusa csupán annyit jelent, hogy a csatlakozó társadalmak az *európai periféria centrumából átléptek az európai centrum perifériájába*. A csatlakozás történelmi hozadéka pedig nem más, mint az érdekérvényesítés integráción belüli új lehetőségeinek megnyílása. Új, de korántsem könnyebb lehetőségeinek, hiszen a kelet-közép-európai kisállamoknak fokozottan számolniuk kell azzal, hogy az unión belüli kölcsönös függőség és határaiknak a „négy szabadság" általi átjárhatósága tulajdonképpen korlátozza képességeiket szuverenitásuk és autoritásuk teljes körű fenntartására. S ami talán ennél is lényegesebb: amennyiben nem tudják ellensúlyozni a gazdasági integráció kényszerét, s nem találják meg azokat a kulcsterületeket, amelyek ténylegesen megnyitják számukra az érdekérvényesítés új keretek közötti lehetőségeit, aligha lesz esélyük a centrum perifériájából való továbblépésre.[27]

Mindezzel csupán érzékeltetni szerettük volna, hogy kelet-közép-európai és ezen belül a magyar politikai elit a rendszerváltást követően korántsem került egyszerű helyzetbe a stra-

[26] A délszláv válságról lásd JUHÁSZ József: *Volt egyszer egy Jugoszlávia.* Aula Kiadó Kft., Budapest, 1999. 374 o.; JUHÁSZ József – MAGYAR István – TÁLAS Péter – VALKI László: *Koszovó. Egy válság anatómiája.* Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 392 o.; JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában.* Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003. 328 o.

[27] VAS Mária Éva: *Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában.* Ph.D. értekezés. Kézirat, Budapest, 2002. 60. o.

tégiaalkotás, illetve a stratégiai kultúra kialakulása szempontjából. Mindez persze nem jelentette azt, hogy a rendszerváltást követő két évtizedben ne lettek volna stratégiainak nevezett, illetve minősített céljai Magyarországnak – például felelősség a határon túli magyarokért, a NATO- és az EU-csatlakozás –, míg azonban az előbbi kapcsán csupán a kérdés fontosságában (s nem a megoldásában), az utóbbiak kapcsán elsősorban a tagság elérésének céljában volt kimutatható ténylegesen erős konszenzus a politikai eliten belül. Azonban sem a NATO-tagság, még kevésbé pedig az EU-tagság kapcsán eddig nem került sor arra a tisztázó vitára, hogy Magyarországnak milyen hosszú távú, stratégiai jellegű nemzeti érdekei vannak a tagság kapcsán, s ezeket milyen stratégiai jellegű politikával kívánja érvényesíteni a szervezeteken belül.

Ha tehát a hazai környezet szempontjából tekintünk a nemzeti katonai stratégiára és általában a haderő átalakítására, a honvédelmi tárcának nemigen van szégyellnivalója: jóllehet nehéz körülmények között (a biztonsági környezet változása, a politikai figyelem hiánya, a permanens alulfinanszírozottság, a hosszú távú forrásfeltételek állandó módosulása), s nem hiányosságok nélkül, de a nagy elosztórendszerek közül az elsők között sikerült strukturálisan átalakítani a Magyar Honvédséget. Ráadásul olyan két évtized során, amikor állami szinten sajnos nem érvényesültek a hosszú távú tervezés szempontjai (*nota bene* csupán a második Orbán-kormány tűzte napirendre a stratégiai kormányzati irányítási rendszer kiépítését!), s amikor a nagy elosztórendszerek politikailag népszerűtlen reformjára, illetve bizonyos szektorális reformokra többnyire csak a külső kényszerek (elsősorban a NATO- és az EU-csatlakozás) miatt szánta rá magát a magyar politikai elit.

Az NKS és a hazai stratégiai gondolkodás elemei

Írásunknak a Nemzeti Katonai Stratégia késésével és megszületésének körülményeivel foglalkozó gondolatait abban a reményben tettük közzé, hogy sikerül pontosabban meghatároznunk hazánk katonai stratégiájának helyi értékét, s így hitelesebben beszélhetünk annak jellemzőiről is. Például arról, hogy a magyar stratégiai kultúra állapotának és a védelmi szférára fordított/fordítandó források állandósult bizonytalanságának komoly szerepe van abban, hogy a magyar nemzeti katonai stratégia inkább „fehér könyv" jellegű (vagyis az ország biztonság- és védelempolitikai célkitűzéseit rendszerbe foglaló, azok elérését vázoló leíró dokumentum), semmint egy a cél–eszköz-rendszert minden elemében stratégiai időtávra (általában legalább 8–10 évre, 10–15 éves kitekintéssel) tervező stratégia. Továbbá arról, hogy a Nemzeti Katonai Stratégia megszületésével a magyar stratégiai dokumentumok rendszere csak az utóbbi években nyerte el hierarchikus teljességét (a NATO stratégiai koncepciója – nemzeti biztonsági stratégia – nemzeti katonai stratégia – védelmi tervezéshez készített miniszteri irányelvek).

Összehasonlításképpen: a magyarhoz képest az Egyesült Államokban a stratégiai dokumentumok rendszere három szintre rendeződik: a legátfogóbb dokumentum a Nemzeti Biztonsági Stratégia,[28] a védelmi kérdéseket a Nemzeti Védelmi Stratégia[29] foglalja össze, míg a Nemzeti Katonai Stratégia[30] kizárólag a védelem katonai aspektusaira koncentrál (a belbiztonságot például nem tárgyalja, mert annak külön ágazati stratégiája van). Hagyományosan az Egyesült Államokban teljesül leginkább e dokumentumok „stratégiai" cél- és eszközmegjelölő funkciója, s itt lehet megfigyelni leginkább a stratégiai dokumentumok rendszerének komplexitását is, egyrészt a kidolgozott részletes és szinte valóban minden területet lefedő dokumentumok megléte, másrészt nyilvános hozzáférésük biztosítása miatt.[31] Általában elmondható, hogy az Egyesült Államokban hagyományosan igen fejlett és a védelmi döntéshozatal minden szereplőjének működésébe magas szinten beleivódott a stratégiai kultúra. Ez-

[28] *National Security Strategy*. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
[29] *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf
[30] *National Military Strategy of the United States of America*. http://www.jcs.mil//content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf
[31] CSIKI Tamás: A stratégiai dokumentumok rendszere, i. m. 78. o.

zel szemben Németországban a Védelempolitikai Irányelvek dokumentum szolgál átfogó iránymutatásként, ami „fehér könyvként" az átfogó biztonságpolitikai helyzet értékeléséből és a kapcsolódó célkitűzésekből (tulajdonképpen egy nemzeti biztonsági stratégiának megfelelő részből) vezeti le a védelempolitikai, katonai feladatokat (egy nemzeti katonai és egy belbiztonsági stratégiának megfelelő részben).[32] A stratégiáktól elvárható célmegjelölés a német esetben is teljesül, az eszköz- és forrásmegjelölés terén azonban itt is komoly bizonytalanságokkal találkozhatunk. Ezt már csak azért érdemes jeleznünk, hogy érzékeltessük: nem csupán Magyarországon szembesülnek a védelmi szféra vezetői forrásbizonytalanságokkal.

A stratégiák egyébként meglehetősen kötött műfajú dokumentumok, amelyeknek lényegében „kötelező" tartalmi elemei vannak. Kidolgozásuk során szerzőik – az illetékes szakigazgatási szerv, azaz esetünkben a Honvédelmi Minisztérium szakértői – az aktuális biztonság- és védelempolitikai trendek katonai elemeire és a biztonsági környezet értékelésére alapoznak. A katonai stratégiáknak tartalmazniuk kell a katonapolitikai helyzet értékelését, a katonai jellegű válságok elemzését, az általános geopolitikai helyzet leírását, egy adott régión belül az állami és nem állami szereplők közötti konfliktusok, az aszimmetrikus kihívások, az államon belüli feszültségek és válságok kialakulásának valószínűségét, s konkretizálják ezek esetében a fegyveres szervezetekre háruló egyes feladatokat, alkalmazásuk körülményeit, a hadviselési módokat és a szükséges eszközöket. Végül, de nem utolsó sorban a katonai stratégia felméri a fegyveres erők rövid és hosszú távú fejlesztéséhez, a katonai feladatok ellátásához szükséges erőforrásokat, s javaslatot tesz ezek felhasználására. A 91 pontból álló magyar katonai stratégia formailag és tartalmilag is teljesíti a stratégiákhoz fűződő alapvető műfaji elvárásokat.[33] Igazi minőségét azonban megfogalmazásainak konkrétsága/bizonytalansága alapján állapíthatjuk meg.

A magunk részéről Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának legnagyobb pozitívumát abban látjuk, hogy a gazdasági-pénzügyi válság közepette is néhány konkrétummal támasztja alá az ország nemzetközi ambíciószintjét, a Magyar Honvédség feladatait, így:

– nevesíti 1000 fő nemzetközi műveletekben történő egyidejű 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);

– konkretizálja a védelmi költségvetés belső arányainak javítását: személyi kiadások (40%) – működési kiadások (30%) – fejlesztési kiadások (30%) (56. pont).

A másik oldalon viszont a stratégia negatívumának tekintjük és kritikaként kell jeleznünk, hogy

– a 2016-ig szóló védelmi költségvetés-prognózis nominálértéke valójában reálértéken csökkenést jelent az infláció függvényében, amit az ún. „védelmi infláció" – azaz a védelmi kiadások egyes tételei, különösen a haditechnikai eszközök beszerzése tekintetében 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 például a helikopter-beszerzést), másrészt további egy–három kormányzati ciklusra vonatkozik, így megvalósulása a gazdasági helyzet függvényében a politikai szándéktól függetlenül is kétséges lehet;

[32] *Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interesse wahren – International Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*.
http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3OTY4NjIyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungspolitische%20Richtlinien%20(27.05.11).pdf

[33] Miként azt már fejezet- és alfejezet-címeinek felsorolása is jelzi: I Bevezető. II. Alapvetések. III. Működési környezet. A. Biztonsági környezet. (A biztonságot és stabilitást erősítő folyamatok, A biztonság és stabilitás ellen ható folyamatok) B. A szövetségi tagság és a nemzetközi egyezmények. C. A haderő alkalmazásának jellemzői. D. Erőforrások. IV. A Magyar Honvédség feladatai. V. Képességek. A. A képességfejlesztés alapvető szempontjai. B. Képességfejlesztési irányelvek. C. Végrehajtási irányelvek. VI. Záró rendelkezések.

– a Nemzeti Katonai Stratégia *„az országvédelmi képességek alapjainak megteremtéséről”* ír, amelyeket szükség esetén tovább lehet/kell fejleszteni – ennek módjáról, eszközeiről, megvalósításáról azonban nem esik szó, mint 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.

Utóbbiakhoz azonban hozzá kell tennünk, hogy a stratégia készítői egyrészt mindig „hozott anyagból dolgoznak”, vagyis a politika által megadott forráskeretekre és forrástrendekre támaszkodhatnak, másrészt valószínűleg elég tapasztalt szakemberek ahhoz, hogy tudják: napjainkban – a gazdasági-pénzügyi válság körülményei között – a katonai szükségletek hosszú távú tervezési igényeinek nincs állami támasza, a hosszú távú tervek nem tudnak szervesen kapcsolódni a biztonságot és garanciát adó kormányzati stratégiai tervezésbe. Vagy egyszerűbben fogalmazva: a gazdasági szükségszerűségek közepette a magyar kormányok „felülírják” a haderőtervezéshez szükséges finanszírozási „ígérvényeket”, s amíg a Honvédelmi Minisztériumnak megadott hosszú távú forrásadatok rövid idő alatt bizonytalanná válhatnak vagy megváltozhatnak, hitelesen aligha lehet konkrétabb stratégiát alkotni. Mindez elsősorban azért probléma, mert rövid távú tervezéssel viszont nem lehet fegyverrendszereket lecserélni (új helikoptereket, páncélozott harcjárműveket, tüzérségi eszközöket stb. vásárolni), ezek ugyanis olyan méregdrága eszközök, hogy csak hosszú távon finanszírozhatóak. Tárgyilagosan azonban tegyük hozzá: e problémákkal (ti. a forráscsökkenéssel, s az ebből fakadó jövőbeni bizonytalanságokkal) nem vagyunk egyedül Európában.

A katonai stratégia, illetve általában a stratégiai dokumentumok konkrétumaiból – miként írásunk elején már említettük – szerencsés esetben kirajzolódnak a stratégiai kultúrának a politikai elit által hordozott és preferált elemei. Ha ilyen szempontból vizsgáljuk meg a 2012 decemberében elfogadott Nemzeti Katonai Stratégiát (1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat), az alátámasztani látszik a magyar stratégiai kultúra vizsgálata során eddig azonosított elemeket, azaz:

– *pacifista*, vagyis a nemzetközi rendszerben a viták békés rendezését támogató külpolitikát preferálja, amely a katonai erőt a külpolitika egyik eszközének tekinti, de előnyben részesíti a nem katonai eszközöket;
– *a katonai erő használatát erős korlátok között tartja lehetségesnek*, nemzetközi szervezetek – elsősorban a NATO, az EU, illetve az EBESZ és az ENSZ – keretei között, vagy koalíciós műveletekben, legitim felhatalmazással, elsősorban válságkezelési és humanitárius feladatokra;
– *a többnemzeti koalíciós műveletekben a Magyar Honvédség alegységeit elsősorban harci-kiszolgáló, támogató feladatok ellátására tartja alkalmasnak*, *nagy hangsúlyt helyezve a kockázatcsökkentésre*, a személyi veszteségeknek – mind a műveleti terület polgári áldozatainak, mind a Magyar Honvédség veszteségeinek – lehető legalacsonyabb szinten tartására;
– a szövetséges katonai műveletekben való *magyar részvétel célját kettős értelemben határozza meg*: *a nemzetközi rendszer stabilitásának megőrzése*, helyreállítása és a válságok továbbgyűrűzésének megakadályozása, valamint *a szövetségesi szolidaritás demonstrálása* a NATO-n és az EU-n belül egyaránt.

A magyar katonai stratégiából kiolvasható stratégiaikultúra-elemek nem egyedülállóak vagy különlegesek, alapvetően illeszkednek az európai nemzetek többségének stratégiaikultúra-elemeihez. Ez három szempontból fontos: egyrészt biztatást jelent arra vonatkozóan, hogy előbb vagy utóbb hazánkban is kialakul egy koherens stratégiai kultúra. Másrészt biztosítéka és bizonyítéka annak, hogy Magyarország már képes egy szűkebb értelemben vett funkcionális biztonsági kultúra alapján nemzetközileg együttműködni. Végül harmadrészt, reményt ad arra, hogy a létrejövő magyar stratégiai kultúra elemei az európai biztonsági identitás kulcsfontosságú építőkövei lesznek/lehetnek.

© TÁLAS PÉTER