MKI-tanulmányok

T-2013/13

BALOGH ISTVÁN

A 2012-es magyar nemzeti katonai stratégia értékelése

Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs

MKI-TANULMÁNYOK
A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:
Magyar Külügyi Intézet

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:
H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.
Tel.: +36 1 279-5700
Fax: +36 1 279-5701
E-mail: titkarsag@hiia.hu
www.kulugyiintezet.hu
www.hiia.hu

© Balogh István, 2013
© Magyar Külügyi Intézet, 2013
ISSN 2060-5013

Bevezetés: *Kik vagyunk?*

A magyar kül-, biztonság- és védelempolitikában 2010 és 2012 között három, igen jelentős változás is történt.[1] A külpolitikában a kormányzat meghirdette a *globális nyitás*,[2] illetve *a keleti nyitás* politikáját, 2012 során pedig elfogadta Magyarország új nemzeti biztonsági stratégiáját (NBS) és nemzeti katonai stratégiáját[3] (NKS). Mindez szoros összefüggésben áll azzal, hogy a magyar kormány 2012-ben a kormányzati stratégiai tervdokumentumok előkészítésének, megvalósításának és értékelésének új szabályozását írta elő.[4] Fontos előzménynek tekinthető továbbá, hogy a kormány 2012 februárjában elfogadta azt a határozatot, amely a védelmi kiadások (HM) tervszerű és ütemezett növelését irányozza elő a 2013–2022 közötti időszakra vonatkozóan. E rendelet egyben rögzíti, hogy a tervezett költségvetési többletforrások alapján *„kerüljön kidolgozásra a honvédelmi tárca 10 éves, hosszú távú, stratégiai terve."*[5] Jelen tanulmány célja a 2012-es NKS elemzése és értékelése e jelentős fejlemények tükrében.[6]

---

1 Érdemes azt is jelezni, hogy a stratégiai dokumentumok változásához az alkotmány 2011. áprilisi módosítása is hozzátartozik, minthogy a stratégiai dokumentumok hierarchiájában értelemszerűen az a legalapvetőbb. Erről részletesebben lásd az NKS koherenciájáról szóló részt.

2 A globális és a keleti nyitásról lásd: „Globális nyitás". In: *Magyar külpolitika az uniós elnökség után*. Budapest: Külügyminisztérium, 2011. 36–50. o. Elektronikus változat: EU.KORMANY.HU, http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf. Lásd továbbá: Stier Gábor: „Globális nyitás a magyar külpolitikában". *Magyar Nemzet Online,* http://mno.hu/belfold/globalis-nyitas-a-magyar-kulpolitikaban-876331, 2011. szeptember 6. A keleti nyitás politikai deklarációját lásd: „A nemzeti együttműködés programja – munka, otthon, család, egészség, rend". *Magyar Országgyűlés,* http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf, 2010. május 22. 16. és 39. o.; *Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája*. Budapest: Külügyminisztérium, 2012.; „A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország nemzeti biztonsági stratégiájáról". *Magyar Közlöny,* No. 19. (2012). Elektronikus változat: *Kormanyportál,* http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf; „A Kormány 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország nemzeti katonai stratégiájának elfogadásáról". *Magyar Közlöny,* No. 19. (2012). Elektronikus változat: *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/download/d/05/c0000/2012_1220_NKS.PDF. (A továbbiakban: NKS.)

3 A tanulmány a Magyarország Honvédelmi Minisztériuma által kiírt, 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" c. pályázatának 3/A. „A nemzeti katonai stratégiát elemző, bemutató cikkek elkészítése" c. része keretében készült.

4 Lásd: „A Kormány 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelete a kormányzati stratégiai irányításról". *Magyar Közlöny,* http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk12029.pdf, 2012. március 12. 6262–6272. o.

5 „A Kormány 1046/2012. (II. 29.) Korm. határozata a honvédelmi kiadások és a hosszú távú tervezés feltételeinek megteremtését szolgáló költségvetési források biztosításáról". *Magyar Közlöny,* http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK12024.pdf, 2012. február 29. 5430. o.

6 A tudományosság etikai normái megkívánják, hogy a szerző jelezze: az MKI kutatójaként maga is véleményezte az itt vizsgált dokumentumot, annak szakmai/társadalmi szervezetekkel való egyeztetése keretében, véleményét pedig a dokumentum kidolgozói néhány vonatkozásban el is fogadták.

A tanulmány nem pusztán abból fakadóan időszerű, hogy a nemzeti katonai stratégia nemrég történt elfogadása miatt eddig igen kevés elemzés foglalkozott a dokumentummal, hanem azért is, mert az NKS meghatározza Magyarország védelempolitikájának prioritásait, a Magyar Honvédség szerepét, jövőbeli fejlődési irányait – vagyis *Magyarország védelempolitikai-katonapolitikai önképét, identitását*. Ennek vizsgálata pedig magában kell hogy foglalja hazánk stratégiai környezetének áttekintését és az abban képviselt magyar védelempolitikai szerepfelfogást. *Egyszerűbben megfogalmazva: a dokumentumot azért is érdemes vizsgálni, mert arra a kérdésre, hogy „Kik vagyunk?", védelempolitikai értelemben az NKS adja meg a választ.*[7]

Ez az *identitás* alapvetően a *védelem* hangsúlyozására épít, és rögzíti, hogy Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségének, és egy hazánk elleni, konvencionális fegyveres erőkkel végrehajtott támadásnak minimális esélye van. Az NKS kiemeli az ENSZ jelentőségét, a viták békés rendezésére való törekvést és a nemzetközi (jogi) felhatalmazásnak a fegyveres erő alkalmazásában betöltött szerepét.[8] Ezen identitás jelentőségét növeli, hogy a stratégia elismeri: a Magyar Honvédségnek és a Honvédelmi Minisztériumnak komoly szerep jut Magyarország befolyásának alakításában, vagyis a védelmi tárca egyben *jelentős külkapcsolati vonatkozású portfóliót is lefed*.[9]

A fentiekből látszik tehát, hogy e tanulmánynak nem csupán a dokumentum belső és külső koherenciájával kell foglalkoznia, hanem azt tágabb kontextusba helyezve, a regionális és a globális összefüggések rendszerében kell vizsgálnia. Az elemzés, e kritériumoknak megfelelve, először vázolja az alkalmazott módszertani-elméleti kereteket, majd a stratégia formai és tartalmi sajátosságait elemzi, a módszertani fejezetben kiválasztott kritériumrendszer alapján. A konklúzióban a szerző összefoglalja megállapításait, és betekintést nyújt a katonai stratégia jövőbeli implikációiba.

Módszertan:
A katonai stratégiák természete és értékelése

Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy a tanulmány során mit is értünk a *katonai stratégia* kifejezésen. A szerző Arthur Lykke viszonylag letisztult és többé-kevésbé magától értetődő definícióját alkalmazza. Az ő értelmezésében a katonai stratégia három lényeges elemből áll: „a katonai célok meghatározásából, a katonai célok eléréséhez szükséges katonai stratégiai koncepciókból és az e katonai stratégiai koncepciók végrehajtásához szükséges katonai erőforrások hozzárendeléséből".[10] Fontos tisztázni

7 Ezt a logikát sejteti Barry Posen is, aki kiemeli: a katonai doktrínák minősége az államok egymással kapcsolatos észleléseit és emiatt a lépéseit is befolyásolják. Lásd: Barry R. Posen: *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*. New York: Cornell University Press, 1984. 15. o. Az identitás kül- és biztonságpolitikában betöltött szerepéről, ezek konstruktivista felfogásáról lásd: Alexander Wendt: *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

8 NKS. 2–4. o.

9 *Uo.* 3. és 9. o.

10 Lásd: Arthur Lykke: „Defining Military Strategy". *Military Review,* No. 1. (1997). Elektronikus

továbbá, hogy különbséget tehetünk *implicit* és *explicit stratégiák* között. A megkülönböztetés az amerikai Naval Postgraduate School egyik professzora, Richard Doyle nevéhez kötődik, aki szerint explicit stratégiának nevezzük a deklaratív jellegű, hivatalos dokumentumokban is megjelenő nemzeti biztonsági tárgyú stratégiákat. Ezzel szemben az implicit stratégia a gyakorlatban ténylegesen végrehajtott stratégiára vonatkozik. A két kategória a stratégiai környezet kihívásaira adott reagálás természete következtében nem feltétlenül esik egybe.[11] *Ebből kiindulva, a szerző explicit stratégiaként értelmezi az NKS-t, mivel hivatalos kormányzati – ágazati – stratégiai dokumentumról van szó.* Ez viszont azt is jelenti, hogy a dokumentumot meghatározza annak politikai és deklaratív jellege, és adott esetben a valós stratégiai gyakorlat – számos tényezőtől függően – el is térhet tőle. Ez persze nem azt jelenti, hogy az NKS-t „nem kell komolyan venni" – éppen ellenkezőleg, a deklaratív értéke miatt *meghatározó szerepe van Magyarország védelempolitikai identitásának meghatározásában* (lásd a bevezetőt).

Minden stratégiai dokumentum értékelése megkívánja, hogy az elemző egyértelmű *kritériumrendszer* alapján vizsgálja az adott szöveget. Ez jelöli ki a kutatás sarokpontjait, egyszersmind az elméleti/módszertani alapjait. Bár a *stratégiai tanulmányok (Strategic Studies)* igen gazdag diszciplína, és viszonylag szilárd módszertani alapokkal rendelkezik, a nemzetközi és a hazai szakirodalom is szűkölködik az adott stratégiák értékeléséhez szükséges kritériumrendszerek meghatározásában. Ez azért jelent problémát, mert *ab ovo* gyakorlatias – a politika és az aktuálpolitikai események által a többi tudománynál sokkal inkább befolyásolt – diszciplínáról van szó.[12] Ez pedig megkívánná, hogy a stratégiai dokumentumok értékeléséhez *a szakma gyakorlati és tudományos szférái* számára egyaránt egyértelmű kritériumokkal rendelkezzen. Ezzel szemben a *mainstream* szakirodalom nem bővelkedik az ilyen kidolgozott feltételrendszerekben – néhány jelentős kivételtől eltekintve.

E kivételek feltérképezése azonban jelentős segítséget nyújtott e dolgozat megírásához. Az egyik legkidolgozottabb rendszert Terry L. Deibel kínálja, aki szerint a külügyi stratégiáknak a következő kritériumoknak kell megfelelniük: *„átfogó jelleg, hosszú távú szemlélet, megfelelő eszközök a végrehajtáshoz, tervszerűség – az egyértelmű célok meghatározása, belső koherencia és interaktivitás"*.[13] Rögtön problémásnak tűnhet, hogy a

változat: *Combined Arms Research Library Digital Library,* http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/425/rec/2, 4. o.

11 Richard Doyle: „Developing Security Strategy: The US Approach. Introduction". *Naval Postgraduate School,* http://faculty.nps.edu/dl/pfp/pages/01_introduction.html. Letöltés ideje: 2013. március 25.

12 Ez persze soha nem jelentheti azt, hogy a stratégiai tanulmányoknak feltétel nélkül „ki kell szolgálniuk" a politikát, inkább azt, hogy objektív, tudományos és módszertani alapokkal alátámasztható értékelések révén támpontot nyújtsanak a döntéshozatal számára. A biztonsági tanulmányok és a politikum viszonya kapcsán felmerülő dilemmákat plasztikusan és találóan mutatja be Stephen Walt 1991-es munkája. Érvelése szerint ideális esetben a biztonsági tanulmányok meg tudnak felelni mind az objektív tudományos kritériumoknak, mind a politikum követelményeinek. Lásd: Stephen M. Walt: „The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly*, Vol. 35. No. 2. (1991). 211–289. o.

13 Terry L. Deibel: *Foreign Affair Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 13. o. Az eredeti lista így hangzik: *„[...] comprehensive, long-range, concerned with the means necessary for [...] execution, purposeful, internally coordinated and coherent, and interactive"*. Jelen tanulmány szerzője e kategóriákat nem szó szerinti fordításban alkalmazza – így a

szerző külügyi stratégiákról *(foreign affairs strategy)* írt meghatározást hoz fel példának, amikor a jelen tanulmány egy specifikusabb és szűkebb területet ölel fel. Ám Deibel szerint a logika ugyanúgy érvényes lehet bármilyen nemzeti stratégiára, és e tanulmány szerzője is ebben a szellemben kíván eljárni. A Deibel által vázolt lista legtöbb eleme magától értetődő, de egyik tétele talán magyarázatra szorul: az *interaktivitás*. A stratégiák „interaktív" tulajdonságának követelménye azt hangsúlyozza, hogy az adott dokumentumnak mindig tükröznie kell az adott állam nemzetközi környezetében végbemenő aktuális folyamatokat, és reagálnia a stratégiai környezetét alakító kulcsszereplők politikájára – sőt bizonyos értelemben arra is törekednie kell, hogy ellenálljon nekik, vagy megváltoztassa azokat.[14] Nyilvánvalóan az NKS esetében ez utóbbi kevésbé értelmezhető. Nem mintha a dokumentum nem lenne összhangban a stratégiai környezet realitásaival, hanem egyrészt azért, mert Magyarország az EU és a NATO tagjaként egy olyan geopolitikai kontextusban folytatja védelempolitikáját, ahol kevésbé szorul rá arra, hogy pl. vitális érdeke miatt a szomszédok védelempolitikai gondolkodásának gyökeres megváltoztatását kelljen elérnie. (Nyilván egyes relációkban ez is felmerülhet: értelemszerűen különösen ott, ahol ez a geopolitikai kontextus a tágabban értelmezett szomszédságunkban nem érvényesül.) Másrészt azért, mert a magyar erőforrások igen korlátozottak. Ez persze nem zárja ki ezen államoknak a magyar védelempolitikával kapcsolatos percepcióinak befolyásolását – *hiszen az NKS bizonyos értelemben éppen erről szól*, amint arról a bevezetőben már szó volt.

Egy másik szerző, Richard L. Kugler alapvetően három módszertani modellt vázol a nemzetbiztonsági politikák elemzéséhez: *a stratégiai értékelést, a rendszerelemzést és az operációanalízist.* A stratégiai elemzést leginkább a politikatudományok szakértői alkalmazzák arra, hogy nagy és átfogó jellegű stratégiákat vagy egy-egy konkrét politikát elemezzenek. Ez a fajta elemzés kvalitatív, és módszertanilag kevésbé formális. A rendszerelemzést a közgazdászok és a menedzsmenttudományok képviselői alkalmazzák. Ebben már jóval több a formális, kvantitatív elem (pl. függvények alkalmazása), és ideális lehet egy-egy átfogó stratégia konkrét végrehajtási programjainak meghatározásához. A harmadik modellt, az operációanalízist pedig leginkább a matematikához kötjük: ez már szinte kizárólag kvantitatív módszerekre és formális modellekre épül. Ez megfelelő módszer lehet pl. egy alprogram (pl. haditechnikai eszközök beszerzése) költségvetési vonzatainak elemzéséhez. Kugler szerint ez a három modell az általánosabbtól halad a specifikus felé: a legtágabb értelemben vett stratégiák értékelésére alkalmastól az operációanalízisig, amely már a konkrét lépések vizsgálatához lehet ideális.[15]

Ebből fakadóan a jelen tanulmány számára mind módszertani szempontból, mind az elemzett dokumentum jellegéből adódóan a legkézenfekvőbb a stratégiai értékelés módszerének alkalmazása. Ezért szemügyre vesszük a stratégiaalkotás folyamán az adott területen kitűzött nemzeti célokat, ezeket prioritás szerint rangsoroljuk, majd megvizsgáljuk, hogy az egyes célok eléréséhez rendelt konkrét politikák *(policy)* összhangban

Deibel által megadott lista elemeinek tartalmi jelentésére koncentrált a fordítás során.

14 *Uo.* 13–25. o.

15 Richard L. Kugler: *Policy Analysis in National Security Affairs: New Methods for a New Era.* Washington, D.C.: Center for Technology and National Security Policy – National Defense University Press, 2006. xv–33. o.

állnak-e egymással. A gyakorlatban ezt alkalmazzák a stratégiaalkotási folyamat során is. Így a célok elérésére vonatkozóan nyilván többféle stratégiaváltozat jöhet létre – ezekből a legkoherensebbet választják ki: azt, amelyben a különálló politikák a leginkább összhangban állnak egymással, segítik egymás céljainak és így az átfogó stratégiai célkitűzéseknek a realizálását.[16]

Jelen tanulmányhoz azért ez a modell a legmegfelelőbb, mert a módszert a párhuzamosan több politikai célt kitűző, átfogó stratégiák elemzéséhez „ajánlja" Kugler, márpedig a 2012-es NKS éppen ilyen stratégia. Kugler értelmezésében az átfogó stratégiákat az különbözteti meg az egyes konkrét politikáktól, hogy azok mindig többféle konkrét, ám összehangolt, az átfogó stratégiai célok megvalósulását segítő politikából állnak össze.[17] Vagyis a stratégia a tágabb kategória, a nagyobb „építőelem" az összkormányzati törekvéseken belül.

Az említett módszertani ok, amiért ez a modell tűnik megfelelőnek az NKS vizsgálatához, az az, hogy a tanulmány és a kutatás terjedelmi és egyéb korlátai miatt a rendszerelemzés és az operációanalízis nem tűnik célravezetőnek. Egy hosszabb kutatási projekt mindenképpen indokolná e módszerek alkalmazását, ám egy elemző tanulmány elkészítéséhez leginkább a stratégiai értékelés illik, mind jellegénél, mind kivitelezhetőségénél fogva.

A szerző a fenti elvek alapján kívánja kialakítani az értékelés megfelelő módszertani kereteit. Így a Deibel és Kugler által vázolt modellek egyfajta kombinációját alkalmazza: a Deibel-féle lista *(„átfogó jelleg, hosszú távú szemlélet, megfelelő eszközök a végrehajtáshoz, tervszerűség – egyértelmű célok meghatározása, belső koherencia és interaktivitás")* mellett a Kugler által javasolt stratégiai értékelés módszertanának *elvi alapvetését* használja fel. *Pontosabban: a tanulmány a Deibel által alkalmazott lista szempontjai szerint elemzi a 2012-es NKS-t, a Kugler-féle stratégiai értékelés alapelvei segítségével.* Ezért a szerzőnek elsősorban az NKS koherenciáját kell megvizsgálnia, vagyis azt, hogy az abban vázolt politikai célok és az azok elérésének módja mennyire állnak összhangban egymással.

Átfogó jelleg

Mivel Deibel inkább külkapcsolati stratégiáról ír, azt emeli ki, hogy az átfogó stratégiáknak mindig figyelemmel kell lenniük a külkapcsolatok összes – politikai, gazdasági, katonai stb. – szektorára. Az „átfogó jelleg" tehát arra utal, hogy a kérdéses stratégiának az adott terület minden szegmensére ki kell terjednie, mind tematikus, mind földrajzi értelemben. Összességében a kategória inkább egy olyan általános filozófiát, látásmódot takar, amely igyekszik a napi politikai (rövid távú/taktikai jelentőségű) döntéshozatalra oly jellemző parciális perspektívával szemben a globális és hosszú távú látásmódot érvényesíteni.[18]

16 *Uo.* 61–62. o.
17 *Uo.*
18 Deibel: *i. m.* 13–14. o.

Nyilván az NKS esetében ez másképpen érvényesül, hiszen a stratégiai dokumentumok hierarchiájában egy vagy két, esetleg három szinttel is alacsonyabban van a katonai stratégia, mint egy nagy, átfogó külkapcsolati cél-eszköz rendszer. Vagyis az NKS maga is az egyik komponense egy nagyobb, átfogóbb struktúrának. Felmerül tehát a kérdés, hogy hogyan értelmezendő az átfogó jelleg ebben az esetben. E vonatkozásban elsősorban a következő dilemmákra kell koncentrálni a dokumentum vizsgálatakor: *Érvényesül-e az átfogó biztonságszemlélet? Valóban foglalkozik-e a dokumentum a saját témájának minden alterületével?* Így az NKS esetében pl. a globális környezetnek és a jövőben felmerülő potenciális kihívásoknak ugyanolyan súllyal kell megjelenniük, mint a regionális és a jelenlegi fenyegetéseknek.[19]

Az átfogó szemléletre utaló gondolat már az „Alapvetések" című részben megjelenik, ahol az NKS rögzíti a következőket: „A biztonság összetett, és elemei szorosan összefüggnek egymással, ezért a honvédelem ügyét nem lehet a biztonság más területeitől elválasztva, önmagában értelmezni. A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén, ezért összehangolt kormányzati együttműködést kíván meg."[20]

Vagyis a dokumentum a jól ismert és a szakma által számtalanszor hangoztatott komplex biztonságfelfogásra épít, és ebben a komplex biztonságfelfogás által feltételezett rendszerben értelmezi a Magyar Honvédség (MH) szerepét. A biztonság átfogó megközelítésének lényegi eleme a biztonságiasítás, tehát olyan (nem katonai) területek biztonságpolitikai területté „tétele", amelyek hagyományosan nem tartoztak ebbe a csoportba.[21] Nyilvánvalóan az NKS-nek ebben a vonatkozásban nem kell további részletekbe mennie, de jelentős, hogy mégis jelzi: az MH szerepe pusztán egy szegmensét fedi le az ország biztonságának.

Ez a megközelítés a stratégiai környezet elemzésénél is nyilvánvaló, ahol az NKS a „biztonság nem katonai vetületeinek" növekvő jelentőségét hangsúlyozza.[22] Emellett a szöveg utal a biztonság külső és belső dimenzióinak összefüggésére.[23] Ám a szemlélet további vonatkozásokban is érvényesül. A haderő alkalmazásának kérdéseit ecsetelő részben a szöveg arra is kitér, hogy a politikai célok végrehajtása érdekében a haderőnek adott esetben a katonai feladatok valamennyi típusát el kell tudnia végezni.[24] Barry R. Posen elmélete azt az – egyébként teljesen evidensnek tűnő – összefüggést hangsúlyozza, hogy a katonai stratégia sikeressége mindig a politikai és a katonai célok összhangjának, integráltságának függvénye.[25] Nyilvánvaló, hogy ez 2012-ben Magyarországon nem is lehetett kérdés, miután a hadsereg demokratikus és civil kontrollja lényegében a kilencvenes évek

19 Az NKS esetében ez a holisztikus megközelítés a következő „alterületek" kidolgozását jelentheti: a regionális és a globális stratégiai környezet elemzése, benne a biztonsági fenyegetések meghatározásával; a haderő alkalmazásának kérdései (mit?, mikor?, hol?; hogyan?); a haderő feladatai/kötelezettségei; a rendelkezésre álló erőforrások; a haderő fejlesztési irányai.

20 NKS. 3. o. 12. bekezdés.

21 Lásd: Barry Buzan, Ole Wæver és Jaap De Wilde: *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

22 NKS. 4. o.

23 Uo. 2. o.

24 Uo. 7. o.

25 Lásd: „Political-Military Integration and the Security of States". In: Posen: *i. m.* 24–29. o.

elejére megvalósult, ám a tény, hogy a dokumentum megemlíti ennek a szempontnak a lényegességét, mégiscsak jelentőséggel bír.[26] Ez tehát ismét erősíti a szöveg átfogó szemléletét, és jelzi: a katonai eszközrendszer csak egy – bár az egyik legfontosabb – az azon lehetséges opciók közül, melyek a kormányzat számára rendelkezésre állnak.

A biztonság multiszektorális felfogása mellett ez a haderő feladatainak meghatározásában is tetten érhető: „az átfogó megközelítés jegyében" az MH humanitárius mentési akciókban és adott esetben a konfliktus utáni újjáépítésben is részt vesz.[27] Érdemes továbbá azt is kiemelni, hogy az NKS hangsúlyozza: a modern missziós környezetben igen fontos, hogy a katonák megfelelő kulturális és politikai ismeretekkel rendelkezzenek az adott országról és régióról.[28]

Ez az átfogó szemlélet tükröződik továbbá a terrorizmus jelentette fenyegetés taglalása kapcsán, mivel azt a dokumentum alapvetően társadalmi problémaként értékeli, ezzel implicit módon elismerve a katonai képességek korlátozott szerepét a terrorizmus elleni erőfeszítésekben. (Erről bővebben lásd később, az „Interaktivitás" c. részt.)

A dokumentum kitér a haderő-alkalmazás valamennyi dilemmájára, a stratégiai környezetre – mind regionális, mind globális értelemben –, és a haderőfejlesztés irányait és elveit is meghatározza.[29] A fentiek tükrében tehát a dokumentum általában véve megfelel az átfogó szemlélet kritériumának.

Hosszú távú szemlélet

A hosszú távú szemlélet általában tíz-húszéves távlatot jelent a stratégiai gondolkodásban és a stratégiaalkotási gyakorlatban; a középtáv öt-tízéves időtartamra utal, míg a rövid táv egy-öt évet fog át. A kérdés tehát az, hogy a dokumentum tartalmaz-e explicit és konkrét időtávlatokat, illetve általában véve sejthető-e, hogy menynyire hosszú távra tervez.

A távlati gondolkodás legegyértelműbb bizonyítéka az „Erőforrások" c. fejezetben jelenik meg, ahol a stratégia utal arra a 2012-ben elfogadott kormányrendeletre, amelynek értelmében a magyar kormányzat kötelezettséget vállal a HM költségvetésének hosszú távú növelésére[30] (erről bővebben lásd az „A végrehajtásokhoz szükséges eszközök" c. következő részt). Vagyis a dokumentum tíz évre szabja meg a prioritásokat, ami logikailag összhangban áll a költségvetési források tízéves tervezésével.

Emellett az NKS még számos, utalást tesz a hosszú távú szemléletre.[31] Így már a bevezetőben, a dokumentum céljainak meghatározásánál megjelenik, hogy az

26 A demokratikus és civil kontroll kiépülése egyik legfontosabb periódusának részletes elemzését lásd: Szenes Zoltán – Tálas Péter: A magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989–2011 (I.) *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle,* Vol. 5. No. 2. (2012). 40–44. o.

27 NKS.

28 Uo.

29 Lásd az NKS vonatkozó fejezeteit.

30 NKS. 8. o. Lásd még: „A Kormány 1046/2012. (II. 29.) Korm. határozata…".

31 Lásd: Uo. A stratégiai folyamatok hosszú távú kiszámíthatatlansága kapcsán: 4. o.; a feltörekvő hatalmak katonai fejlődésében rejlő veszélyek kapcsán: 5. o.

NKS *„közép- és hosszú távú iránymutatást nyújt a Magyar Honvédség számára”*.[32] Összességében a kitűzött célok ambiciózussága is általában véve a hosszú távú szemléletet és az előretervezés logikáját sejteti, vagyis a dokumentum e kritérium vonatkozásában megfelelőnek mondható.

A végrehajtáshoz szükséges eszközök

Az NKS rögzíti, hogy a honvédelemnek „két pillérje” van: a nemzeti önerő és a szövetségesi együttműködés, vagyis a feladatok végrehajtásához és az ország védelméhez alapvetően ezekre támaszkodhatunk.[33]

A védelmi kiadások növelése melletti elköteleződés talán a legjelentősebb eleme az egész dokumentumnak. 1997-ben az akkori magyar kormányzat vállalta, hogy az akkori évi 1,44%-os GDP-n belüli arányt 2001-ig 1,81%-ra növeli. Ez a vállalás azonban időközben többször módosult, és a 2001–2004 közötti időszakra az elérendő arány már 1,61%-ra csökkent. Egy 2003-as kormányhatározat ismét az arány növeléséről döntött, és 2006-ra az 1,81%-os GDP-ben vett költségvetési hányaddal számolt. A valóságban azonban a NATO-csatlakozásunkat követő éveket leszámítva a kiadások folyamatosan és fokozatosan csökkentek – ebből a szempontból a 2003–2004-es évek jelentették a fordulópontot: akkor ugyanis egy év alatt 1,69%-ról 1,53%-ra csökkent a ráfordítás aránya – úgy, hogy a 2001-es „csúcsévben” még 1,81%-os szinten álltak a védelmi kiadások.[34]

Az előzmények tükrében tehát igen fontos pont, hogy az NKS megismétli a kormánynak azt a korábbi vállalását, amelynek értelmében a 2013–2015 közötti időszakban a HM költségvetése nominális értelemben nem csökkenhet a 2012-es évihez képest; emellett 2016-tól a GDP arányában mérve évi 0,1 százalékpontos növekedést kell realizálni annak érdekében, hogy a kiadási szint 2022-re elérje a GDP 1,39%-os arányát.[35] A jelenlegi gazdasági körülmények és a nemzetközi gazdasági folyamatok ismeretében már a kormányhatározatban rögzített elköteleződés is igen komoly eredménynek mondható, különösen úgy, hogy a 2008-as válság előtti időkben is inkább a forráshiány és az elvonás jellemezte a védelmi tárca költségvetési helyzetét.[36] Kérdés azonban, hogy hogyan alakulnak az elkövetkező évek gazdasági trendjei, hiszen ettől *is* függhet, hogy a kormányzat mennyire lesz képes tartani a vállalását.[37]

---

32 Uo. 2. o.

33 Uo. 3. o.

34 Szenes Zoltán: „Magyar honvédség a NATO-ban. Mit várhatunk Rigától?”. *Hadtudomány,* Vol. 16. No. 4. (2006). Elektronikus változat: http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/4/2006_4_6.html#6. 23–40. o.

35 „A Kormány 1046/2012. (II. 29.) Korm. határozata…”.

36 Ugyanakkor jelezni kell, hogy a reálértéket az infláció befolyásolja. Lásd: Rácz András: *Analysis of the New National Military Strategy of Hungary.* Budapest: 2012. Kézirat. 3. o.

37 A HM közleménye szerint a jelenlegi magyar védelmi költségvetés a GDP 0,8%-át teszi ki, ami abszolút értelemben 241.367.000.000 Ft-ot jelent. Lásd: „2012-ben helytálltunk (+ videó)”. *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/2012-ben-helytalltunk, 2013. január 31. Lásd továbbá a 2013-as költségvetés Honvédelmi Minisztériumról szóló (XIII.) fejezetét: „2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről”. *CompLex. Hatályos jogszabá-*

A „stratégiai egyenlet" erőforrás/eszköz oldalán szerepel még a személyi, működési és fejlesztési kiadások arányának kérdése is. Az NKS ezzel kapcsolatosan a 40:30:30%-os arányt szabja meg célként.[38] Bizonyos szakértői vélemények kiemelik, hogy e megosztás eredete/alapja nem egészen tisztázott, ám bizonyára a beruházások részarányának növelését szolgálná.[39] Logikus tehát a kérdésre vonatkozó mérvadó nemzetközi példát keresni. Ezért érdemes megemlíteni, hogy az Egyesült Államok védelmi költségvetése lényegében szintén a kiadáscsoportok fenti arányok szerinti felosztására vonatkozó logikát követi. A 2012-es fiskális évre az Egyesült Államok kormányzata összesen 558 milliárd dollárt kért a Védelmi Minisztérium költségvetése számára (ez nem tartalmazza az afganisztáni és az iraki szerepvállalásra szánt összeget – ami összesen 118 milliárd dollárt tett ki). Ennek 26%-át (~143 milliárd USD) katonai személyi kiadásokra; 37%-át működési/műveleti költségekre (~204 milliárd USD), míg 34%-át (188 milliárd USD) beszerzésekre a fejlesztésekre (*research, development, test and evaluation* – RDT&E) szánták. A 26%-os arányt kitevő katonai személyi kiadások értelemszerűen nem tartalmazzák az összes, ilyen jellegű ráfordításokat – ezek összesen 250 milliárd dollárt tesznek ki, ami nagyjából az 558 milliárdos alapköltségvetés 45%-a[40] Bár a költségvetési kiadáscsoportokban a védelemre fordított pénzeszközök arányáról igen nehéz nyílt forrásokból adatokat találni, a fenti adatok is mutatják, hogy a nemzetközi gyakorlatban is van az NKS-ben rögzített arányokhoz közelítő példa.[41] *Összességében sejthető, hogy a 40:30:30-as arányhármas mögött az a megfontolás húzódik meg – ahogyan erre a fenti szakértői vélemény is utal –, hogy a személyi kiadások ne szökjenek túlzottan magasba, a beszerzések és a fejlesztések kárára*. 2009–2010-ben ugyanis Magyarországon ez az arány – az Európai Védelmi Ügynökség szerint – még 50-56%-ot tett ki a teljes védelmi kiadásokban. Ez talán azért vet fel dilemmákat, mert a személyi kiadásokra fordított viszonylag nagy hányad ellenére az utóbbi években a missziós szerepvállalás iránti legfőbb motivációt éppen az elvégzett

lyok gyűjteménye, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV. Letöltés ideje: 2013. március 24. A fentiekhez hozzá kell tenni, hogy egyéb indokok mellett a biztonsági környezet változása és az emiatt megváltozó percepciók is indokai lehetnek a jövőbeni forrásnövekedésnek.

38 NKS. 8. o.

39 Szenes: i. m.

40 Ez a három szám összesen csak mintegy 535 milliárd USD tesz ki, aminek az az oka, hogy az 558 milliárd dolláros védelmi alapköltségvetést *(base defense budget)* egy további kategória hozzáadásával nyerjük – ez a fejezet az összesen mintegy 18 milliárd dollárt kitevő „*Construction, Housing & Other*" című kiadási tétel, amelyet a főszövegben a szerző nem tüntetett fel. (A védelmi alapköltségvetés nem tartalmazza a tengerentúli műveletek – *Overseas Contingency Operations* – költségeit, ami a főszövegben említett 118 milliárdos összeg.) A szerző az adatokat kerekítette, és a vonatkozó számokat a következő forrásokból emelte át: Todd Harrison: „FY 2012 Base Defense Budget Represents A Turning Point". *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, http://www.csbaonline.org/publications/2011/02/fy-2012-base-defense-budget-represents-a-turning-point/. Letöltés ideje: 2013. március 24. 1–2. o., illetve: Todd Harrison: „Analysis of the FY 2012 Defense Budget". *Center for Strategic and Budgetary Assessments,* http://www.csbaonline.org/publications/2011/07/analysis-of-the-fy2012-defense-budget/. Letöltés ideje: 2013. március 24. 23–33. o.

41 Egy másik példa, amely nyílt forrásokból is fellelhető, a Dél-afrikai Hadseregre vonatkozik. Az 1998-as védelmi felülvizsgálati dokumentuma rögzíti, hogy célja az NKS-ben is megtalálható 40:30:30-as arány fenntartása. Lásd: „Chapter 16. Comparative Defense Expenditure". South African Defense Review 2012. http://www.sadefencereview2012.org/publications/Chapter%2016~Comparative%20Defence%20Expenditure.pdf. Letöltés ideje: 2013. március 24. 15–16. o.

feladatokért járó megnövelt juttatások jelentik, ami jelzi, hogy e téren adott esetben további fejlődésre lehet szükség.[42]

A kiadáscsoportok kérdése és a költségvetési keret elosztásának racionalizálása szoros összefüggésben van az állományarányok és összességében az utánpótlás és a humán erőforrás kérdéseivel. A dokumentum hangsúlyozza a megfelelő humán erőforrási háttér képzési és kiképzési vonatkozásait, igényeit, a vezetői kapacitások fejlesztésére koncentráló képzés jelentőségét.[43] A személyi kiadások arányának féken tartása korábban rendre az állomány csökkentése révén történt, nem pedig az állományarányok esetleges módosításából potenciálisan felszabaduló forrásokból.[44] 2011-ben a HM változtatott ezen: az év őszén 1204 beosztást szüntetett meg a „vezetési tagozatban", ennek eredményeként 53-ról 34-re csökkent a tábornoki kar létszáma, és így a vezetőknek az állományon belüli aránya 24:76-ról 8:92-re módosult. Emellett a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat létrehozásával és a két elődintézménye (KFH/KBH) összevonásával 200 adminisztratív pozíciót is felszámoltak.[45] Vagyis a változások ebben a vonatkozásban megindultak, a belső arányok javulni látszanak, ám egyes vélemények szerint hosszabb távon továbbra is felvetődhet a belső állományarányok további módosításának igénye.[46] *Ugyanakkor ezt maga a dokumentum is elismeri.*[47]

Szintén az erőforrás oldalon kell elszámolni az önkéntes tartalékos rendszert, amelyet az NKS a képességek bővüléseként, illetve a hivatásos és önkéntes haderő, valamint a társadalom között létrejött kapcsolódási pontként értékel.[48] A kormányzat szerint jelenleg összesen 4400 kiképzett önkéntes tartalékosa van Magyarországnak.[49] A képességek szempontjából e létszám további növelésére van szükség, ugyanakkor az a tény, *hogy az elmúlt tíz év különböző, hol sikeres, hol sikertelen próbálkozásai után, 2011-re létrehozták az önkéntes tartalékos szolgálat új rendszerét, eredményként könyvelhető el.*[50]

---

42 Szeghalmi Balázs: „Mennyi pénzért viszik vásárra a bőrüket a magyar katonák Afganisztánban?". *Kisalföld,* http://www.kisalfold.hu/kitekinto/mennyi_penzert_viszik_vasarra_a_boruket_a_magyar_katonak_afganisztanban/2177173/, 2010. szeptember 7. Az Európai Védelmi Ügynökség adatait lásd: Maria Leonor Pires: „Defence Data: EDA Participating Member States in 2010". *European Defence Agency,* http://www.eda.europa.eu/docs/documents/National_Defence_Data_2010_4.pdf, 2010. március 7. 9. o.

43 NKS. 8. o.

44 Lásd: Szenes: i. m.

45 „Aki nem tud fekvőtámaszt nyomni, nem lehet katona – Hende Csaba a hadseregről". *hvg.hu,* http://hvg.hu/itthon/20120417_hende_csaba_honvedseg?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201303, 2012. április 22.

46 Ezen a véleményen van Kovács Gyula, a korábbi pécsi tüzérdandár volt parancsnokhelyettese, aki egy, a HVG-nek adott interjúban fejtette ki kritikáját. Az interjú igen érdekes, ám annak több pontjával nem ért egyet e tanulmány szerzője. Lásd: „Szinte védtelen a Magyar Honvédség egy külső támadással szemben". *hvg.hu,* http://hvg.hu/itthon/20130222_honvedseg_Kovacs_Gyula_Hende, 2013. február 22.

47 NKS. 12. o.

48 Uo. 2. o.

49 „A honvédség megújulásának fontos eszköze az új katonai stratégia". *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/a-honvedseg-megujulasanak-fontos-eszkoze-az-uj-katonai-strategia, 2013. március 8.

50 Lásd: „A Magyar Honvédség önkéntes tartalékos rendszere". *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/a-magyar-honvedseg-onkentes-tartalekos-rendszere. Letöltés

Összességében tehát a végrehajtáshoz szükséges eszközökre megfelelő hangsúlyt helyez a stratégia, és az erőforrások (eszközök) is megjelennek – vagyis a modern stratégiaalkotási gyakorlatnak megfelel a dokumentum. *Ez még akkor is igaz, ha a következő évek makrogazdasági környezete nyilvánvalóan jelentős mértékben befolyásolhatja az igen ambiciózus, ám az elmúlt évek forráselvonással jellemezhető gyakorlatának tükrében mégis előremutató forrástervezést.*

Tervszerűség és egyértelmű célok meghatározása

Az NKS által felsorolt célok tételes ismertetése és leírása helyett a szerző a főbb célkitűzéseket az átláthatóság kedvéért az alábbi táblázatban rendszerezve összegyűjtötte (lásd 1. táblázat). A terjedelmi korlátokra való tekintettel ezek közül itt most csak a főbb dilemmákra térünk ki. A vonatkozó fejezetek alkotják a stratégia legterjedelmesebb részét, és a táblázat méretéből is látszik, hogy az NKS igen ambiciózus célokat tűzött ki.

A stratégia alapvető céljai egyértelműek és magától értetődőek – hiszen azok az MH alkotmányos és szövetségesi kötelezettségeiből következnek. A legérdekesebb célkitűzések azonban abban a kategóriában vannak, mely a táblázatban a „Képességekre és képességfejlesztésre vonatkozó célok" összefoglaló címet viseli. Az 1000 főre vonatkozó missziós ambíciószint a korábbi gyakorlat folytatását jelenti, és e képesség megtartása a magyar haderő létszámához viszonyítva nagyon jelentős célkitűzés. Mivel az elköteleződésnek ezt a szintjét az MH eddig is fenn tudta tartani, a források csökkenésének megakadályozása, illetve esetleges bővülése esetén – amivel a dokumentum számol is – nyilvánvalóan e létszám fenntartása reális célnak minősül. Érdekes kérdés lehet, hogy a béketámogató műveletekbe küldött 1000 főnek több mint a felét (530 fő) kitevő afganisztáni szerepvállalás lezárulása után e katonák hol fognak szolgálatot teljesíteni.[51] Ami jelenleg biztosnak tűnik: a NATO 2014 után is szerepet fog vállalni Afganisztánban, és a tervek szerint abban a misszióban Magyarország is tevékenyen részt vesz majd.[52] A magyar részvétel mértékéről többféle adat is napvilágot látott – bizonyos szakértők ezt ötven fő fölöttire becsülik.[53] Vagyis az 1000 fős ambíciószint fenntartásához szükséges lesz

ideje: 2013. március 24. Az ÖTR kialakítására vonatkozó elmúlt tíz évi próbálkozásokról lásd: Kern Tamás: A Nemzetőrségtől az önkéntes tartalékos rendszer reformjáig". *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle,* Vol. 3. No. 2. (2010). http://nemzetesbiztonsag.hu/letoltes.php?letolt=130, 75–84. o.. Mindkettőt idézi: Rácz: *i. m.* 4. o.

51 Rácz: *i. m.* 5. o.; a missziós létszámokról lásd: „Hungarian Troops Carry out Their Work with Utmost Professionalism". *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/en/ministry-of-defence/news/hungarian-troops-carry-out-their-work-with-utmost-professionalism, 2013. március 6.

52 Tomas A. Nagy – Wagner Péter: „NATO and Afghanistan: What Role for Visegrád Countries?". *Transatlantic Policy Brief,* 2013. január. 3. o. Elektronikus változat: *Slovak Atlantic Commission and the Central European Policy Institute,* http://www.cepolicy.org/sites/cepolicy.org/files/attachments/tpb_nato_and_afghanistan.pdf. A NATO 2014 utáni szerepvállalásáról lásd: „Ministers Agree the Framework for a New, Post-2014 Afghanistan Mission". *North Atlantic Treaty Organization,* http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90676.htm, 2012. október 10.

53 Wagner Péter 75 fő körülire saccolja a 2014 utáni afganisztáni magyar kontingens létszámát.

annak eldöntése, hogy az afganisztáni szerepvállalás átalakulásával felszabaduló kapacitásokat milyen béketámogató műveletekben helyezze el Magyarország.

A képességfejlesztés tekintetében a legjelentősebb célkitűzés a katonai feladatok „teljes műveleti spektrumon" történő ellátása, „az alacsony intenzitásútól a magas intenzitásúig".[54] A gyorsreagálás, rugalmasság, túlélőképesség és az interoperabilitás igényei nagyon fontos részét képezik a dokumentumnak, és a modern haderő elengedhetetlen tulajdonságait jelentik. Ugyanakkor – a fentiekhez hasonlóan – e sajátosságok megteremtése egyben komoly kihívást is jelent. Bár a dokumentum nem részletezi a kialakítani kívánt képességek jellegét – nem biztos, hogy stratégiai szinten szükséges ezek deklarálása –, megnevezésük és fejlesztési irányelveik az alacsonyabb szintű dokumentumokban, szabályozókban (pl. haderőnemi doktrínák) is megjelenhetnek, azzal a megkötéssel, hogy ezeknek követniük kell az NKS-ben megfogalmazott irányelveket és a kialakítandó képességek minőségére vonatkozó sajátosságokat.

Bár a tervek valóban ambiciózusak, arról sem szabad megfeledkezni, hogy egy stratégia a legjelentősebb céljait mindig hosszú távra fogalmazza meg, így a fentiek is inkább az NKS-nek azon oldalain jelennek meg, melyeket a szerző a „Távlati célok" kategória részeként értelmezett. Vagyis a stratégiaalkotó is tisztában volt azzal, hogy e célok jelentős része nem „máról holnapra" fog érvényesülni. Ráadásul a stratégia azt sem tagadja, hogy a gazdasági helyzet kihívásokkal terhelt, és nem szabad megfeledkezni a védelmi költségvetés következő tíz évre vonatkozó növelése kapcsán tett vállalásról sem. Végül a legfontosabb mégiscsak azt hangsúlyozni, hogy a dokumentum elsősorban egy *politikai deklaráció* (lásd a tanulmány elejét, az ún. explicit stratégiákról). Vagyis Magyarország ennek alapján befolyásolja saját stratégiai környezetének percepcióit – innen nézve a jelentős tervek megfogalmazása érthető, sőt indokolt. Végső soron persze minden a következő évek gazdasági helyzetétől és ennek függvényében a vállalások végrehajtásától függ. *Ugyanakkor a vállalás önmagában is igen jelentős tény.*

Összességében tehát a dokumentum logikailag megfelel a tervszerűség és az egyértelmű célok meghatározása kapcsán Deibel által kidolgozott kritériumoknak.

„Amerikai és magyar erők Afganisztánban 2014 után". *Biztonságpolitika és terrorizmus,* http://wagnerpeter.blogspot.hu/2013/01/amerikai-es-magyar-erok-afganisztanban.html, 2013. január 7.

54 NKS 6., 10. és 11. o.

1. táblázat

Magyarország 2012-es nemzeti katonai stratégiájának célrendszere	
Alapvető célok	**Képességekre és képességfejlesztésre vonatkozó célok**
Alkotmányos és alapvető kötelezettségek: „Magyarország szabadságának, alkotmányos rendjének és biztonságának külső katonai fenyegetésekkel szembeni védelme” (3. o.); Magyarország „függetlenségének”, területi épségének, szuverenitásának, „légterének, lakosságának és anyagi javainak” külső katonai fenyegetésekkel szembeni fegyveres védelme (3., 9. o.); önvédelem a szövetséges erők megérkezéséig (10. o.).	**Alapvető képességekre vonatkozó célok:** Rendelkezni „az ország fegyveres védelméhez szükséges” alapokkal (3. o.); jól felszerelt, modern haditechnikával rendelkező, megfelelően képzett és kiképzett, az önkéntes tartalékos rendszerre is építő, modern haderő, amely képes az ország alkotmányos feladatai mellett a szövetségesi kötelezettségeket is ellátni (9–10. o.).
Szövetségesi feladatok: hozzájárulás a kollektív védelmi és egyéb nemzetközi műveletekhez, az ehhez szükséges képességek fenntartása, fejlesztése; befogadó nemzeti támogatás; partnerségi kapcsolatok (6. o.).	**Missziós célok:** egyidejűleg 1000 fő misszióban tartása (6. o.); együttműködés nemzetközi kormányzati és nem kormányzati szervekkel; újjáépítéshez kapcsolódó kötelezettségek (7. o.); kiképzés-mentorálás (11. o.).
Feladatok a műveletek jellege szerint: „kollektív védelmi, válságkezelési, humanitárius, valamint bizalom- és biztonságerősítő feladatok” (9. o.); „háborús, válságkezelő, valamint békeidőszaki tevékenységek” (9. o.).	**Képességfejlesztési célok romló biztonsági helyzet esetén:** képességek fejlesztése a biztonsági környezet romlása esetén (3. o.); rendelkezni a leépített fegyvernemek alapjaival (11. o.).
Potenciális (alapvetően) belföldi feladatok: „természeti és ipari katasztrófák” elhárítása (9. o.); tűzszerészeti feladatok; kritikus infrastruktúra védelme (9. o.); együttműködés a hazai védelmi szféra szereplőivel (10. o.)	**Távlati célok:** a feladatok végrehajtására vonatkozó képesség a teljes műveleti spektrumon – alacsony intenzitásútól a magas intenzitásúig (6. o.); azonnali és gyorsreagálás, rugalmasság, túlélőképesség; interoperabilitás (10–11. o.); telepíthetőség, fenntarthatóság „a műveletek teljes spektrumában” (10–11. o.); összhaderőnemi alkalmazás; hálózatalapú hadviselés; kibervédelem, a MH „kommunikációs képességeinek fejlesztése”; önkéntes tartalékos rendszer feladata: az aktív komponens tehermentesítése (11. o.); energiahatékonyság, környezetbarát működés (12. o.).
Egyéb nemzetközi feladatok: együttműködés nemzetközi szervezetekkel (10. o.); nemzetközi fegyverzetellenőrzési, bizalom- és biztonságerősítő, ill. nonproliferációs feladatok (6. o.).	**Beszerzések:** hadfelszerelés fenntartása; beszerzések racionalizálása; „hazai hadiiparban rejlő lehetőségek” kihasználása (12. o.).

	KNBSZ-hez köthető feladatok: hatékony tevékenység, kooperáció hazai és nemzetközi szinten; információelemzés és -értékelés innovációja (11. o.).
	Szervezeti célok és a végrehajtás módja: integrálhatóság, modularitás, rugalmasság, ugyanakkor szervezettség (11. o.); „rendfokozati és állományarányok" módosítása (12. o.); prioritások meghatározása, tervszerűség, ütemezett végrehajtás, hatékonyság, „innovatív megközelítés", együttműködés, „racionalizálás" (11–12. o.).
	Nemzetközi lehetőségek kihasználása: többnemzeti együttműködési lehetőségek, NATO, EU, V4 és egyéb közép-európai partnerek; kétoldalú lehetőségek kihasználása (12. o.).

Forrás: „A Kormány 1656/2012 (XII. 20.) Korm. határozata Magyarország nemzeti katonai stratégiájának elfogadásáról". *Kormányportál,* http://www.kormany.hu/download/d/05/c0000/2012_1220_NKS.PDF. 2012. december 20. A szerző helyenként szó szerint emelte át a vonatkozó célokat a dokumentumból, ilyenkor értelemszerűen idézőjelet használt. A kategóriák meghatározása a szerző rendszerezése alapján történt, ami helyenként talán „önkényesnek" tűnhet, és átfedések is lehetnek benne. *A táblázat az NKS által felsorolt célok közül csak a legrelevánsabbnak tartottakat jeleníti meg.*

Koherencia

A koherencia vizsgálatánál módszertani szempontból érdemes az NKS *szerkezeti sajátosságaival* kezdeni az elemzést. *A dokumentum ebből a szempontból megfelel a modern biztonsági kérdésekkel foglalkozó stratégiák felépítésének*. Hasonló logikát követ ugyanis az Európai biztonsági stratégia, a NATO 2010-es lisszaboni stratégiai koncepciója és – nem meglepően – a legújabb magyar NBS. Ez a tipikus felépítés a következő sémát vagy annak egyfajta variánsát követi: *bevezetés/preambulum, a stratégiai környezet elemzése, a feladatok/célok-feladatok végrehajtásának kérdései, záró rendelkezések.*[55] Az NKS kifejezetten illeszkedik ebbe a

55 Ez a tipikus séma csak a logikára vonatkozik, az idézett dokumentumok fejezetcímei természetesen ettől eltérnek. A dokumentumok a következő nagyobb *gondolati egységek* alapján épülnek fel – *ezek nem feltétlenül tükrözik a fejezetek szerinti felosztást*. Európai biztonsági stratégia: bevezetés, a biztonsági környezet elemezése, stratégiai célok, a politikai célok végrehajtása, következtetés. A NATO 2010-es stratégiai koncepciója: előszó, alapvető célok és elvek, a stratégiai környezet elemzése, feladatok és végrehajtásuk kérdése *(Defence and Deterrence, Security through Crisis Management, Promoting International Security through Cooperation, Reform and Transformation)*, záró rendelkezések *(An Alliance for the 21st Century)*. Vagyis logikai értelemben a séma megegyezik a fent vázolttal. A 2012-es magyar nemzeti biztonsági stratégia: bevezetés, stratégiai környezet elemzése, célok és végrehajtásuk. Lásd: „A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy.

sémába, amennyiben a dokumentum a következő gondolati egységekből áll: bevezető (I. Bevezető; II. Alapvetések); a stratégiai környezet elemzése (III. Működési környezet); célok és elérésük (IV. A Magyar Honvédség feladatai; V. Képességek; VI. Záró rendelkezések). Ez a struktúra logikailag is jól elkülöníti a meghatározott célokat, a végrehajtáshoz szükséges eszközöket és a végrehajtás módját.[56]

A tartalmi koherencia vizsgálata Kugler logikája alapján a dokumentum politikai céljainak és az azok eléréséhez vezető módszerek egymáshoz viszonyított összhangját vagy annak hiányát hivatott górcső alá venni. Először is érdemes megnézni a külső koherenciát, vagyis az NBS szövegével és az alkotmánnyal való összhangot megvizsgálni. Mivel az alkotmány 2011 tavaszi módosítása (alaptörvény), valamint a Nemzeti biztonsági stratégia és az NKS 2012-es elfogadása között nagyon rövid idő telt el, a koherencia igen erős, gyakorlatilag erősebb, mint a korábbi stratégiai dokumentumok között volt.[57] Az NKS-ben foglaltak harmonizálnak az alkotmánnyal, szűkebb értelemben véve annak a Magyar Honvédségre vonatkozó 45., illetve a 47–52 cikkeivel.[58] A külső koherenciára további jó példa a Nemzeti biztonsági stratégia 13. illetve az NKS 7. bekezdésének összecsengése, hiszen mindkettő Magyarország biztonságának „sarokköveként" értelmezi a transzatlanti szövetségi rendszert.[59] Mindkettőben megjelenik az átfogó szemlélet, és az NBS-nek a Magyar Honvédségről és a missziós szerepvállalásról szóló, 44–46. bekezdései összhangban állnak az NKS „önképével."[60]

A kitűzött célok realitásával kapcsolatosan az előző fejezetben már volt szó, arra külön itt nem térünk ki, de azt ismét érdemes hangsúlyozni, *hogy a források megfelelő mértékű allokációja nélkül a nagy horderejű célok és a realitások között értelemszerűen jelentős rés alakulhat ki, ami alapvető problémákhoz vezethet a belső koherencia kapcsán*. Vagyis egyértelmű magyar érdek, hogy a vállalt költségvetési allokációk megvalósuljanak. Deklaratív szempontból a stratégia „külső" koherenciája mindenképpen érvényesül, ám a „belső", tartalmi koherencia csak a források tényleges bővülése esetén állhat fenn. Ezt azonban a források növelésére vonatkozó vállalás hangsúlyozásával implicit módon maga a dokumentum is elismeri.

Brussels, December 12, 2003". *Consilium,* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf, 2003. december 12. „Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010". *NATO,* http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf. Letöltés ideje: 2013. március 21. A magyar nemzeti biztonsági stratégia elérhetőségét lásd a 2. jegyzetben.

56 Lásd a dokumentum fejezetcímeit: NKS.

57 Rácz: *i. m.* 2.o.

58 Lásd: „Magyarország alaptörvénye (2011. április 25.)". *Magyar Közlöny,* No. 43. (2011). 10678–10681. o.

59 Lásd: „Magyarország nemzeti biztonsági stratégiája".; NKS. 2. o.

60 Lásd: „Magyarország alaptörvénye…". 1386–1387. o.

Interaktivitás

Az interaktivitás a dokumentumnak a realitásokkal és a nemzetközi folyamatokkal való összhangjára utal. Magyarország számára talán a legjelentősebb stratégiai trend a gazdasági válság, mivel a szűkös erőforrások értelemszerűen rányomják bélyegüket a képességek fenntartására és fejlesztésére. Azonban távolabbi szomszédságunkban olyan tényezők is érvényesülnek, melyek adott esetben destabilizáló hatással bírhatnak. Globális értelemben viszont a legfontosabb trend a globális (gazdasági) hatalom súlypontjának Ázsiába helyeződése, illetve egyes régiók instabilitása (lásd: Közel-Kelet és az „arab tavasz").[61] Végső soron a stratégia értékelése szempontjából e vonatkozásban a legfontosabb kérdés, hogy tükrözi-e a Magyarország számára leglényegesebb regionális és globális stratégiai trendeket, illetve a hazánkat fenyegető folyamatokat/tényezőket.

Az NKS részletesen elemzi mind a regionális, mind a globális stratégiai folyamatokat, illetve azok magyar vonatkozásait. Hangsúlyozza a Magyarország „tágabb szomszédságában" érvényesülő negatív trendeket és a feltörekvő hatalmak (katonai) fejlődésében rejlő potenciális veszélyeket. Külön kitér a „működésképtelenné vált" és a „perifériára szorult államok" problémáira – elképzelhető, hogy ezzel az „arab tavasz" kihívásaira utal a szöveg.[62] A stratégia kiemeli a világgazdasági válság következtében a korábbinál is szűkösebben rendelkezésre álló erőforrások problémáját, és jelzi, hogy a haderő fejlesztése csupán a képességcsökkenés megállítása után lehetséges.[63]

Érdekesség, hogy a stratégia a logikai feszességet fokozva, külön kategóriaként foglalkozik a „stabilitást erősítő" és az azt gyengítő folyamatokkal. Az előbbi lényegre törően foglalja össze a Magyarország stratégiai környezetében érvényesülő kedvező hatásokat, míg utóbbi a releváns biztonsági fenyegetések igen átfogó listáját tartalmazza.[64] Kiemelendő, hogy a dokumentum hangsúlyozza, hogy a haderő korlátozott szerepet játszik a terrorizmus jelentette veszély kezelésében. Minthogy a probléma alapvetően és elsősorban társadalmi természetű, a haderő-alkalmazás nyilvánvalóan csak a probléma tüneti kezelését jelenti, ám teljes felszámolása politikai-társadalmi megoldás révén lehetséges (lásd az „Átfogó szemlélet" c. fejezetet).[65] A terrorizmusra vonatkozó bekezdés Magyarország biztonságát összefüggésbe hozza értékrendjének védelmével. Ez a modern, már-már konstruktivista értelmezés részben egy Walter Lippmann nevű szakértő biztonságdefiníciójához kötődik, aki a következőképpen határozza meg a fogalmat: „Egy

61 Rácz András szerint az Európa szomszédságában potenciálisan főszerepet kapó katonai erő jelentőségére tett utalás az, ami implicit módon utal az „arab tavaszra". Lásd: Rácz: *i. m.*

62 *Uo.*

63 NKS. 4–5. o.

64 *Uo.* 4–6. o. Ezek a következők: *szélesebb szomszédságunk stabilitásának relatív jellege, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, terrorizmus, feltörekvő hatalmak katonai képességeinek fejlődése, a gazdasági válság hatásai, bukott („működésképtelenné vált") államok, a politikai szélsőségek, nem állami szereplők, globális közjavakhoz való hozzáférés és kiberfenyegetések, modern infokommunikációs eszközök bizonyos állami és nem állami szereplők kezében, energiafüggőség, a környezetet és a klímát érintő fenyegetések.*

65 NKS. 5. o.

nemzet addig van biztonságban, amíg nem kell feláldoznia központi értékeit annak érdekében, hogy elkerülje a háborút, és kihívás esetén képes ezen értékek megvédésére egy háborúban kivívott győzelem révén."[66] Nagyon hasonló logikát tükröz tehát az NKS-nek a terrorizmus jelentette fenyegetésre vonatkozó elgondolása.[67]

A dokumentumnak a stratégiai környezetre, illetve az alapvetésekre vonatkozó részei elméletileg viszonylag jól megalapozottak, és részben megjelennek bennük a nemzetközi, illetve a hazai szakirodalom által feldolgozott koncepciók is. Ezek a következők: *stratégiai bizonytalanság, gazdasági és biztonsági interdependencia, a biztonság oszthatatlansága, az „új típusú biztonsági kihívások" kérdése, valamint a komplex biztonságfelfogás*.[68]

Összességében tehát az NKS-nek a stratégiai környezetről alkotott képe Deibel kritériumai alapján interaktívnak minősül, ugyanis a dokumentum összhangban áll a legfontosabb stratégiai trendekkel.[69]

---

66 Walter Lippmannt idézi Barry Buzan: *People, States and Fear.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. 16. o. Idézi még: Alan Collins: „Introduction". In: *Contemporary Security Studies* (szerk. Alan Collins). Oxford: Oxford University Press, 2007. 3. o.

67 NKS.

68 Uo. 2–6. o. A vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom *a stratégiai bizonytalanság kapcsán*: „A stratégiai bizonytalanság természete" c. rész a következő tanulmányban: Balogh István: „A Bush-doktrína és a »feketehattyúk átka«." *MKI-tanulmányok,* No. 29. (2011). Elektronikus változat: http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=DGSFQJ, 2011. október 13. 3–5. o. *Az interdependencia kérdéséhez*: Robert O. Keohane – Joseph S. Nye: *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001. *A biztonsági indeterdependencia témaköréhez*: Barry Buzan: „New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs,* Vol. 67. No. 3. (1991). 431–451. o.; *Dependence and Dependency in the Global System* (az *International Organization* c. folyóirat különszáma), Vol. 32. No. 1. (1978).; Howard Kunreuther – Geoffrey Heal: „Interdependent Security: The Case of Identical Agents". *Columbia Business School,* http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/gheal/EconomicTheoryPapers/interdependent%20security%20final.pdf. Letöltés ideje: 2013. március 22.; Michael Kearns – Luis E. Ortiz: „Algorithms for Interdependent Security Games". *University of Pennsylvania, Department of Computer and Information Science,* http://www.cis.upenn.edu/~mkearns/papers/ids.pdf. Letöltés ideje: 2013. március 22.; Howard Kunreuther, Geoffrey Heal és Peter R. Orszag: „Interdependent Security: Implications for Homeland Security Policy and Other Areas". *The Brookings Institution Policy Brief*, No. 108. (2002). Elektronikus változat: http://www.brookings.edu/comm/policybriefs/pb108.pdf. Letöltés ideje: 2013. március 22.; Howard Kunreuther – Geoffrey Heal: „Interdependent Security (2002)". *CiteSeer^{x}ß,* http://citeseer.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.12.4343. Letöltés ideje: 2013. március 22. *A biztonság és a béke oszthatatlan jellegéhez*: Martin Griffiths, Terry O'Callaghan és Steven C. Roach: *International Relations: The Key Concepts*. Abingdon: Routledge, 2008. 208. o. Az *„új típusú biztonsági kihívásokhoz"*: Gyarmati István: „A Magyar Honvédség az Európai Unióban". *Hadtudományi Szemle,* Vol. 14. No. 2. (2004). 13–20. o. Elektronikus változat: *Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem,* http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2004/2/2004-2-2.html. Végül *a biztonság komplex felfogásához*: Buzan, Wæver, és De Wilde: *i. m.* A felsoroltak közül többet is idéz: Balogh István: „Turkish Contribution to Regional and Global Security". In: *Ouest–Est: dynamiques centre –périphérie entre les deux moitiés du continent. La pluridisciplinarité en pratique dans les sciences humaines et sociales* (szerk. Sandum Traian, Patrick Renaud, Maár Judit és Nyikos Julia). Párizs: L'Harmattan, 2012. 187–197. o.

69 Az interaktivitás másik fontos – bár logikailag magától értetődő – jele, hogy a záró rendelkezésekben a dokumentum rögzíti a stratégia felülvizsgálatának szükségességét a biztonsági környezetben vagy a tervezett erőforrásokban történő, nem várt változások esetén. Lásd: NKS. 12. o.

Konklúzió

Az eddigiek tükrében összességében elmondható, hogy az NKS a Terry L. Deibel által meghatározott kritériumoknak és a Kugler-féle koherenciakövetelményeknek mint politikai-deklaratív dokumentum általában véve megfelel. Formailag követi a modern stratégiaalkotás nyugati és transzatlanti gyakorlatát. Tartalmilag ugyanakkor néhány vonatkozást érdemes kiemelni az árnyaltabb értékelés kedvéért.

A dokumentum legérzékenyebb része az erőforrásokra és a képességekre, illetve az azok fejlesztésére vonatkozó fejezetekben olvasható. Érzékeny, mert az igen ambiciózus célok nyilvánvalóan csak a kijelölt erőforrásoknak a célokhoz rendelésével érhetők el, *amivel nyilván a stratégiaalkotó is tisztában volt*. Bár ténylegesen ez, az erőforrások és célok közötti kapcsolat a dokumentum legérzékenyebb része, *ugyanakkor ez egyben a legelőremutatóbb is, amennyiben vállalást tartalmaz a védelmi költségvetés GDP-ben mért arányának fokozatos növelésére*. Ismételten ki kell emelni, hogy a célok eléréséhez az alapokat csak a vállalás betartása és az e vonatkozásban fenntartott politikai akarat révén lehet megteremteni. Ennek viszont elsődleges feltétele a kedvezőbb gazdasági klíma kialakulása. Vagyis az erőforrások és a célok közötti érzékeny kapcsolat következtében az értékelés végeredménye *részben* a jövő függvénye. Ez különösen aktuális kérdés, hiszen jelenleg is zajlanak a képességekkel kapcsolatos változások – elég csak a szállítóhelikopter-képesség fenntartásának és fejlesztésének kérdésére gondolni.[70]

Bár a kijelölt célok valóban ambiciózusak, azokat *az NKS explicit jellegének, azaz politikai-deklaratív sajátosságának kontextusában kell értelmezni*. Védelempolitikai értelemben a dokumentum a stratégiai környezetünk percepcióinak befolyásolását szolgálja, annak talán legfontosabb eszköze. Vagyis ha az *„üzenet"* jellegét tekintjük a stratégiának, akkor az ambiciózus célok megfogalmazása kifejezetten kritériummá válik, hiszen azok alapján ítélik meg Magyarország védelempolitikai identitását a saját régiónkban és a tágabban értelmezett stratégiai környezetünkben. *Ebből a szemszögből nézve viszont a dokumentum viszonylag korszerű és modern biztonság-, védelempolitikai és katonai stratégiai gondolkodásra vall*. E politikai és deklaratív dimenzió azonban nem jelentheti a szükséges erőforrások hozzárendelésének elmaradását – *ilyen értelemben a gazdasági környezetnek hosszú távon értelemszerűen óriási szerepe lesz a stratégia végrehajtásában*.

70 Úgy tűnik, e vonatkozásban két irány érvényesül. Egyrészt a HM erőfeszítéseket tesz a jelenlegi helikopterflotta üzemidejének meghosszabbítására, azaz a képesség fenntartására. Ez az MH 2 db Mi-24-es harci helikopterét, 7 db Mi-17-es szállítóhelikopterét, illetve 5 db Mi-8-as szállítóhelikopterét érinti, 2013 márciusától 2014 végéig. Erről lásd: Zord Gábor: „Jó gazda – rossz gazda: Az új helikopterek hadrendbe állásáig meg kell őrizni a meglévőket is". *Magyar Nemzet Online,* http://mno.hu/phalanx/jo-gazda-rossz-gazda-1130503, 2013. január 14. Másrészt viszont a szállítóhelikopter-kapacitás tekintetében új beszerzésre támaszkodna a védelmi tárca. Egy korábbi amerikai ajánlat UH-1N helikopterekről szólt, egy másik alternatíva viszont az olasz Finmeccanica érdekeltségébe tartozó AugustaWestland cég ajánlata lehet. Erről lásd: Zord Gábor: „Olaszok a kapuk fölött: Helikopterügyi ajtónyitás". *Magyar Nemzet Online,* http://mno.hu/phalanx/olaszok-a-kapuk-folott-1126853, 2012. december 24.