

Csiki Tamás

Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében¹

Kelet-Közép-Európa országainak az elmúlt 25 évben háromszor kellett mélyrehatóan átalakítaniuk védelempolitikájukat: a hidegháborús szembenállás végére, az euroatlanti integráció sikerére, valamint a 2008-as gazdasági válság mélyreható következményeire reagálva. A tanulmány célja, hogy e változások fényében nemzetközi kontextusba helyezze a 2012 decemberében elfogadott magyar Nemzeti Katonai Stratégiát (NKS),² és komparatív szemlélettel értékeli az abban foglaltakat.

Annak ellenére, hogy kontinensünk jelenleg a béke, a stabilitás és a biztonság korábban sosem látott korszakát élvezi, a nemzetközi stratégiai környezet dinamikus átalakulását jól jelzi, hogy az elmúlt bő húsz évben Európa országainak három alkalommal volt szükségük/lehetőségük arra, hogy felülvizsgálják nemzeti védelempolitikájukat és a fegyveres erők jövőképevel, feladatrendszerével kapcsolatos koncepcióikat. A hidegháborút követő években – túllépve a blokkpolitikán és egy nagyméretű európai fegyveres konfliktus fenyegetésén – az alapjaiban megváltozott biztonságpolitikai környezetre kellett reagálniuk. Az ezredfordulóhoz közeledve Kelet-Közép-Európa országainak euroatlanti integrációja, NATO- és EU-csatlakozása formálta át a térség államainak fenyegetettség-percepcióját, és megváltoztatta a fegyveres erők felhasználásának jellegét, az országvédelemről a koalíciós válságkezelő műveletekre helyezve a hangsúlyt.³ Végül a 2008 óta tartó gazdasági válság – amely Európát, ezen belül Kelet-Közép-Európát különösen keményen sújtotta – a stratégiai célok felülvizsgálatának újabb hullámát kényszerítette ki.

Már bevezetőként fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a nemzetközi stratégiaalkotás gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy ezeknek a dokumentumoknak – a stratégiaalkotó céljaitól függően – széles spektrumon értékelhető a tartalma a deklaratív-kommunikációs célú irányelvektől a részletesebb, de még leíró (deskriptív) „fehér könyveken” át az előíró (preskriptív) szemléletű, feladatszabó stratégiáig, amelyek a feladatok mellett az erőforrásokat és a megvalósítás módját is megjelenítik. Mivel meggyőződésünk szerint – és értékelésünk tükrében – az új magyar Nemzeti Katonai Stratégia „fehér könyv”-funkciót tölt be, a nemzetközi kitekintésben két dolgot is szem előtt kell tartanunk. Egyrészt azt, hogy ez Európában több ország esetében hasonlóképpen jelenik meg, az objektív külső értékelés szempontjából a konkrétumokat hiányoló kritikára is alkalmat adva, másrészt

1 A tanulmány az ÁROP-1.1.19-2012-2012-0001 kódjelű, *Hatásvizsgálatok és a kormányzati stratégiai irányítás rendszere egyes ágazati dokumentumainak elkészítése, valamint alkalmazási gyakorlatának támogatása a Honvédelmi Minisztériumban* elnevezésű projekt részeként készült *Az új Nemzeti Katonai Stratégia és a nemzetközi gyakorlatban 2010 óta született hasonló kormányzati dokumentumok összehasonlító elemzése* tárgykerben.

2 1656/2012. (XII. 20.) kormányhatározat.

3 Számos esetben ezt a nemzeti biztonsági stratégiák szintjén a 2001-ben (New York, Washington), 2004-ben (Madrid) és 2005-ben (London) bekövetkezett stratégiai terrortámadásokra adott reakció egészítette ki.

pedig azt, hogy a 2012-ben folyamatosan változó gazdasági helyzetben a stratégiai tervezés egyik alappilléret jelentő kiszámítható gazdasági előrejelzés hiánya bizonyos funkciókat és fejlesztéseket egyszerűen tervezhetetlenné tett, ezért egy általánosabb, „lazább elrendezésű” dokumentum – szükségtelen kötöttségek nélkül – több mozgásteret biztosított a következő évekre. Záró gondolataink között néhány javaslatot fogalmazunk meg a Honvédelmi Minisztérium számára az NKS-ben foglaltak további tervezésére, bontására és végrehajtására vonatkozóan.

A stratégiaalkotás európai tapasztalatai

A stratégiai dokumentumok funkcionalitása – mondhatjuk úgy, „használhatósága” – szempontjából átfogó képet kaphatunk a European Council on Foreign Relations (ECFR) összegző tanulmánya⁴ alapján, amely az Európai Unió 27 tagállamának nemzeti stratégiai dokumentumait vizsgálta meg és hasonlította össze. Miközben tanulmányunk a 2010 óta elfogadott katonai stratégia jellegű dokumentumokra fókuszál, két okból is érdemes és szükséges a szélesebb stratégiai körképet vizsgálnunk. Egyrészt az európai tapasztalatok még ma is azt mutatják, hogy több ország esetében elmosódnak a határok a nemzeti biztonsági, védelmi és katonai stratégiák között, olykor fehér könyvekben egyesítve ezek funkcióit, olykor egyik-másik dokumentumot kihagyva – hiszen „általános recept” a stratégiaalkotásra nem létezik, és azt a nemzeti hagyományok és gyakorlat alakítják ki. Másrészt a szélesebb kitekintés lehetővé teszi, hogy a magyar katonai stratégiát több szempontból is vizsgáljuk, és megalapozottabb értékelést adjunk róla. Kiemelten a katonai elemeket a tanulmány második felében egy szűkebb körű komparatív elemzés vizsgálja öt, Magyarországgal összemérhető kelet-közép-európai kis NATO-tagállam – Csehország, Szlovénia, Horvátország, Észtország, Litvánia – 2010 óta készült katonai stratégiai dokumentumai esetében, ugyanis a funkcionális különbségek mellett itt az eltérő tartalmi hangsúlyok is megjelennek.

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

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a stratégiák nem korlátozódhatnak a biztonsági környezet leírására: azt is tartalmazniuk kell, hogy az adott ország milyen irányba kívánja befolyásolni a külső és belső folyamatokat és a biztonsági környezetet, és hogyan tervezi

4 De France, Oliver – Whitney, Nick: *Europe's Strategic Cacophony*. ECFR Policy Brief, 2013. Az alapkatatást a francia Institute de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM) végezte. De France, Oliver – Whitney, Nick: *Étude comparative des livres blancs des 27 États membres de l'UE: pour la définition d'un cadre européen*. *Études de l'irsem*, 2012. no.18.

ezt megvalósítani a gyakorlatban. Hasonlóképpen bármilyen célkitűzés akkor lehet hiteles, ha azt katonai téren körültekintő haderőtervezés, a civil szférában a végrehajtók kapacitásainak tervezése támasztja alá, azonosítva a (képesség)fejlesztés menetrendjét, elvart végeredményét és a (képesség)fejlesztésre szánt erőforrásokat. Az „elvart végeredményt” pedig nem csupán a biztonsági környezet bizonyos változása jelenti – hiszen azt külső, független tényezők is befolyásolják –, hanem valamely képesség (haderőstruktúra, fegyveres erők mérete, haditechnikai eszközök modernizációja stb.) kialakítása. Ehhez azonban meg kell határozni, mivel akar rendelkezni az adott ország a tervezési ciklus végén. Összességében tehát egy funkcionálisan „jó”, megalapozott és végrehajtható stratégiai dokumentumnak az alábbi jellemzőkkel és tartalmi elemekkel kell bírnia:

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

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

Tekintettel arra, hogy ezek általános tapasztalatok, fontos hangsúlyozni, hogy az egyes országokban a stratégiai tervezés mindig politikai döntések függvénye, és amikor a megalapozott politikai döntésekhez szükséges kiszámítható körülmények nem állnak fenn, vagy a politikai akarat nem egyértelmű, a források nem prognosztizálhatók, akkor a stratégiai tervezési folyamat is deformálódik és veszít hatékonyságából. Ezzel együtt vannak olyan országok Európában, amelyek számára a funkcionális nemzeti stratégiai dokumentumok elkészítése is megoldható volt – a végrehajtásukat pedig csak utólag lehet majd értékelni.

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

Európai stratégiai körkép

Európa ilyen dokumentumait értékelve a francia kutatók hat kategóriába sorolták az egyes országok stratégiáik aktualitása, stratégiai látásmódja és funkcionális felépítése alapján. Eszerint nagy stratégiák (*grand strategists*), stratégiák (*strategists*), globalisták (*globalists*), lokalisták (*localists*), kimaradók (*abstentionists*) és sodródók (*drifters*) között tehetünk különbséget.⁶

Nagy stratégiák. Európában – nem meglepő módon – két ország, Franciaország és az Egyesült Királyság azok, amelyek tradícióik, nemzetközi ambícióik és fegyveres erők képességei alapján valóban „nagy stratégiában” gondolkoznak, nemcsak globális kitekintésük, hanem átfogó megközelítésük alapján is. Franciaország közelmúltban kiadott *Fehér könyv*⁷ és a végrehajtás forrásait biztosító védelmi tervezési költségvetési törvénye⁸ megvalósítják azt a funkcionalitást, amelynek alapján a célkitűzések és a végrehajtás egy átfogó stratégiaívízió mentén koherens egységet alkotnak. Sorra veszi és értékeli a geostratégiai trendeket és azok hatását Franciaország biztonsági környezetére, azonosítja az ország biztonságára hatást gyakorló kihívásokat, kockázatokat, fenyegetéseket és a felmerülő lehetőségeket, meghatározza velük kapcsolatban a francia nemzeti érdekeket, illetve egyértelmű és konkrét feladatokat szab a francia fegyveres erőknek. Definiálja a haderő struktúráját, nemzeti és nemzetközi műveleti ambíciószintjét és haditechnikai fejlesztési irányait, részletes tételeit a 2019-ig tartó tervezési időszak végéig. Annak ellenére, hogy az új Fehér könyv a forráselvonás következtében csökkenti a haderő korábbi képességeit, a tervezési időszak stratégiai célkitűzései és a végrehajtás módja koherens egységet tükröz. Az Egyesült Királyság esetében a 2010-es stratégiai és biztonsági felülvizsgálat eredményeit összegző dokumentumot⁹ és az ennek alapján készített Nemzeti Biztonsági Stratégiát¹⁰ kiegészíti egy 10 éves haderőjövőkép,¹¹ egy átfogó védelmi technológiai fehér könyv¹² és a 10 éves védelmi beszerzési terv.¹³ Ezek alapján elmondható, hogy nemcsak az ország biztonsága fenntartásának feladatai és a nemzeti érdekérvényesítés célkitűzései derülnek ki a következő évtizedre vonatkozóan, hanem a 2020-as új haderőmodell (*Army 2020*) kialakításának lépései is.¹⁴ Mindkét ország esetében jellemző, hogy nemzetközi ambícióikból eredően nagyobb hangsúlyt kellett helyezniük arra, hogy csökkenő fegyveres képességeikkel hogyan képesek biztosítani szerepvállalásukat, autonóm cselekvési és erőketítő képességüket.

Stratégiák. Hasonlóan megalapozott, de spektrumában szűkebb stratégiai elképzelések vannak az európai „stratégiáknak”: Csehországnak, Svédországnak és Finnországnak.

6 De France, Oliver – Whitney, Nick: i. m. 4–8. o.

7 *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, Paris, 2013. június.

8 *Loi de programmation militaire 2009–2014*. Secrétariat Général pour l'Administration, 2013. 01. 09.

9 *Securing Britain in an Age of Austerity: The Strategic Defense and Security Review*. HM Government, October 2010.

10 *A Strong Britain in an Age of Austerity: The National Security Strategy*. HM Government, October 2010.

11 *Transforming the British Army – Modernising to face an unpredictable future*. July 2012.

12 *National Security Through Technology: Technology, Equipment and Support for UK Defense and Security*. Ministry of Defence, February 2012.

13 *Equipment Plan 2012–2022*. Ministry of Defence, January 2013.

14 Bár a kritikák ez esetben egyes stratégiai fegyverrendszerek (így a hadászati nukleáris elrettentést biztosító tengeralattjárók és rakéták) modernizációja és műveleti (hírszerző, megfigyelő, célmegjelölő, felderítő – ISTAR) képességek kapcsán megkérdőjelezzik, hogy a jelenlegi tervezés alapján a következő évtizedben biztosíthatóak-e.

A cseh stratégiai dokumentumok¹⁵ részletesen értékelik a stratégiai környezet változásait, és ezek fényében határozzák meg a nemzeti stratégiai célokat, valamint az elérésükhöz szükséges eszközöket és forrásokat. Meghatározzák a végrehajtáshoz szükséges képességfejlesztési, védelmi ipari és humánerőforrás-követelményeket a haderőtervezés rendszerében. A svéd¹⁶ és finn¹⁷ dokumentumok egyaránt következetesen felépített és átfogó stratégiát formálnak – utóbbit 2013-ban ismét frissítették. Mindkét esetben hangsúlyt fektetnek az európai (EU) és regionális (NORDEFKO) együttműködési formákban rejlő lehetőségek és a nemzeti érdekek összehangolására, és megvalósul a fent említett funkcionalitás a célok – eszközök – végrehajtás egysége és a források mellérendelése tekintetében.

Globalisták. Funkcionális szempontból több ország – Spanyolország, Hollandia, Németország, Szlovénia, Magyarország – esetében azt tapasztaljuk, hogy miközben gondolkodásában, stratégiai kitekintésében globális stratégiai dokumentumokat fogadtak el, azok a megvalósítást illetően hiányosak vagy nem tisztázott részleteket tartalmaznak. A 2011-ben elfogadott spanyol biztonsági stratégia¹⁸ a geopolitikai szint felé „csúszott el”, és kevésbé részletezi a műveleti szintet, illetve a stratégia megvalósítását. Miközben a geostratégiai változásokat kifejezetten részletesen és innovatív módszertannal tárgyalja (az általános trendek mellett kiemeli és különböző közegekre – szárazföld, légtér, tenger, űr, kibertér, információs tér – bontva vizsgál úgynevezett kockázatnövelő tényezőket), ezekhez csak általánosságban illeszti a stratégiai célokat, a biztonsági környezet befolyásolása lehetőségének, a prioritizálásnak különösebb jele nélkül. A fegyveres erők fejlesztése, a haderőstruktúra jövőképe, annak finanszírozása – azaz a stratégiában foglaltak végrehajtása – kevesebb figyelmet kap. A holland dokumentum,¹⁹ melynek kidolgozási módszertana valóban rendkívül komplex és minden stratégiai szereplőt bevont a folyamatba, hasonlóképpen bőségesen foglalkozik a stratégiai környezet leírásával, de a haderő feladatainak megvalósításáról, végrehajtásáról és az ehhez szükséges fejlesztésekről lényegesen kevesebbet ír. Mind a spanyol, mind a holland dokumentumok hosszasan foglalkoznak ugyanakkor az ország számára fontos értékek (például a demokratikus egyenlőség) és elvek (például a védelem felelőssége) értelmezésével. Még kevésbé valósul meg a stratégiai funkció a nemzeti biztonsági és a katonai stratégia között elhelyezkedő német védelempolitikai irányelvek²⁰ esetében: ez sokkal inkább a kockázatok, kihívások és fenyegetések listája, azonban nem tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy Németország milyen konkrét lépésekkel kíván ezekre reagálni, vagy milyen eszközökkel alakítaná biztonsági környezetét. A stratégiai célkitűzések egysége azért sem valósulhat meg, mert a védelempolitikai feladatrendszer tovább részletező dokumentumok – a 2004-es katonai doktrína és a 2006-os Fehér könyv – jóval megelőzték a jelenlegi irányelveket, más stratégiai környezetre reflektálnak, így nem is tükrözhetik napjaink realitását, új dokumentumok pe-

15 *White Paper on Defence*. The Ministry of Defence of the Czech Republic, 2011.; *Security Strategy of the Czech Republic*. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, 2011.; *Defence Strategy of the Czech Republic*. The Ministry of Defence of the Czech Republic, Prague, 2012.

16 *A Functional Defense*. Swedish Government Bill. Ministry of Defence, Sweden, March 2009.

17 *Finnish Security and Defense Policy*. Prime Ministers Office Finland, 2012.

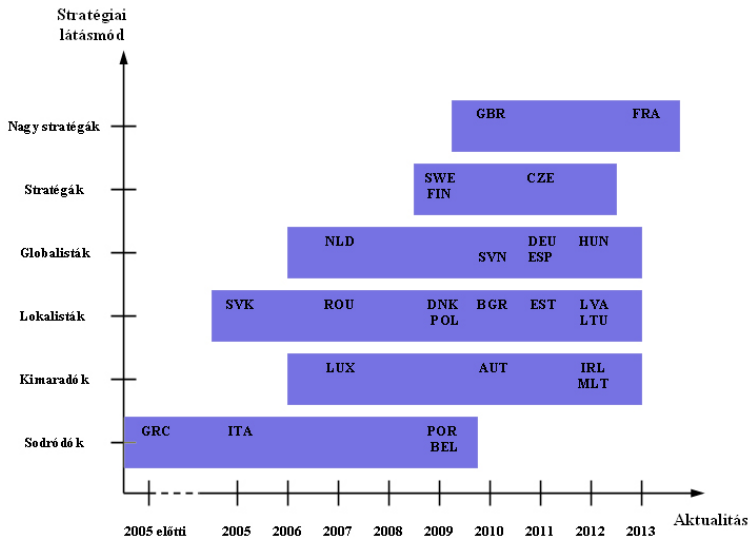
18 *Spanish Security Strategy – Everyone's Responsibility*. Gobierno de España, Madrid, 2011.

19 *Future Policy Surve*. Ministry of Defence, Netherland, 2010.

20 *Defence Policy Guidelines*. German Ministry of Defence, 2011. 05. 18.

dig eddig nem készültek. A „stratégákhoz” sorolhatjuk továbbá Szlovénia mellett Magyarországot is, mind a Nemzeti Biztonsági Stratégia,²¹ mind a Nemzeti Katonai Stratégia²² tekintetében, hiszen a biztonsági környezet értékelése kifinomult és átgondolt, azonban inkább leíró. Hozzá kell tennünk, hogy ágazati stratégiaként az NKS feladata lenne a katonai vonatkozású célkitűzések megvalósításának „bontása” és erőforrások hozzárendelése a haderőfejlesztés feladatainak függvényében. Mivel az NKS jellegében inkább iránymutató „fehér könyv” (lásd a tanulmány értékelését később), ez csak korlátozott mértékben válósult meg (és az NBS is teljes általánosságban rendelkezik az erőforrásokról és végrehajtásról).²³ Összességében a „globalisták” stratégiai dokumentumaikban széles spektrumú kitekintést biztosítanak, de ez inkább leíró, mint előíró szemléletű, így a stratégiai célok megvalósításáról keveset árul el.

Az EU-tagállamok stratégiai dokumentumainak relatív pozíciója aktualitásuk és stratégiai látásmódjuk alapján



Az országok NATO-kódjai alapján GBR: Nagy-Britannia, FRA: Franciaország, SWE: Svédország, CZE: Csehország, FIN: Finnország, NLD: Hollandia, DEU: Németország, HUN: Magyarország, SVN: Szlovénia, ESP: Spanyolország, SVK: Szlovákia, ROU: Románia, DNK: Dánia, BGR: Bulgária, EST: Észtország, LVA: Lettorság, POL: Lengyelország, LTU: Litvánia, LUX: Luxemburg, AUT: Ausztria, IRL: Írország, MLT: Málta, GRC: Görögország, ITA: Olaszország, POR: Portugália, BEL: Belgium. Az áttekintésben azért szerepel 26 ország, mert Ciprusnak egyáltalán nincs ilyen jellegű stratégiai dokumentuma. Forrás: De France, Oliver – Whitney, Nick: *Europe's Strategic Cacophony*, ECFR Policy Brief, 2013.

21 A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 2012. *kormany.hu*.

22 Melléklet az 1656/2012. (XII. 20) Korm. határozathoz. Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája. 2012. *kormany.hu*.

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

Lokalisták. A globalistákkal ellentétben ezek az államok aprólékosan foglalkoznak stratégiai céljaik elérésével, a végrehajtás részleteivel. Stratégiáik funkcionalitását az csökkentik, hogy a nemzetközi kitekintés súlypontja a közvetlen (egy adott régióhoz köthető) biztonsági környezetre és az ott megjelenő kihívásokra, fenyegetésekre fókuszál, míg a tágabb – globális vagy NATO-, EU-szinten megjelenő – problémáknak kevesebb figyelmet szentelnek. A balti államok²⁴ és Lengyelország²⁵ számára ennek oka egyértelműen Oroszország meghatározó szerepe a térség államainak biztonságfelfogásában, Bulgária²⁶ és Románia²⁷ esetében pedig a Fekete-tenger és a Balkán térségének problémái. Ezeknek az országoknak a „globális kitekintést” a NATO-szerepvállalás és az Egyesült Államokkal való stratégiai partnerség jelenti, ami elsősorban a formális (kollektív védelem) és az informális (amerikai csapatok állomásoztatása például a rakétavédelmi rendszer elemei miatt) biztonsági garanciák megtartására vonatkozik. Ugyanakkor az EU közös biztonság- és védelempolitikája kis súlyt kap, leginkább csak a lisszaboni szerződés kölcsönös segítségnyújtási záradékával és a CSDP-döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatban. Az EU-harccsoportok alkalmazására vagy a közös képességfejlesztésre (*Pooling and Sharing, Ghent Process*) vonatkozó stratégiai elképzelések ezekben az esetekben teljesen általánosak vagy hiányosak.

Kimaradók. Nemzeti hagyományaikból (semlegesség) vagy stratégiai helyzetükből (stabil biztonsági környezet, törpeállam) adódóan néhány európai állam kis hangsúlyt fektet a védelempolitikára. Ausztriának, Máltának és Luxemburnak nincs önálló védelmi minisztériuma sem, és Ausztria kivételével²⁸ nem beszélhetünk hagyományos értelemben vett nemzeti biztonsági vagy katonai stratégiáról, csupán általános irányelvekről, éves beszámolókról, amelyek nem tükröznék átfogó stratégiai gondolkodást – annak ellenére sem, hogy nyilván az ő esetükben is beszélhetünk egyértelmű nemzeti érdekekről és biztonságpolitikai célokról.²⁹ Bár Írország esetében létezik egységes stratégiai dokumentum,³⁰ annak tartalma eléggé vegyes, ugyanis inkább külpolitikai és kereskedelmi stratégia – így miközben a halászattal kapcsolatos problémák (amelyek nemzetgazdasági szempontból igazolhatóan fontosak) komoly szerepet kapnak, addig a védelmi tervezés szóba sem kerül.

Sodródók. Négy állam – Görögország, Olaszország, Portugália és Belgium – esetében az ECFR elemzői igen kritikus értékelést adtak, és pusztán az európai stratégiai gondol-

24 Észtország: *National Defence Strategy*. Estonian Ministry of Defence, 2011.; *National Security Concept of Estonia*. 2010. 05. 12.; *The National Security Concept*. Riga, 2011. 03. 10.

Lettország: *The State Defence Concept*. Ministry of Defence, Latvia, 2012.

Livánia: *Resolution on the Approval of the National Security Strategy*. Seimas of the Republic of Lithuania, 2012. 06. 12.; *The Military Strategy of the Republic of Lithuania*. 2012. 11. 22.

25 *Defense Strategy of the Republic of Poland*. Ministry of National Defence, Warsaw, 2009.

26 *White Paper on Defense and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*. 2010.

27 *Romania's National Security Strategy*. Ministry of National Defence, 2005.

28 *Weißbuch 2010*. Amtliche Publikation der Republik Österreich/Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, Wien, 2010.

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

30 *Statement of Strategy, 2011-2014*. Department of Foreign Affairs and Trade, Ireland, é. n.

ködés farvizén sodródóként azonosították őket. Ez elsősorban azon alapul, hogy az első kettőnél nem találhatunk a jelenlegi biztonsági környezet és stratégiai folyamatok szempontjából releváns stratégiai dokumentumot (ami létezik, az bőven idejétmúlt), a másik kettő esetében pedig a *Kimaradó*kra jellemző laza irányelvek és éves jelentések alapján nem látjuk, hogy milyen stratégiai jövőképpel rendelkezhetnek.

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

Néhány 2010 óta elfogadott dokumentum összehasonlító értékelése

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

- Csehország: Védelempolitikai fehér könyv (2011),³¹ Nemzeti Biztonsági Stratégia (2011),³² Védelmi Stratégia (2012);³³
- Szlovénia: Nemzeti Biztonsági Stratégia (2010),³⁴ A fegyveres erők hosszú távú fejlesztési terve 2025-ig;³⁵
- Horvátország: A fegyveres erők hosszú távú fejlesztési terve, 2006–2015,³⁶ Nemzeti Biztonsági Stratégia – tervezet (2010);³⁷
- Észtország: Nemzeti Biztonsági Koncepció (2010),³⁸ Nemzeti Védelmi Stratégia (2011),³⁹ Nemzeti Védelmi Fejlesztési Terv, 2013–2022;⁴⁰
- Litvánia: Nemzeti Biztonsági Stratégia (2012),⁴¹ Nemzeti Katonai Stratégia (2012).⁴²

31 *White Paper on Defence*. The Ministry of Defence of the Czech Republic, 2011.

32 *Security Strategy of the Czech Republic*. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, 2011.

33 *Defence Strategy of the Czech Republic*. The Ministry of Defence of the Czech Republic, Prague, 2012.

34 *Resolution on the National Security Strategy of the Republic of Slovenia*. Ljubljana, 2010.

35 *Resolution on General Long-Term Development and Equipping Programme of the Slovenian Armed Forces up to 2025*. Ministry of Defence, Ljubljana, 2011.

36 *The Croatian Armed Forces Long-Term Development Plan 2006-2015*. Ministry of Defence, Zagreb, June 2006.

37 Horvátország esetében ugyan még csak tárgyalási fázisban van az új stratégia, de az ismert részletek alapján érdemes értékelni, hiszen már tükröznie kell az ország NATO- és EU-csatlakozásának hatásait is. *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*. NACRT, 2010.

38 *National Security Concept of Estonia*. 2010. 05. 12.

39 *National Defence Strategy*. Estonian Ministry of Defence, 2011.

40 *National Defence Development Plan 2013-2022*. Estonia, 2013.

41 *Resolution on the Approval of the National Security Strategy*. Lithuania, 2012. 06. 12.

42 *The Military Strategy of the Republic of Lithuania*. 2012. 11. 22.

Térségünk néhány állama stratégiai dokumentumának összehasonlása

	Csehország	Szlovénia	Horvátország	Észtország	Litvánia	Magyarország
I. Stratégiai környezet						
Milyen földrajzi fókuszú fenyegetésekkel számol?	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkodik.	Globális kitekintésű, kiemelve az ország „csomóponti fekvését” (Nyugat-Balkán, mediterrán térség, Közép-Európa).	Globális kitekintésű, délkelet-európai hangsúllyal.	A globális trendeket megjelenti, de az euroatlanti térségre fókuszál, balti hangsúllyal.	Globális kitekintés nélküli, Európára (NATO, EU), kiemelten a Baltikumra fókuszál, orosz hangsúllyal.	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkodik.
Milyen jellegű fenyegetésekkel számol? (Biztonságértelmezése átfogó-e?)	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, hangsúlyos új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, hangsúlyos új típusú kihívások.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások.
Milyen keretben képzelel el a honvédelmet és a nemzetközi műveleteket?	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. (ENSZ, EBESZ alig jelenik meg.)	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. (ENSZ, EBESZ alig jelenik meg.) Az Egyesült Államok stratégiai partner.	Nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben. ENSZ- és EBESZ-békeműveletek. Az Egyesült Államok stratégiai partner.

<p>Hogyan viszonyul a katonai erő alkalmazásához? Van-e definiált ambíció-szintje?</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben, globális telepíthetőséggel, ENSZ-mandátumhoz kötve válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szint (többnemzeti kötelekben): zászlóalj méretű szárazföldi vagy légi erő komponens műveleti törzssel, 6 havi rotációval. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szint (többnemzeti kötelekben): zászlóalj méretű „összhad-erőnemi” komponens 12 havi rotációval. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szint (többnemzeti kötelekben): összesen egy megerősített zászlóalj méretű komponens, két egyidejű műveletben, 7–30 napig önállóan fenntartva. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szintet nem nevesít. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szint (többnemzeti kötelekben): Lettországtól 15 000 km-es távolságban szakasz, 5000 km-es körben század, 3000 km-es körben két század erejű kontingens részvétele. 2016-ig a nemzetközi szerepvállalás minimum 390 fő.</p>	<p>A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíció-szint (többnemzeti kötelekben) egyidejűleg maximum 1000 fő. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.</p>
--	---	---	---	---	--	--

II. Fegyveres erők						
Változott-e 2008 óta és hogyan: a védelmi költségvetés, a haderő létszáma és szervezete; az egyes költségvetési területek finanszírozása?	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,6%-ról 1,1%-ra csökkent. A személyi kiadások aránya 43%-ról 52%-ra nőtt, a fejlesztések aránya 32%-ról 21%-ra csökkent. Képességfejlesztésre 2006-ban 19%-ot, 2011-ben 9%-ot költöttek. A haderő létszáma 2007–2011 között csökkent: a teljes állomány 37 400-ról 31 700-ra, az aktív katonák létszáma 12 900-ról 8000-re.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,5%-ról 1,2%-ra csökkent. A belső felhasználásról a stratégiai dokumentumok nem írnak, a NATO-célok elérése szerepel távlati célkitűzésként. A haderő létszámaiban (9 500 fő) a dokumentumok nem terveznek változást.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,6%-ról 1,7%-ra nőtt. 2007–2011 között a személyi kiadások 61,7%-ról 44,6%-ra, a fenntartási költségek 28,5%-ról 27,7%-ra csökkentek, a fejlesztések 9,3%-ról 27,7%-ra nőttek. A haderő létszámaiban (16 000 fő) a dokumentumok nem terveznek változást.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 2,1%-ról 1,7%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,7%-ról 1%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,3%-ról 1%-ra csökkent. A védelmi költségvetés belső arányairól és a haderőlétszámról a dokumentumok nem tartalmaznak információt.

<p>Milyen a stratégiai jövőkép, változik-e a fegyveres erők alkalmazási köre?</p>	<p>Az ország elleni agressziót középtávon sem tekintik valószínűnek, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés marad.</p>	<p>Az ország elleni agressziót középtávon sem tekintik valószínűnek, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés marad.</p>	<p>Az ország elleni agresszió esélye középtávon is nagyon kicsi, a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés.</p>	<p>Az ország elleni agresszió esélye csekély, de nem zárható ki teljesen; a fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés.</p>	<p>Nem deklarálják az ország elleni agresszió esélyét; a fegyveres erők alkalmazási köre a honvédelem, a civil és a katonai válságkezelés.</p>	<p>Hagyományos fegyverekkel végrehajtott támadás veszélye jelenleg elenyésző mértékű, és a jelenlegi folyamatok középtávon is ezt valószínűsítik. A fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés marad.</p>
---	--	--	--	---	--	---

<p>A nemzetközi együttműködés fokozása megjelenik-e a képességfejlesztés területén, ha igen, hogyan?</p>	<p>Megjelenik a NATO- (Smart Defense) és az EU- (Pooling and Sharing), valamint a regionális (V4) együttműködés. Nemzeti specializáció: CBRN. Együttműködési területeket nem emel ki.</p>	<p>Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával. Megjelenik az EU- és a multilaterális együttműködés is. Nemzeti specializációt, együttműködési területet nem emel ki.</p>	<p>A K+F+I együttműködés fokozása a NATO és EU szervezeteivel (de szövetségen belüli együttműködési területek még nem jelentek meg a csatlakozást megelőzően).</p>	<p>Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával, és nagy hangsúlyt az EU – leginkább a biztonsági garanciákat erősítő képességfejlesztésben. Nemzeti specializáció: kibervédelem. Együttműködési területet nem emel ki.</p>	<p>Kiemelt hangsúlyt kap a NATO, egyes elemek (légtér-ellenőrzés) teljes integrálásával. Megjelenik a balti államok közötti védelmi integráció. A képességfejlesztés egyértelmű terepe a NATO, az EU mint „katalizátor” szerepel.</p>	<p>Megjelenik az EU-, NATO- és regionális keretekben folyó többnemzeti képességfejlesztési együttműködés, de nemzeti specializációt, együttműködési területeket nem emel ki.</p>
--	---	--	--	---	---	--

A fegyveres erők feladatai: milyen súllyal jelenik meg a területvédelem, az érdekvédelem (válságkezelés)?	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazás-ként.	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazás-ként.	A nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként, fenntartva, hogy a Balkánon destabilizáló események történhetnek.	Bár a nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként, a képességfejlesztés döntően a honvédelmi (területvédelmi) erőkre koncentrál.	Bár a nemzetközi válságkezelő műveleteket valószínűsíti elsődleges műveleti alkalmazásként, a képességfejlesztés döntően a honvédelmi (területvédelmi) erőkre koncentrál.	A képességfejlesztésben az országvédelem, a műveleti alkalmazásban a válságkezelő műveletek jelennek meg nagyobb súllyal.
III. A stratégiai dokumentum(ok) funkcionalitása. A feladatokhoz rendel-e:						
Eszközöket?	Igen	Igen	Igen	Részben nevesít	Részben nevesít	Részben nevesít
Forrásokat?	Igen	Nem nevesít	Igen	Részben nevesít	Nem	Nem
Végrehajtókat és módszereket?	Igen	Részben nevesít	Igen	Részben nevesít	Nem	Nem

Következtetések és ajánlások

A 2008 óta tartó gazdasági válság hatásai az európai haderőkre vélhetően csak a hidegháború végének hatásához lesznek mérhetőek. Az elmúlt négy-öt év tapasztalatai, valamint a jelenlegi trendek és előrejelzések alapján a nagyarányú forráselvonás és az ezt követő haderő- vagy képességcsökkentések az egész kontinensen általánosnak mondhatók, és közép-, de akár hosszú távon is állandósulhatnak. Eközben Európa biztonsági környezete nem csupán gyorsan és dinamikusan változik, de egyrészt újabb válságok alakulnak, alakulhatnak ki a szomszédos régiókban (az „arab tavasz” kapcsán létrejött instabil és gyenge államok köre Észak-Afrikában és a Közel-Keleten), másrészt új, a transzatlanti térség államainak belső stabilitását veszélyeztető fenyegetések jelennek meg (kiberbűnözés, kritikus infrastruktúraelemek elleni kibertámadások). Ebben a kiszámíthatatlan, nehezen tervezhető környezetben kellett az elmúlt években Európa államainak – így Magyarországnak is – felülvizsgálniuk haderőik helyzetét, jövőképét és a képességmegőrzés és -fejlesztés

lehetőségeit. Ezt az elemző, értékelő és tervező folyamatot nehezíti az is, hogy a gyorsan változó biztonsági környezet percepciója, az érzékelt fenyegetések köre még a stabil és békes európai államok esetében is heterogén és más-más súlypontra irányul, ami rendkívüli módon megnehezíti a stratégiai törekvések összehangolását.

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

A 2012 decemberében elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia a stratégiai dokumentumok hierarchiájába beágyazva ágazati stratégiaként átfogó képet ad Magyarország biztonsági környezetéről, az érzékelt kockázatokról, kihívásokról és fenyegetésekről, a fegyveres erők feladatrendszeréről, illetve a magyar stratégiai kultúra számos eleméről, így az ország nemzetközi ambíciószintjéről, külpolitikai céljairól és prioritásairól, valamint a katonai erő használatával kapcsolatos álláspontjáról. Nemzetközi összehasonlításban a jelenlegi NKS inkább „fehér könyv” (az ország biztonság- és védelempolitikai célkitűzéseit rendszerbe foglaló, azok elérését vázoló leíró dokumentum), mint a cél-eszköz-rendszert minden elemében stratégiai időtávra (reálisan legalább 8–10 év, kitekintéssel 10–15 év) tervező stratégia. Ahogy arra értékelésében Tóth Péter is rámutat,⁴³ a Nemzeti Katonai Stratégiával kapcsolatban szakmai-tartalmi szempontból mind pozitívumokat, mind negatívumokat azonosíthatunk.

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

- 1000 fő egyidejű, nemzetközi műveletekben történő állomásoztatását (38. pont);
- a tervezett stratégiai időtávra, azaz 2022-ig tervezhető prognózist nyújt a védelmi költségvetés GDP-arányos mutatóját illetően (2016-ig a 2012-es évi honvédelmi költségvetés nominálértékének megőrzése, majd évente 0,1%-os emelése 2022-ig) (55. pont);
- a védelmi költségvetés belső arányainak javítását: személyi kiadások (40%) – működési kiadások (30%) – fejlesztési kiadások (30%) (56. pont).⁴⁴

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

- „A 2016-ig szóló védelmi költségvetés-prognózis nominálértéke valójában reálértéken csökkenést jelent az infláció függvényében; amelyet az úgynevezett »védelmi infláció«, azaz a védelmi kiadások egyes tételei, különösen a haditechnikai eszközök beszerzése tekintetében érvényesülő, a normál inflációnál magasabb értékcsökkenés tovább súlyosbít;
- a 2016–2022 közötti forrásbővülés politikai szándéknyilatkozaton alapul, így egyrészt nem tudja megoldani a jelenlegi égető – forrásigényes – problémákat (így a helikopter-beszerzést), másrészt további egy-három kormányzati ciklusra vonatkozik, így megvalósulása kétséges lehet;

⁴³ Tóth Péter: A Nemzeti Katonai Stratégia és a magyar stratégiai kultúra. *SVKK Nézőpontok*, 2013/2.

⁴⁴ Uo. 10. o.

- az NKS »az országvédelmi képességek alapjainak megteremtéséről« ír, amelyeket szükség esetén tovább lehet/kell fejleszteni – ennek módjáról, eszközeiről, megvalósításáról azonban nem esik szó, ahogy ezeket a »képességeket« vagy ezek »alapjait« sem határozza meg a dokumentum;
- a haderő képességeinek megőrzése (és fejlesztése) szempontjából meghatározó haditechnikai fejlesztésekről érdemben nem esik szó a stratégiában, mint ahogy arról sem, hogy a fent jelzett 40–30–30 százalékos belső költségvetésarányt hogyan lehet megvalósítani.⁴⁵

A tartalmi értékelést esetünkben azonban funkcionális értékeléssel is ki kell egészítenünk az elvégzett európai és szűkebb regionális áttekintés tapasztalatai alapján. Ebben, ahogy a tanulmány során végig, kiinduló feltevésünk az, hogy egy „stratégiának” egyértelmű célokat azonosító, súlypontokat képző, előíró szemléletű, az eszközöket és erőforrásokat a célokhoz rendelő, a végrehajtott, valamint a végrehajtás módját és időkeretét pontosan meghatározó dokumentumnak kell lennie. Korábban meghatározott szempontjaink alapján a következő értékelést adhatjuk:

- *A biztonsági környezet átfogó szemléletű értékelése* – beleértve a kihívások, kockázatok, fenyegetések mellett a lehetőségeket is – a Nemzeti Katonai Stratégia esetében globális és regionális szinten, s a biztonság átfogó értelmezésének megfelelően valamennyi területen alapos, körültekintő, és szakmai szempontok alapján sem hagy kívánnivalót maga után.
- *Az elvárt jövőbeni „végállapot” megvalósításához szükséges előíró szemlélet* tekintében az NKS szerepelteti azokat az általános elveket és jellemzőket, amelyeknek a Magyar Honvédség – szélesebb értelemben a magyar védelmi szférának és az országvédelmi rendszernek – az ország biztonságának fenntartásához, illetve a nemzetközi művelési szerepvállaláshoz meg kell, hogy feleljen. Azonban az előíró szemléletet nem vezeti át egy konkrét „haderőképre”, azaz stratégiai távlatban a dokumentum alapján nem lehet felmérni, hogy a Magyar Honvédség a tervezési időszak végére milyen haderőszerkezettel, állománnyal, haditechnikai eszközökkel – összefoglalóan: milyen képességekkel – fog rendelkezni. Ez megnehezítheti a stratégia alapján tájékozódó alárendelt szervezetek, a külföldi szövetségesek és partnerek, egyben a magyar társadalom tájékozódását, informálódását is.⁴⁶
- *A célok – eszközök – végrehajtók – végrehajtási módszerek* egysége a Nemzeti Katonai Stratégiában töredékesen jelenik meg, olykor a legalapvetőbb kérdésekben is fehér

45 Uo. 10–11. o.

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

feltörekedni kell. Például: miközben több helyen szerepel, hogy „A Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie a műveletek teljes spektrumában történő részvétellel” (81. pont), arról nem szól a stratégia, hogy hogyan, milyen erővel, eszközökkel vagy időtávon lesz erre képes. Ez elsősorban azért problémás kérdés, mert a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy bármilyen általános célt vagy képességekövetelményt is határoz meg egy stratégiai dokumentum, ha nem látható kialakításának lépésről lépésre történő útja, a szükséges források és a felelős végrehajtó szervezetek, nem sok reális esély van arra, hogy a gyakorlatban megvalósítható lesz a célkitűzés.

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

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

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