

Gazdag Ferenc

Miként és miből lesz európai védelem?

Az európai védelem kifejezést megszületésétől több, kellően nem tisztázott értelmezés/vélelem kíséri, és folyamatosan félreértések és félremagyarázások tárgya. Emiatt célszerűnek tűnik bizonyos alapkérdéseket újra és újra megvizsgálni. Közöttük mindenekelőtt azt, hogy mi is érthető pontosan egy regionális nemzetközi szervezet (azaz az Európai Unió) védelmi törekvésein. Amennyire egyértelmű a válasz egy állam esetén, olyannyira bonyolult az EU tekintetében. Vizsgálandó kérdés továbbá az is, hogy a kiépülőben lévő védelmi képességeket mire használják, és mi található ennek költségvetési hátterében.

Milyen irányban fejlődik az ESDP?

Az elmúlt hét-nyolc évben az Európai Biztonság- és Védelempolitika (*European Security and Defence Policy – ESDP*) látványos karriert mondhat magáénak. Az EU-s szerződésekbe történő bevonással – e vonatkozásban a 2007-es lisszaboni reformszerződés 49–52. cikkelyei a legújabbak – immár megteremtődtek a legitim szerződéses alapok. A felállított, állandó szervezeti elemekkel (EUPC, EUMS, EUMC, EUSIT-CEN) immár folyamatosan működnek a döntéshozatalhoz és a műveletek vezetéséhez szükséges egységek. A 2003-as EU Biztonsági Stratégiában az immár 27 tagállam közös elképzelései öltöttek testet, s az Eurobarometer felmérései szerint a közvélemény növekvő mértékben látja hasznosnak az unió közös védelmi politikáját.

Ahhoz képest, hogy a koszovói válság kitörésekor az Európai Unió képtelen volt bármilyen közös akcióra, kevesebb mint egy évtized után mára ott tartunk, hogy egy sor katonai és rendőri műveletet folytat, illetve vezet a nyugat-balkáni államokban.

Az EU közös védelempolitikáját a 2002-es laekeni csúcstalálkozón nyilvánították „működőképessnek”, s ha csak a formai elemeket nézzük, akkor a 2003-ban Kongóban végrehajtott békeművelet (Artemis) valóban sikeres volt. Az Európai Unió azt bizonyította be, hogy képes egy nemzetközi műveletet önállóan megtervezni, végigvinni és eredményesen befejezni.

A kongói művelet legfőbb vonatkozása nem annak korlátozott volta, hanem inkább az, hogy az ESDP rövid idő alatt kiterjesztette hatókörét Európán kívülre, miáltal folyamatosan fenntartotta elkötelezettségét a Balkánon.

1999-es indulásakor az ESDP tényleges feladatkörét ugyancsak szélesre szabták, mindazonáltal világos határvonalat jelentett, hogy a tagállamok területi integritásának védelme a NATO felségterülete maradt. Azóta, rövid néhány év alatt radikális elmozdulás történt: a nemzetközi terrorizmus berobbanásával megszűntek az addig világos határvonalak a külső intervenció és a belső védelem között, és 2002-es sevillai ülésén az Európai Tanács az európai védelem feladatköréhez sorolta a terrorizmus elleni harcot. A madridi és a lon-

doni robbantások után pedig az Európai Tanács egy szolidaritási záradék életbe léptetését határozta el a tagállamok között az ilyen típusú cselekmények ellen.

Az ESDP fejlődésének hátterében a katonai és rendőri képességek kifejlesztése (*Helsinki Headline Goals*) viszonylag

EUPSC (European Union Political and Security Committee – Politikai és Biztonsági Bizottság). A tagállamok nagyköveti szintű képviselőiből álló testület, mely a közös kül- és biztonságpolitika valamennyi területén illetékes, és az operatív irányításért felelős. Figyelemmel kíséri a nemzetközi környezet változásait, segít meghatározni a közös kül- és biztonságpolitika, s benne az európai biztonság- és védelempolitika főbb irányvonalait. Előkészíti az EU válságokra adott válaszainak egységét, s felel a válságkezelő műveletek politikai ellenőrzéséért, valamint stratégiai irányításáért.

EUMC (European Union Military Committee – az EU Katonai Bizottsága). A tagállamok vezérkari főnökeiből, illetve azok képviselőiből álló, a Tanácson belül a legmagasabb szintű katonai tanácsadó szerv, mely eseti jelleggel, a szükségesnek megfelelően ülészik. Tanácsot ad és ajánlásokat tesz a PSC-nek valamennyi katonai jellegű kérdésben, valamint irányítja a Katonai Törzs munkáját.

EUMS (European Union Military Staff – az EU Katonai Törzse). A tagállamok katonai és civil szakértőiből álló testület, mely támogatja az európai biztonság- és védelempolitikát, s tervezi, vezeti az EU válságkezelő műveleteit. Feladatrendszerébe tartozik a válságok korai előrejelzése, a helyzetelemzés és a stratégiai tervezés.

EUSITCEN (European Union Situation Center – az Európai Unió Helyzetelemző Központja). A SitCen a nap 24 órájában folyamatosan követi és elemzi a nemzetközi eseményeket, különös tekintettel az olyan érzékeny területekre, mint a terrorizmus vagy a tömegpusztító fegyverek elterjedése, és segítséget, támogatást nyújt az EU tisztviselőinek, műveleti vezetőinek. A központ a hírszerzési információkat a tagállamok nemzeti hatóságaitól és az Europoltól egyaránt kapja.

gyors ütemben folyt, s vele párhuzamosan merült fel újra a védelempolitika mögül hiányzó ipari kapacitások kérdése.

A tagállamok közti egyeztetések eredményeképp hívták életre az Európai Védelmi Ügynökséget (*European Defence Agency – EDA 2004. július 12.*), hogy támogassa a tagállamokat és az EU-t a védelmi képességek javításában. A szervezetnek feladata továbbá a védelemmel kapcsolatos kutatás és fejlesztés, a hadiipari együttműködés, az európai védelmi felszerelési piac, valamint az európai védelem mögötti technológiai és ipari bázis (*European Defence Technological and Industrial Base – EDTIB*) kifejlesztése. Nézzük röviden, hogy hol tart ez utóbbinak a folyamata!

Az európai védelem technológiai és ipari bázisa

2007. májusi tanácskozásukon az Európai Unió tagországainak védelmi miniszterei elfogadták az integrált és versenyképes európai védelmi technológiai és ipari bázis létrehozásának stratégiáját. Ennek célja, hogy a közös védelmi beszerzési igények összehangolásával az európai védelmi ipart a jövő hadseregeinek valós műveleti képességigényeire alapozza, és a versenyképesség érdekében alkalmassá tegye a legmodernebb technológiák felhasználására.

A miniszterek arról tárgyaltak, hogy szabályzó, vásárló és befektetői szerepben mit kell tenniük az európai kormányoknak az EDTIB megvalósítása érdekében. Természetesen mindez nagyrészt politikai akarat kérdése, hiszen az EDTIB megvalósításának menetét döntően a tagállamok kormányainak döntései befolyásolják: ha összefogják új beszerzési programjaik igényeit (*pooling*), akkor az ipari szektor alkalmazkodni fog e döntésekhez.

Az EDA 2007. februári konferenciáján elfogadták, hogy az EDTIB-nek integrálnia kell a résztvevőit, és ki kell alakítania köztük a megfelelő mértékű kölcsönös függőséget. Ennek eléréséhez az egyes kormányoknak világossá kell tenniük képességszükségeit, a kulcsfontosságú technológiák, valamint a releváns ipari képességek fontossági sorrendjét. Össze kell hangolniuk egymással szükségleteiket, és növelniük kell védelmi beszerzési beruházásaik összegét, különösen a kutatás-fejlesztés terén. Fokozniuk kell az ellátás biztonságát, valamint a védelmi beszerzési piacon folyó versenyt és együttműködést is.

Ennek egyik mérföldköve volt a 2006-ban elfogadott magatartási kódex (*Code of Conduct*), amihez Magyarország 2007-ben csatlakozott. A kódex értelmében a tagállamok megnyitják védelmi piacukat egymás számára. A tagállamok megállapodtak egy olyan kódexben is, amelynek célja a beszállítói lánc előnyeinek maximalizálása, hogy a második és harmadik szinthez tartozó kis- és közepes nemzeti vállalkozások európai szinten is tudjanak működni. Az EDTIB előtt álló feladatok közé tartozik az ellátás biztonságának növelése, ami fokozza a kormányzatok egymás iránti bizalmát.

Az EU tervei között szerepel, hogy az Európai Bizottság „valamikor” ki fog adni egy védelmi beszerzési direktívát. Még nem ismert a direktíva közzétételének időpontja, de az tudható róla: figyelemmel kell lennie többek között arra is, hogy a biztonsági technológiák katonai és nem katonai alkalmazásai egyre növekvő mértékben támaszkodnak azonos technológiai bázisra. Rugalmas megoldásra van tehát szükség, amely garantálja a magas szintű átláthatóságot, valamint javítja a nem állami beszállítók hozzáférését a piachoz, különösen a

kis- és közepes vállalkozások esetében. Ez azonban szabványosítást igényel, megfelelő transzferrendszert a technológiák uniós belüli átvétele számára, valamint a katonai és nem katonai szféra közötti mozgások szabályozását.

A legfontosabb védelmi technológiákat illetően külön kérdés a tágabb európai ipari bázisba való integrálódás mértékének növelése, illetve a függés csökkentése a nem európai forrásoktól. A februári találkozón egyetértés volt abban, hogy radikális változtatásokra, reformokra, gyors és konszolidált fellépésre van szükség a globális méretekben versenyképes EDTIB fenntartása érdekében, amelynek a beruházások ösztönzésére, illetve a védelmi ipari szektor fragmentálódásának leküzdésére, valamint a specializálódásra kell irányulnia. A tagállamoknak többet kell invesztálniuk a kutatás-fejlesztési és az eszközbeszerzési projektekbe, miközben azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzeti igények összevonásával (konszolidálásával) jelentős összegek takaríthatók meg. Ennek eléréséhez az első lépések egyike az EDTIB képességeinek feltérképezése, hogy a döntéshozók részletes gazdasági adatokkal rendelkezzenek a szektorról.

Code of Conduct on Defence Procurement – Magatartási kódex a védelmi beszerzésekről. Ez a 2006-ban aláírt önkéntes kormányközi rezsím hivatott az átláthatóság és a verseny ösztönzésére az európai védelmi beszerzések terén. Az aláíró tagállamok tulajdonképpen megnyitják piacukat egymás előtt azzal, hogy tendereket kell kiírniuk a tervezett védelmi eszközök beszerzésére. A kódexet az egymillió euró érő vagy azt meghaladó szerződések esetében kell alkalmazni, beleértve a nukleáris és vegyi fegyverekről szóló megállapodásokat is. A rezsím segítheti a kisebb méretű vállalatok érvényesülési lehetőségét egy kiszélesedett kereskedelemben.

Pillanatnyilag az európai védelmi ipar erősen fragmentált képet mutat: az Amerikai Egyesült Államokban huszonnégy fegyverzeti program zajlik, az Európai Unión belül ezek száma nyolcvankilenc. Günter Verheugennek, az Európai Bizottság vállalkozási és ipari felelősének a vezetésével ezért a bizottság az EDA-val együttműködve felméri az EDTIB-képességeket, és intézkedéscsomag előterjesztését tervezi, amelynek része lesz a védelmi beszerzésekre és a védelmi eszközök unión belüli szállítására vonatkozó utasítástervezet is.

Milyen képességekre van szükség?

A jövő műveleteiben nem annyira az erősen páncélozott harcjárművekre vagy a rendkívül pusztító erejű bombákra, hanem a helyzetismeretet, a gyors és hatékony kommunikációt és döntéshozatalt lehetővé tevő eszközökre lesz szükség. A műveletek expedícióssá és többnemzetivé válnak, a fő hangsúly az interoperabilitáson, az alkalmazhatóságon és a fenntarthatóságon lesz.

Az interoperabilitás legjobb megvalósulási formáját pedig a többnemzeti műveletekben azonos felszerelést használó nemzeti kontingensek tevékenysége jelenti. A kimutatások szerint az utóbbi években Európán kívül mintegy 70 ezer európai katonát vett részt műveletekben az ENSZ, az EU, illetve a NATO zászlaja alatt. El szokta kerülni a figyelmet azonban, hogy ez a létszám az európai haderők csaknem kétszázalékos létszámának kevesebb mint öt százaléka, és elgondolkodtató az a tény is, hogy a teljes létszám mintegy 80 százaléka jelenleg nem alkalmas saját nemzeti határain kívüli alkalmazásra. Mindezek jel-

zik, hogy az európai védelmi képességek modernizációja terén még nagyon sok a tennivaló. Egyúttal arra is rámutatnak, hogy napjainkban az európai polgárok nem kapnak megfelelő értéket az összesen évi mintegy 180 milliárd eurós védelmi kiadás ellenében. Igaz, hogy ez az összeg az USA védelmi kiadásainak kevesebb, mint a fele, de így is jelentős összeg, főként akkor, ha a felhasználható katonai képességekhez viszonyítva vizsgáljuk.

A biztonsági rendszerek, a katonai felszerelések, illetve a polgári válságkezelési képességeket támogató eszközök beszerzése egyre inkább a legfrissebb csúcstechnológiát képviselő üzletté válik. A műveleti autonómia megkívánja a magas szintű rendszerekben testet öltött technológia professzionális kezelését is. Az EU-tagországok szándéka természetesen az, hogy átcsoportosítsák védelmi kiadásukat, és jó célokra költsek a rendelkezésükre álló összegeket. Ebben számítanak az Európai Védelmi Ügynökség segítségére.

A védelmi költségvetések csökkenése azonban általános európai tendencia. 2000 és 2005 között például az Amerikai Egyesült Államok védelmi célú kutatásfejlesztésre költött kormányzati támogatása több mint kilenc százalékkal növekedett, Európában viszont ez idő alatt a növekedési arány kevesebb mint 1,5 százalék volt. Ahhoz, hogy megforduljon ez a csökkenő tendencia, az EU tagállamainak többet kell költeniük a védelemmel összefüggő kutatásra, fejlesztésre és beszerzésre a biztonsági eszközök, a repülés, az űrkutatás, illetve az információs technológiák terén.

Az EU ennek érdekében már tett lépéseket: a tervek szerint az Európai Bizottság egyik keretprogramján belül például csak a biztonsági kutatásokra fordított összeg több mint tizenháromszorosára, évi tizenötől 200 millió euróra fog emelkedni.

2007. november 19-i ülésükön az EU-tagállamok honvédelmi miniszterei 22 millió euróról 32 millió euróra növelték az EDA 2008-as költségvetését. A kiadások növelésének célja a stratégiai közeledés, a katonai erő védelme, valamint a hírszerzési tevékenység hatékonyabbá tétele.

A miniszterek „kollektív”, de „önkéntes” kiadási felső határokat is meghatároztak, amelyek célja a technológiai fejlesztések felgyorsítása. Eszerint az új eszközök beszerzésére a védelmi költségvetés 20 százalékát költik majd a jelenlegi 19,4 százalék helyett. A költségvetés két százalékát pedig a védelmi politikával kapcsolatos kutatásokra szánják (ez jelenleg 1,2%).

Néhány adat

1. Eurodéfense France

Az Eurodéfense France lényegében lobbitevékenységet folytató egyesület, amely a hálózathoz tartozó többi nemzeti egyesülethez hasonlóan az európai védelempolitika, valamint a hozzá szükséges képességek minél erőteljesebb fejlesztése érdekében tevékenykedik. A francia egyesület 1993-ban alakult, erős kormányzati támogatást élvez, s főként az aktív szolgálatból visszavonult katonákat fogja össze. A kormányzati politikával való közvetlen kapcsolatot mutatja, hogy irodái a katonai képzés központi intézményében (IHEDN) találhatóak, s évi költségvetését is a honvédelmi minisztériumon keresztül kapja. A francia egyesület – mely a legnagyobb és legaktívabb, főtítkárát (Jean Guinard) is adó tagja az európai hálózatnak – 2007 júliusában tette közzé az európai védelmi kiadásokat nemzetközi összehasonlításban bemutató összeállítását (*Defence Efforts International Comparison Attempt, 2007*). A kiadvány csak grafikonokat tartalmaz,

amelyek a 2001–2006 közötti évekre adnak jól követhető adatsorokat a védelmi kiadások különféle metszeteiről (a védelmi kiadások alakulása a GDP százalékában, az EU és az USA fegyverkereskedelmének alakulása, a fontosabb európai uniós államok fegyverimportja, az egy katonára vetített kiadások, az állománylétszámok alakulása stb.) Számunkra itt a legérdekesebbnek az EU és az USA közötti összehasonlítást bemutató grafikonok tűnnek. A kiadások összege a vásárlóerő-paritáson (*Purchasing Power Parities – PPP*) számított euróban értendő.

Védelmi kiadások (milliárd euró)

	2004	2005	2006
EU	159	162	163
USA	412	442	444
USA/EU arány	2,59	2,73	2,72

Közvetlen – termelés+K+F+tesztelések – kiadások (milliárd euró)

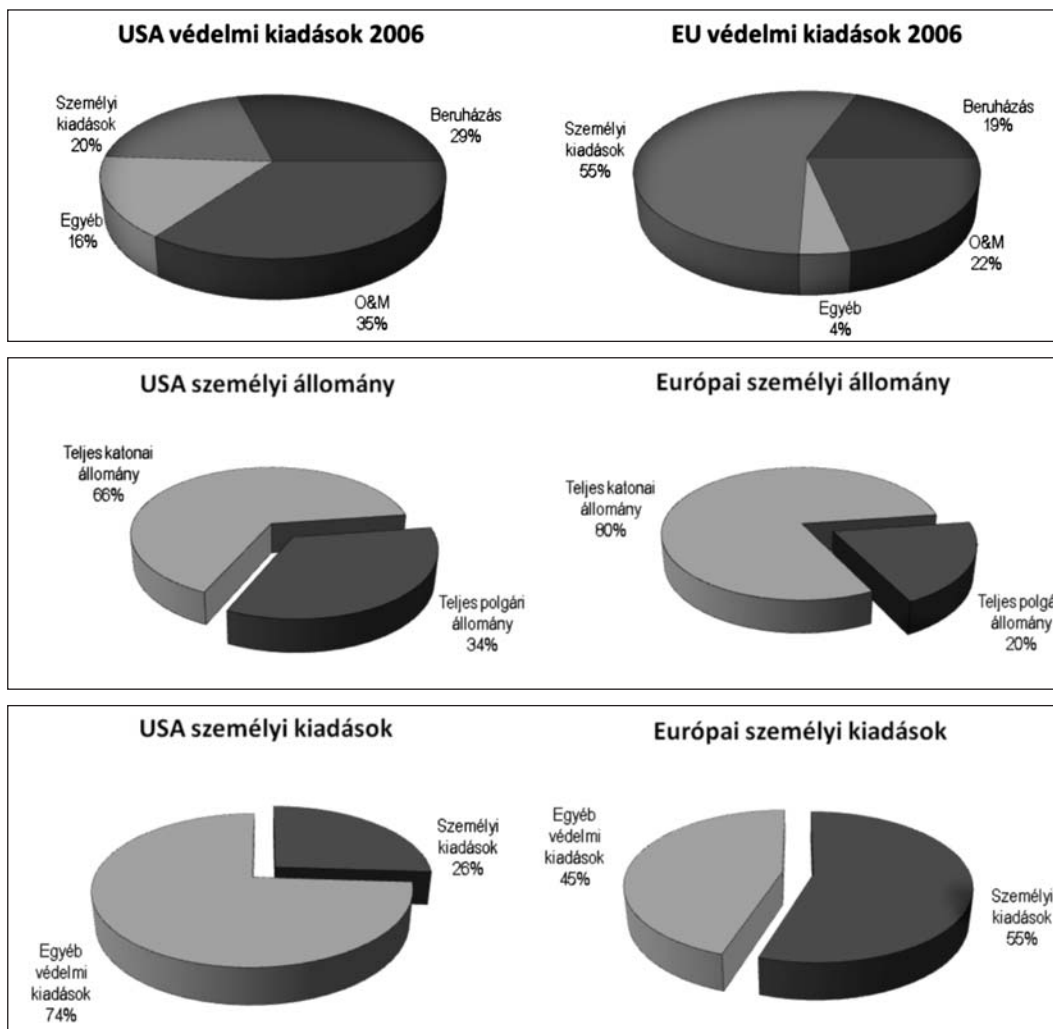
	2004	2005	2006
EU	45	44	47
USA	110	116	125
USA/EU arány	2,47	2,63	2,65

Hadsereg létszáma (millió fő)

	2004	2005	2006
EU	1,85	1,82	1,81
USA	1,41	1,37	1,36
USA/EU arány	0,77	0,75	0,75

Egy főre vetített védelmi kiadások (euró)

	2004	2005	2006
EU	326	330	329
USA	1409	1499	1490
USA/EU arány	4,33	4,55	4,53



2. Európai Védelmi Ügynökség

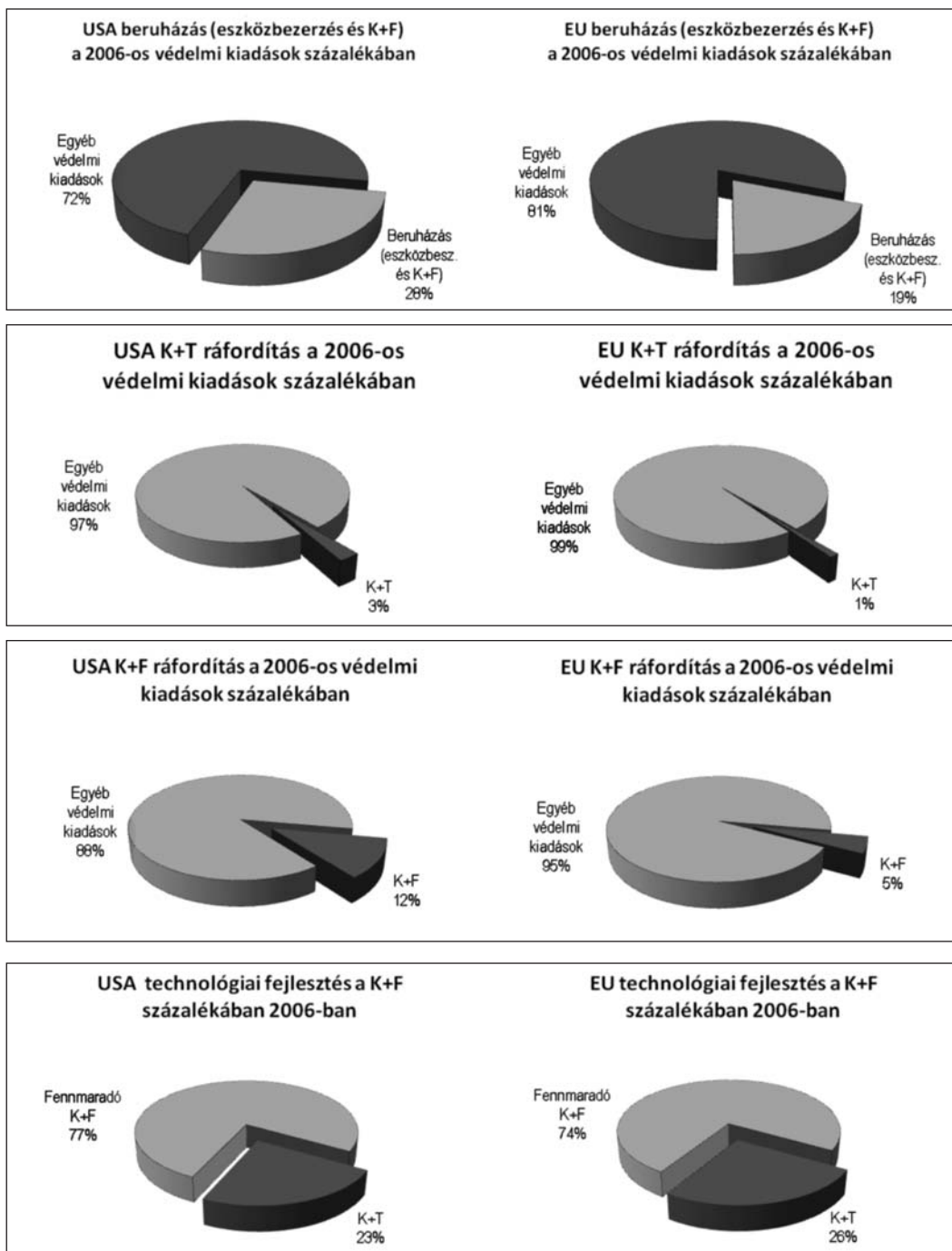
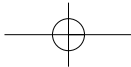
Az Európai Védelmi Ügynökséget a Miniszterek Tanácsa 2004-ben hozta létre a következő feladatok ellátására:

- az EU védelmi képességeinek fejlesztése a válságkezelés területén;
- az európai fegyverkezési együttműködés támogatása;
- az európai védelem ipari és technológiai alapjainak erősítése, valamint egy versenyképes európai védelmieszköz-piac létrehozása a Bizottsággal folytatott konzultáció keretében;

– a közösségi kutatási tevékenységekkel együttműködve, a jövőbeni védelmi és biztonsági képességeket támogató stratégiai technológiákkal kapcsolatos, vezető szerepet célzó kutatások támogatása.

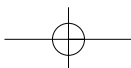
Az ügynökséget egy Irányító Bizottság vezeti, melynek elnöke a CFSP főképviselője. Az EDA-ban Dánián kívül valamennyi tagállam képviselteti magát.

Az Európai Védelmi Ügynökség 2007. november 19-én tette közzé a 2006. évre vonatkozó kimutatását, amelyben a 26



tagállam, illetve az Amerikai Egyesült Államok hivatalos dokumentumának adatait használták fel.

Bővebb információt talál az interneten a www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=310 webcímen.



EU–USA összesítő adatok, 2006

	EU	USA
Személyi állomány	1 940 112	1 384 968
Polgári alkalmazott	484 827	699 520
Védelmi kiadások összesen (mrd €)	201	491
Védelmi kiadások a GDP százalékában (%)	1,78	4,7
Védelmi kiadások egy lakosra vetítve (fő/€)	412	1640
Egy katonára jutó kiadás (€)	103 602	354 898
Egy katonára jutó beruházás (felszerelés, beszerzés, K+F) (€)	20 002	102 489
Személyi kiadások (mrd €)	110	100
Műveleti és fenntartási kiadások (mrd €)	43,3	169,2
Beszerzés (mrd €)	29,1	83,0
Kutatás és fejlesztés (mrd €)	9,7	58,0
Ebből kutatás és technológia (mrd €)	2,5	13,6
Telepíthető létszám	98 000	199 000
Telepíthető létszám a teljes személyi állomány százalékában (%)	5	14

Az Európai Unió méreteinél és fejlettségénél fogva egyik meghatározó szereplője a világpolitikának. Immár másfél évtizede építgeti közös kül- és biztonságpolitikáját, s 1999 óta pedig védelempolitikájának intézményi és végrehajtási eszközeit is. A 27 tagállam kumulált képességei csak az Egyesült Államokéhoz mérhetők, viszont a döntéshozatal mikéntje, a költségvetés

nemzeti felaprózottsága, a folyamatokat irányító nemzeti adminisztráció méretei és a védelmi költségek emelésétől való vonakodás összességében az összehasonlításban hatalmas különbséget eredményeznek. Az USA és az EU képességei közötti különbség az adatok szerint a közeljövőben nem csökkenni, hanem növekedni fog. ■