

Keszely László

A hatásalapú megközelítés a nemzeti válságkezelésben

A Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalának területi igazgatója jelen írásában arra keresi a választ, hogy a katonai konfliktus- és válságkezelés terén megszületett hatásalapú megközelítés alkalmazható-e és mennyiben a nemzeti válságkezelés folyamán.

Napjainkban Magyarországon rendkívül divatos, talán kissé el is csépett kifejezés a válság és a válságkezelés. Ma hazánkban deklaráltan válság van, és deklaráltan válságkezelő kormányunk van. E politikai realitás mellett zárójelben azért oda kell tennünk, hogy jogi értelemben e fogalmak nem léteznek, vagyis a hatályos jogunk nem definiálja a válság fogalmát, és nem határozza meg, mit értünk válságkezelésen. Talán nem kell annyira szégyenkezünk emiatt, mert a nemzetközi gyakorlatban is rendkívül ritka a válság fogalmának pozitív jogi definíciója, és azok mögött sem igazán tapintható ki széles körű szakmai konszenzus.

Hazánkban több kísérlet, próbálkozás történt eddig egy nemzeti válságkezelési rendszer megalkotására, de ezek mind vagy hamvába holt elképzeléseknek, vagy elszánt, de hamar feladott nekibuzdulásoknak bizonyultak. Abban teljes az egyetértés a szakmában, hogy a jelenleg működő, ágazati alapon megosztott, sokszor inkább konkuráló, mint együttműködő, számtalan esetben ad hoc módon megszervezett krízismenedzsmentünk már megérett valamiféle integrációra egy koordinált, harmonikus kooperáció megteremtése érdekében. Van azonban a koordinációnak egy ősi szabálya: mindenki koordi-

nálni akar, de senki sem akarja, hogy őt koordinálják. Nálunk is valahol itt rejlik a probléma gyökere, vagy legalábbis egyik jelentős oka.

Úgy vélem, nyugodtan kijelenthetjük, hogy az egyes ágazatok eredményes válságkezelő tevékenységet folytatnak a saját szakmai területükön, és ugyanez mondható el a helyi és területi válságkezelő szervek esetében is. A jól működő részeket azonban nem sikerül egy jól működő egészbe, egy összehangolt, hatékony nemzeti válságkezelési rendszerbe összekovácsolni. Az integráció hogyanját illetően ádáz szakmai és álszakmai viták folynak, és a megoldás perspektívája valahol a távoli, ködös jövőbe vész. A válságok pedig nem várnak. Talán nem túlzás azt mondani, hogy hazánkban a nemzeti válságkezelés kérdése válságban van.

Merre tekintünk, ha meg akarjuk találni a kiutat? Ha valamiféle szervezeti vagy hasonló logikán alapuló integráció megvalósításán fáradoznánk, azonnal az ágazati hatáskörök sérthetlenségét cerberusi szigorral őrzőkbe ütköznénk. Ez az ösztönyszerű védekezési reflex teljesen érthető, mivel valóban nem indokolt az ágazatok jól működő rendszerébe beavatkozni. Nincs is igazán reális esélye annak, hogy valamelyik ágazat vagy szakma egyeduralmá-

val vagy dominanciájával, egyedi ízlése szerint szabva jöjjön létre az integráció. De valljuk be, erre egyáltalán nincs is szükség, sőt kifejezetten nemkívánatos fejlemény lenne. Egy ilyen jellegű modell kizárólag az aktuális erőviszonyok mentén szerveződhetne, de tudjuk, hogy a hatalmas konstellációk rendkívül mulandó jelenségek, így ezekre hosszú távon stabil válságkezelési rendszer nem építhető.

Mi lenne, ha letennénk mindenféle integrációs törekvésről? Ezzel máris elhagyhatjuk a hatásköri ütközések nem éppen kellemes és kevés eredménnyel kecsegtető arénáját. Nem kell fenekestül felforgatni a meglévő szervezeti rendet, elkerülhetőek az újabb átszervezések. Természetesen a világ legragyogóbb ötlete sem ér semmit, ha az pénzbe, főleg ha sok pénzbe kerül, ezért mindezek mellett kizárólag olyan megoldás jöhet szóba, amely nem terheli tovább az amúgy is nehéz helyzetben lévő költségvetést. Mi lenne, ha egyszerűen csak egy olyan módszert alkalmaznánk, amely máshol, más formában, más körülmények között, de bevált?

A hatásalapú megközelítés

A hatásalapú megközelítést több szempontból is meg lehet ragadni, de a mi szempontunkból a lényege abban rejlik, hogy ne azt mondjuk meg a végrehajtóknak, mit tegyenek és hogyan, hanem milyen hatást, hatásokat akarunk elérni, és a végrehajtók majd megtalálják ehhez a legcélravezetőbb megoldási módot. Ez úgy valósítható meg, hogy stratégiai szinten kijelölik a válságkezelő művelet végcélját, meghatározzák az eléréséhez szükséges stratégiai célkitűzéseket, majd felépítik az e célkitűzések eléréséhez szükséges hatások egymásra épülő rendszerét. Végül a

végrehajtók a hatások megvalósítása érdekében kidolgozzák a megfelelő tevékenységi rendet és akciókat. Ennek hozama egy mondatban annyi, hogy összehangolt lesz a végrehajtás, a végrehajtók önálló cselekvési szabadsága mégis megmarad.

E hatásalapú gondolkodásmód érvényesült például az 1991-es Öböl-háborúban, ahol sebészi pontosságú légitámadásokat hajtottak végre az iraki politikai és hadvezetés ideggócai ellen. Klasszikus példa Jugoszlávia NATO-bombázása, ahol kimondottan az energiaellátást, a közlekedési útvonalakat és csomópontokat, a politikai és katonai vezetési pontokat, valamint az összeköttetést, vagyis az ország működéséhez szükséges létfontosságú ütőereket támadták azzal a céllal, hogy a Milošević-vezetést jobb belátásra és a nemzetközi közösség követeléseinek elfogadására kényszerítsék. A hatást és az eredményt mind Irakban, mind Jugoszláviában ismerjük.

A fenti példákhoz azonban rögtön hozzá kell tenni, hogy itt katonai műveletekről, mégpedig a gyakorlatban más sokszor kipróbált és bevált hatásalapú műveletekről (*Effects Based Operations*) van szó. Joggal merül fel a kérdés, vajon lehet-e mindezt válságkezelésre, és ezen belül nemzeti válságkezelésre alkalmazni. A válasz első fele egyszerű. A hatásalapú művelet részletes tervezési, végrehajtási rendszerre, módszerei nem adaptálhatók nemzeti válságkezelésre, hiszen azt szigorúan katonai műveletekre találták ki. Viszont ha az egész teóriát bizonyos mértékig absztraháljuk, és kiragadjuk belőle azokat az elsősorban elvi, logikai elemeket, amelyek nem kötődnek szigorúan a katonai műveletekhez, a módszer „exportálható” a komplex válságkezelés területére is, ahol a civil és katonai képességek együttesen vesznek részt a feladatok megoldásában. E folya-

mat le is zajlott, és így született a hatásalapú művelet továbbfejlesztett formája, a hatásalapú megközelítés koncepciója a nemzetközi válságkezelésben.

Válságkezelés esetén azonban nincs deklarált ellenség, nem kell senkit legyőzni, hanem olyan viszonyokat kell egy országban megteremteni és fenntartani, amelyek biztosítják az ország békés, normális működését. Akkor hogyan alkalmazható a hatásalapú megközelítés? Hiszen az ilyen műveletekben mindig az ellenség rendszereit kell támadni, azokra kell hatást gyakorolni: az egész teória ezen alapul. Ellenség hiányában kinek a rendszereire gyakoroljunk hatást? A válasz aligha lehet meg bárkit is: természetesen a válság sújtotta országra. Ennek az önmagában oly egyszerű és magától értetődő ténynek viszont óriási jelentősége van témánk szempontjából, ugyanis e ponton kezdünk elvonatkoztatni a hatásalapú művelet szigorú értelemben vett katonai jellegétől, ahol a cél az ellenség rendszereinek gyengítése, illetve működésképtelenné tétele.

A válságkezelő műveletek során a válság sújtotta ország nem ellenség, ellenkezőleg, segíteni akarunk rajta. Ennek érdekében nincs más dolgunk, mint ugyanazon hatásalapú logikára támaszkodni, csak éppen a kívánt hatások előjelét kell megváltoztatnunk. A rendszereket nem gyengíteni és működésképtelenné kell tenni, ellenkezőleg, erősíteniük kell őket és biztosítanunk kell a működőképességüket. Ennek érdekében hatást, méghozzá pozitív hatást kellett gyakorolni többek között a válság sújtotta ország politikai, kormányzati vezetési-irányítási, jog-, közigazgatási, gazdasági, katonai, rend- és polgári védelmi rendszerére. Ezzel a transzformációval alkalmazhatóvá tehető a hatásalapú művelet fő alapelve válságkezelési feladatokra is.

A nemzetközi válságkezelési feladatok során a hatásalapú megközelítés használható módszernek bizonyult, és egyre szélesebb körben alkalmazzák, bár el kell ismerni, hogy az igazi áttörés még várat magára. Nem ismerek azonban a szakirodalomban sem elméleti alapot, sem gyakorlati példát arra vonatkozóan, hogy e módszer belső nemzeti válsághelyzetekre alkalmazható-e. Vajon miért akadt meg a folyamat a nemzetközi síkon? Miért tartják a nemzetek az összkormányzati erőfeszítésre támaszkodó hatásalapú megközelítést gyümölcsöző felfogásnak egy másik országban kialakult válsághelyzet megoldása érdekében, míg a saját határainkon belül létrejött hasonló szituáció esetében ez a lehetőség fel sem merül? Miért tartják a nemzetek hatékony eszköznek a stratégiai végcél eléréséhez szükséges hatások egymásra épülő rendszerét nemzetközi krízismenedzsment esetén, míg a belső válságok tekintetében megmaradnak a tradicionális válságkezelési módszerek, technikák mellett?

Elképzelhető, hogy a válasz egyszerűen az egyes országok nemzeti, illetve szakmai tradícióiban, alkotmányos rendjében, vagy jogrendjének sajátosságaiban rejlik, amelyek nem teszik lehetővé egy forradalmian új felfogás adaptálását a nemzetközi szférából. Az sem kizárható, hogy a válságkezelésben részt vevő különböző nemzetközi szereplők által oly erősen áhitott kohéziót, koordinációt és hatékonyságot belső viszonyaikban adótnak és meglévőnek tekintik. Elvileg ezt teljes alappal tehetnék, hiszen egy ország kormányzati rendszerétől elvárható, hogy rendelkezzen e sajátosságokkal. A gyakorlatban azonban számos ezzel ellenkező tendencia is kimutatható.

A végrehajtó hatalom politikai és szakmai szereplőire egyaránt jellemző, hogy minél szélesebb hatáskörre és növekvő

autonómiára törekcszenek. A kormányzati szervek, szervezetek a problémákat szervezeti alcélok fényében értelmezik, ennek megfelelően a feladatokat a saját kompetenciájukba tartozónak tartják, és ezek jóváhagyását keresik a szélesebb körű szervezeti közötti egyeztetéseken. Ennek eredményeként a szervezet könnyen kerül konfliktusba más szervezetekkel. Másik oldalról, amikor a probléma megoldhatatlannak vagy politikailag kényesnek tűnik, a szervezet próbál szabadulni a felelősségtől, és abban érdekelt, hogy az adott feladatot ne az ő hatáskörébe tartozónak véljék.

Bár lehet, hogy jogi értelemben rend van mindenütt, és a hatályos nemzeti jogszabályok megfelelő eligazítást adnak arra vonatkozóan, hogy egy adott rendkívüli helyzetben kinek mit kell tennie, ám ezek a szilárdnak és egyértelműnek hitt szabályok rendkívül gyorsan cseppfolyóssá válnak, ahogy a válság dinamikája beindul, és az ebből adódó kaotikus helyzet kialakul. Mindezek azt bizonyítják, hogy nemzeti berkekben sem hátrány, ha rendelkezünk a normál helyzetektől eltérő szituációkban is hatékonyan működő speciális válságkezelési szisztémával. Annak megvizsgálására, hogy e speciális szisztéma lehet-e a hatásalapú megközelítés, vessünk közelebbi pillantást rá és tekintsük át a legfontosabb alapelveit.

A hatásalapú megközelítés alapelvei

Az anyagi világ jelenségei között létezik egy szükségszerű összefüggés, mely szerint az egyik jelenség, az ok kiváltja a másikat, az okozatot. Ezt nevezzük kauzalitásnak, amelyet mint objektív tény tudomásul vehetnek, ösztönösen alkalmazhatók, vagy tudatosan, célirányosan és professzi-

onális szinten kihasználhatom a belőle nyerhető előnyöket. Azt a törvényszerűséget is figyelembe kell vennem, hogy a világmindenség egymástól függetlenül létező és egymásra ható egyedekből felépülő olyan egységes egész, amely ezen egyedeknek nem egyszerű többsége. Ha e holisztikus világméretet a társadalmakra kivetítem, akkor az látható, hogy a társadalmi jelenségek az egész és a részek közötti kapcsolatok, illetőleg ezek kölcsönös összefüggéseinek rendszereként értelmezhetőek. Ha e kauzális összefüggéseken alapuló holisztikus képhez hozzáadok egy csipetnyi rendszerszemléletet, valamint deduktív következtetési módszert, máris megkapom a hatás alapú megközelítés receptjéhez szükséges legfontosabb összetevőket.

Rendszerszemlélet

A rendszer egy funkcionálisan és viselkedésében egymáshoz kapcsolódó, általában egymással kölcsönhatásban álló elemek csoportja, amely kívülről szemlélve egy egységes egészként funkcionál. A társadalmak számos rendszerből épülnek fel, amelyek egyrészt alrendszerekre bonthatók, másrészt maguk is további nagyobb „rendszerek rendszerébe” csoportosíthatók.

Erik Stern szerint a döntéshozatali válsághelyzet egy társadalom külső és belső környezetének megváltozásából ered. A társadalmat alkotó rendszerek egyikében, vagy esetleg több rendszerben megváltozott valami, felborult az addig fennállt egyensúlyi helyzet. A válságkezelés funkciója e megbomlott egyensúly helyreállítása, vagy az érintett rendszereknek az előzőtől eltérő, új egyensúlyi állapotba hozása. Ehhez nyújt segítséget a rendszerszemléleti alapon végzett helyzetértékelés, vagyis a rendszerek rendszerének

analízise (*system of systems analysis*), amelyet Keszthelyi magyar nyelven komplex rendszeranalízisnek nevez.

Az elemzés elvégzéséhez először azonosítanom kell azokat a rendszereket, amelyek a válsághelyzet szempontjából relevánsak, és amelyekre hatást kívánok gyakorolni. Ezt követően meg kell találnom minden egyes rendszer súlypontját, amely rendkívül fontos lesz a hatások rendszerének kidolgozásához. Dale C. Eikmeier megalkotott egy, a hagyományos Clausewitz-féle definíció logikáján alapuló, de annak katonai aspektusától elvonatkoztatott, általánosan alkalmazható súlypont (*centre of gravity*) fogalmat. Eszerint a rendszer súlypontja nem más, mint a rendszer cselekvési képességének erőforrása. A súlypont jelenti a rendszer hajtómotorját, amely által az alapvető funkcióinak ellátására képes.

A súlypont mibenlétének pontosabb meghatározásához, illetve jobb megértéséhez szükségünk van még három fogalomra: a kritikus képességre, a kritikus követelményre, valamint a kritikus sebezhetőségre. Minden rendszernek ugyanis van több rendszerképessége, rendszerkövetelménye, valamint sebezhető pontja, amelyek közül nekünk a működés szempontjából kritikus faktorokra kell koncentrálnunk.

A kritikus képesség megmutatja azt a létfontosságú funkciót, amelyet a rendszer produkál, vagyis hogy mit tud, mire képes a rendszer. A súlypont ehhez a kritikus képességhez adja az erőforrást. A kritikus követelmények azok a feltételek, források és eszközök, amelyek nélkülözhetetlenek a rendszer teljes értékű működőképességéhez, tehát tulajdonképpen a kritikus képességek alapfeltételeinek mondhatók. A kritikus sebezhetőségek pedig azok a kritikus rendszerkövetelmények, amelyek nem megfelelően funkcionálnak, vagy könnyen

semlegesíthetők, működésükben korlátozhatók, megzavarhatók, támadhatók, megsemmisíthetők.

Eikmeier egy nagyon érzékletes példát hoz a kritikus faktorok magyarázatára, ahol a rendszer a vasút, amelynek van vágánya, üzemanyaga, vagonja, mozdonya, adminisztratív és üzemeltető személyzete. A vasút kritikus képessége, hogy árut tud szállítani. A rendszer súlypontja a kritikus képességhez szükséges erőforrást biztosítja, amely jelen esetben a mozdony. A vágányok, a kocsik, az üzemanyag és a személyzet pedig a kritikus követelmények, amelyeket a mozdony használ. Ha valamilyik kritikus követelmény sebezhető, akkor az kritikus sebezhetőségi faktorrá válik.

Ahhoz, hogy a rendszer súlypontját és kritikus faktorait válságkezelési feladatokhoz fel tudjuk használni, egy holisztikus szemléletű, úgynevezett „súlypontelemzést” kell végezni, amely négy lépésben hajtható végre:

- meghatározni a rendszer kritikus képességét;
- meghatározni a kritikus képesség erőforrását, ami nem más mint a súlypont;
- azonosítani az erőforrás, vagyis a súlypont kritikus követelményeit;
- meghatározni, hogy mely kritikus követelmények sebezhetőek.

A negyedik lépésben beazonosított sebezhető kritikus követelmények lesznek azok, amelyekre a válságkezelési tevékenységnek fókuszálnia kell. Ezekre kell megfelelő hatást gyakorolni a rendszer viselkedésének vagy képességének a megváltoztatása vagy befolyásolása érdekében.

Dedukció

E következtetési módszer kiindulási alapja a stratégiai végcél, amely a nemzeti válságkezelés szempontjából egy a kormány

által meghatározott, alapvetően politikai tartalmú deklaráció. A kormányzati végcél egyetlen határozott, a válságot lezáró helyzet, amely a társadalom megváltozott környezetének helyreállítására, illetve új egyensúlyi helyzet kialakítására utal.

A deduktív módszert alkalmazva a végcél lebonjtjuk egy vagy több kormányzati – vagyis még mindig stratégiai szintű – célkitűzésre. A célkitűzésekből megtudhatjuk, hogy a kormány mely rendszerekre kíván hatást gyakorolni, mely rendszerek működését, viselkedését igyekszik befolyásolni, és e rendszerek milyen állapotát szeretné elérni. Sikeres válságkezelés esetén az érintett rendszerek újra megfelelően működnek, illetőleg Eikmeier megközelítésében visszanyerik kritikus képességüket, melynek eredményeképpen a társadalom megváltozott környezete visszatér eredeti állapotába, vagy egy új egyensúlyi helyzetbe kerül. A célkitűzéseket ennek megfelelően úgy kell megfogalmazni, hogy együttes elérésük, megvalósulásuk a válság kívánatos politikai lezárásához, vagyis a végcélhoz vezessen.

A célkitűzések tehát a végcélból eredeztethetőek, ugyanakkor – folytatva a dedukciót – a kívánt hatások összességének eredményeként érhetőek el. A hatás egy vagy több tevékenységnek, cselekvésnek, akciónak a kumulatív konzekvenciája, amely a kialakult helyzet egy vagy több vonatkozásában változást idéz elő. A kívánt hatások összessége vezet a célkitűzések eléréséhez.

A deduktív sort végül az akciók zárják, amelyek a hatások elérésének eszközei. Az akció úgy írható le, mint a különböző képességek alkalmazásának folyamata egy meghatározott hatás elérése céljából.

A nemzet civil és katonai képességeinek együttes felsorakoztatása egy összkormányzati erőfeszítésbe és a deduktív gondolkodásmód együtt adja meg a hatással-

pú megközelítés rugalmasságát és azt az egyedülálló képességét, hogy egyszerre képes megőrizni az egyes ágazatok, szakmák kompetenciáját, függetlenségét, illetve biztosítani az ágazatok hatáskörébe tartozó képességek koordinált, hatékony alkalmazását. Ezt úgy lehet elérni, hogy kormányzati szinten kell meghatározni a végcél, az eléréséhez szükséges célkitűzéseket, valamint a célkitűzések megvalósulásához elengedhetetlen hatásokat. A kívánt hatások kiváltásához szükséges akciók meghatározását, vagyis a hatások elérésének módját, mikéntjét pedig az ágazatok, szakmák belátására kell bízni.

Mivel az akciók és a hatások nem természetüknél fogva egymástól függőek, megkívánnak egy közvetítő elemet. Más szóval ez azt jelenti, hogy a hatás, vagyis az okozat nem jön létre a kiváltó ok nélkül, ezért az akció és a hatás közé be kell iktatni az okot, amelyet a szakirodalom „mechanizmusnak” nevez. A mechanizmus tehát a kauzális kapcsolat az akció és a hatás között, megmutatja, hogyan fogja az akció előidézni a hatást. Ha e láncolatban az egyes elemeket logikai sorrendben egymás mellé teszem, az alábbi képletet kapom: *objektum – akció – mechanizmus – hatás*.

Ez az elméletben logikusnak, egyértelműnek tűnik. Figyelembe kell ugyanakkor vennünk azt is, hogy egy egyszerű direkt fizikai hatás kiváltásánál az ok-okozati láncolat jól működik és megfelelően követhető, viszont minél bonyolultabb, magasabb rendű pszichológiai hatások felé mozdulunk, annál nehezebb meghatározni az okozati kapcsolatot. Minél összetettebb, magasabb rendű hatásokat akarunk kiváltani, annál nagyobb lesz a bizonytalanság, amely könnyen teret ad a szubjektivitásnak az észlelésben és az értelmezésben. Roger Beaumont szerint az abszolút ob-

jektivitás és a klinikai szemléletmód nem megvalósítható elmélet a kauzális kapcsolatok rendszerében.

Ezt az egész hatásalapú megközelítés fundamentális sarokkövét érintő problematikát véleményem szerint csak úgy tudjuk áthidalni, hogy nem is törekszünk az abszolút objektivitásra, amely valóban irreális célkitűzés. Ehelyett el kell fogadnunk a szubjektivitás állandó létét a válságkezelésben, mint benne rejlő, természetes tényezőt. A hatásalapú megközelítés során alkalmazott hatásalapú értékelés szintén számol a szubjektivitásból eredő torzító jegyekkel, ezért elveti a merev, változatlan hatásrendszer alkalmazását. Ehelyett a kidolgozott hatások folyamatos felülvizsgálatát, állandó újraértékelését, valamint a körülmények változásának megfelelő állandó módosítását írja elő. Ebből a szemszögből nézve a hatások nagyfokú precizitással létrehozott rendszerét a szubjektív elemek nem szétzúzzák, hanem élettel töltik meg, gyakorlatiasabbá teszik. A megvalósítás technikai oldaláról tekintve persze csöppet sem ilyen egyszerű mindez.

A hatásalapú megközelítés a gyakorlatban

Most, hogy megismertük a hatásalapú megközelítés alapelveit és építőköveit, nézzük meg, hogyan működik mindez a gyakorlatban. A tevékenység folyamata szempontjából a hatásalapú válságkezelés négy fő funkcióból, vagy ha úgy tetszik, fázisból áll:

- hatásalapú tudásbázis-fejlesztés;
- hatásalapú tervezés;
- hatásalapú végrehajtás;
- hatásalapú értékelés.

E négy funkciót nem egymástól elkülönült, egymás utáni lépésekként kell elképzelni, hanem kölcsönösen egymásra épülő, egymást támogató folyamatos interaktív procedúraként.

A hatásalapú tudásbázis fejlesztése

Az izolált adatokat, információkat összegyűjtik, és integráltan egy tudásbázisba foglalják, amelyet folyamatosan újra- és újranelemeznek, illetve fejlesztenek egy állandóan működő kollaboratív eljárás keretében. A tudásbázis adatainak felhasználásával komplex rendszerelemzést hajtanak végre, amely a krízishelyzettel érintett rendszereket analizálva vizsgálja az egyes rendszerek funkcióit, viselkedését, kritikus képességeit, súlypontjait, kritikus sebezhető pontjait, illetve ezek kapcsolatrendszerét. A rendszerelemzés célja egy átfogó, holisztikus kép nyérése a válsághelyzetről, amely hathatós segítséget nyújt a döntés-előkészítőknek és a döntéshozóknak a bonyolult komplex válsághelyzet gyors megértéséhez, illetve az egyes rendszerek működésének, viselkedésének, valamint a közöttük lévő kölcsönhatásoknak az átlátásához. A rendszerelemzés ezen kívül az elért eredmények értékelése, illetve ezek alapján a végrehajtási tervek korrekciójának kezdeményezése útján folyamatos támogatást nyújt a végrehajtók részére.

A hatásalapú tervezés

A kormány által deklarált végcél és kiadott stratégiai direktíva alapján, valamint a tudásbázis-fejlesztés során létrehozott holisztikus összkép ismeretében megkezdődik a tervezési folyamat. Ebben a fázisban kerülnek kialakításra a kormányzati célkitűzések, továbbá az elérésükhöz szükséges

hatások rendszere. Ily módon rögzítik, hogy milyen változások szükségesek az érintett rendszerekben, vagyis mit kell elérni, és mit kell megakadályozni a célkitűzések eléréséhez. A kívánt és elérendő hatások mellett azonosítják a nemkívánatos hatásokat is, amelyeket korlátozó vagy hátráltató tényezőkként értékelnek. Ezt követően a különböző hatásokat analizálják, összehasonlítják és tesztelik azon az alapon, hogy milyen változást idéznek elő a rendszerekben, és ezáltal biztosítják-e a célkitűzések, majd végeredményben a végcél elérését. Az e procedura eredményeként elért output egy elgondolás arra vonatkozóan, hogyan lehet eljutni a jelenlegi krízishelyzetből a célkitűzéseken keresztül a végcélig, tehát a válság megoldásáig.

A hatásalapú végrehajtás

A végrehajtás fázisában a hatásalapú megközelítés gyakorlatilag az egyes akciók végrehajtásának koordinálását, szinkronizálását jelenti. Grafikonon megjelenítik az elérendő hatásokat és a hozzájuk rendelt akciókat. Meghatározzák, hogy az egyes hatásoknak milyen időpontban vagy időpontig kell megvalósulniuk a válságkezelés menetében, és ennek alapján kitézik az akciók megkezdésének, illetve tervezett vagy várható befejezésének idejét. Ezáltal átfogó keresztmetszetet kapnak arról, hogy adott időpillanatban mely hatások milyen megvalósulási fázisban vannak, milyen akciók kezdődnek, futnak vagy fejeződnek be. E módszer az akciókat nemcsak konfliktusmentessé teszi, hanem koordinálja és szinkronizálja is. Ily módon optimalizálni tudják a válságkezelésbe bevont erőforrások, eszközök alkalmazását, illetve minimalizálják a nemkívánatos hatásokat.

A hatásalapú értékelés

Az értékelés célja, hogy annak eredményeit, inputjait eljuttassák a döntés-előkészítőkhöz és a végrehajtókhoz, aminek alapján a végrehajtási terveket megfelelően módosítani lehet. A hatásalapú értékelésnél inkább az akciók általános hatására kell koncentrálni, mint magát a feladat végrehajtásának minőségét értékelni. A NATO a műveletek tervezésénél a hatásalapú értékeléshez két alapvető kritériumot használ.

1. A teljesítmény mérőfokai (TM): értékelik, hogy az akciókat végre tudták-e hajtani a terveknek megfelelően, vagy sem. Ennek megfelelően az értékelés lehet pozitív (a tervezett akciókat végrehajtották) vagy negatív (nem hajtották végre).

2. A hatékonyság mérőfokai (HM): értékelik, hogyan befolyásolták az akciók az érintett rendszerek viselkedését, illetve képességeit, vagyis gyakoroltak-e megfelelő hatást az akciók úgy, ahogy azt várták. Az értékelés a HM alkalmazásával lehet pozitív: az akciók elérték a kívánt hatásokat, ezáltal a végrehajtást a tervek szerint folytatni kell, vagy negatív: nem érték el a kívánt hatást, ezért a terv revízióját kell megfontolni, vagy semleges: a helyzet statikus maradt. A statikusság lehet siker, ha a status quo fenntartása volt a cél, vagy lehet kudarc, ha a fejlődés volt a kívánt eredmény.

Egyszerűbben úgy is mondhatjuk, hogy a TM azt mutatja, hogy jól tesszük-e a dolgunkat, míg a HM azt, hogy a helyes dolgokat tesszük-e. Az analízis során összehasonlítják és elemzik az akciók státusát, majd a belőlük fakadó hatásokat összehasonlítják. Ez az „akció/hatás” elemzés egy durva értékelést ad a kidolgozott hipotézisek, megvalósítási változatok, illetve végrehajtási tervek megfelelőségéről, célszerűségéről, hatékonyságáról.

Mielőtt bárkit is elriasztana a fenti, látszólag bonyolult és hosszadalmas tervezési és értékelési procedúra, szeretném tisztázni, hogy e folyamatok egyáltalán nem jelentik sok ember napokig, esetleg hetekig tartó lázas sürgés-forgását, koncepciók, tervek, papírhegyek tömkelegének gyártását. A NATO-ban szerzett saját tapasztalataim alapján merem állítani, hogy amennyiben a megfelelő tudásbázis rendelkezésre áll, egy négy-öt fős, speciálisan erre képzett hatáselemző-értékelő csoport képes nappalról napra, óráról órára, sőt ha kell percről percre prezentálni a válsághelyzet holisztikus összképét, benne a hatások és az akciók aktuális státusát, valamint a pozitív vagy negatív trendeket, tendenciákat. A válságkezelő törzs rutinműködése során naponta többször el tudja végezni a helyzet teljes felülvizsgálatát, de ha kell, a stáb képes egy órán belül is prezentálni az átfogó elemzés-értékelést és a tervek revíziójára vonatkozó javaslatokat, sőt mindez végrehajtható a kulcsszereplők bevonásával azonnal, pár perc alatt szóban. Természetesen vannak bonyolultabb, kiterjedtebb válsághelyzetek (például gazdasági válság), amelyek valóban hosszabb elemzést és tervezést igényelnek, viszont a válság jellegéből fakadóan ilyenkor eleve több idő is áll rendelkezésre.

Mivel a hatásalapú elemzés-értékelés már a művelet előtt kezdődik és alatta is folyamatosan zajlik, nem igényel plusz időt, így nem növeli meg aránytalanul a tervezéshez és a végrehajtáshoz szükséges időt. A rendszeres, gyakori kiigazítások kevésbé törnek meg a tervezés folyamatát, így lehetővé válik egy átfogó, kiterjedt és széles körű elemzés anélkül, hogy az hátráltatná a művelet tempóját, vagy megtörné a feladatok végrehajtásának dinamikáját.

A katonai műveletek megtervezése és végrehajtása során a hatásalapú művelet

négy funkciója mindhárom (stratégiai, hadműveleti, harcászati) szinten folyik. Az összkormányzati alapon végzett nemzeti válságkezelés esetén én megállnék a stratégiai – nemzeti összefüggésben kormányzati – szintnél. Ha ugyanis megvan a kormányzat által kitűzött politikai végcél, valamint a megvalósításához szükséges kormányzati célkitűzések és hatások rendszere, a végrehajtás véleményem szerint már az ágazati, szakmai elvek, szabályok, tradíciók mentén haladhatna tovább, természetesen szoros együttműködésben a stratégiai szint tervezőivel, döntéshozóival.

Szeretném egyértelművé tenni: a hatásalapú megközelítés adaptációjának gondolatával legkevésbé sem szándékozom valamiféle katonai szemléletet ráerőltetni a civil szférára. Ellenkezőleg, a katonai szférát szeretném közelíteni a civilhez. Bár katonai berkekben megalkotott módszerként látott napvilágot, a hatásalapú megközelítés áll a legtávolabb a hagyományos értelemben vett katonai műveleti doktrínáktól, módszerektől, illetőleg egyáltalán a konvencionális katonai felfogástól, gondolkodásmódtól, logikától. Talán éppen ezért alkalmas arra, hogy hídszerepet töltsön be a válságkezelés civil és katonai elemei között.

Emellett „időtálló” megoldásnak is tűnik, mivel nem céloz meg bármilyen jellegű szervezeti reformot, új struktúrát vagy integrációt. Nem kíván beavatkozni az intézményi struktúra dzsungelébe, nem akar fenekestül felforgatni mindent és megreformálni az egyesek szerint megreformálhatatlan válságkezelési struktúránkat, hanem egy hatékony logikai mechanizmust kíván beiktatni a döntéshozók, a döntés-előkészítők és a végrehajtók közé, függetlenül az éppen aktuális – ám folyamatosan változó – struktúráktól és erőviszonyoktól.

Sokan mondják, hogy a hatásalapú megközelítés nem más, mint „öreg bor új palac-

kozásban”. Valóban, abban nincs semmi új, hogy a kauzalitás elve alapján bizonyos dolgok, jelenségek hatással vannak egymásra, ami által azok megváltoznak. Mindig is így gondolkodtunk, mindig is számoltunk tetteink hatásaival. Ami ehhez képest több a hatásalapú megközelítésben, az egy professzionálisan kidolgozott és alkalmazott, egymásra épülő hatásrendszer. Ha a biliárdot veszem példaként, elmondhatom, hogy kevesebb, mint tíz játszmat játszottam le eddig életemben, így abszolút kezdőnek számítok e téren, de azt azért tudom, ha kellő erővel lököm meg a golyót a helyes irányba, akkor a hatás-ellenhatás törvénye alapján az meg fogja lökni a másik golyót, amely pontosan a kívánt lyukba fog gurulni. Elméletileg tehát ugyanúgy alkalmazom a fizika törvényét, mint a profi biliárdbajnok. A különbség „csupán annyi”, hogy a bajnok mindezt tudatosabban teszi – köszönhetően annak, hogy ő ezt profesz-

zionális szinten műveli –, ismerve a játék összes logikai, technikai és taktikai lépését, szabályát, trükkjét, és az egyes mozzanatokot jó alaposan begyakorolta. Így bár egyazon alapon játszunk, a nyerési esélyeink nem említhetők egy lapon.

Nem is gondolnánk, hogy a hatásokra épülő válságkezelés mennyire nem idegen a nemzeti rendszerünktől, illetve gondolkodásmódunktól. A gazdasági világválság kellős közepén válságkezelő kormányunk megváltoztatta a kormány-előterjesztések eddigi formátumát, és a hosszas szöveges indoklás helyett bevezette a hatásvizsgálati lapot, amelyben az előterjesztőnek részleteiben meg kell vizsgálnia és be kell mutatnia az általa javasolt megoldás társadalmi, költségvetési, egészségügyi és környezeti hatásait. A hatásalapú megközelítés gondolata tehát már ott van a zsigerekben, már csak az szükséges, hogy a fejekbe is eljusson. ■

Irodalom

- Eikmeier, Dale C.: Center of Gravity Analysis. *Military Review*, July-August 2004.
- Jobbágy Zoltán: Powered Flight, Strategic Bombing and Military Coercion: Study on the Origins of Effects Based Operations. Clingendael Centre for Strategic Studies, 2005 november.
www.hcss.nl/en/download/37/file/CCSS05006.pdf
- Keszthelyi Gyula: A logisztikai biztosítás emélete. A hatásalapú műveletek alapelvei és a logisztikai alkalmazás kihívásai. *Katonai Logisztika*, 2007. 1. szám. 3–24. o.
- McCrabb, Maris: Explaining „Effects”. A Theory for an Effects Based Approach To Planning, Executing and Assessing Operations. Ver. 2.0 Defence Technical Information Center, 7 August 2001. www.dtic.mil/jointvision/ideas_concepts/ebo.doc.
- Stern, Erik K. (1999): Crisis Decisionmaking A Cognitive Institutional Approach. Swedish National Defence College, Stockholm, 2003.
www.crismart.org/upload/Publikationer/Bokserien/VOLUME_6.PDF