

Stratégiától stratégiáig

A 2009-es és a 2012-es magyar katonai stratégia összehasonlító elemzése¹

A tanulmányban Magyarország 2009-ben és 2012-ben elfogadott nemzeti katonai stratégiáit (NKS) hasonlítjuk össze.² Röviden ismertetjük a két stratégia keletkezésének körülményeit, számba vesszük a biztonsági és a politikai környezetnek a két dokumentum megszületése között eltelt időszakban bekövetkezett változásait, s jelezzük a bennük kimutatható kontinuitásokat. Ezt követően funkcionális szempontok alapján értékeljük a 2009-es és a 2012-es stratégiai dokumentumot, végül kísérletet teszünk egységes szempontrendszerű összehasonlító értékelésükre is.

A két stratégia keletkezésének körülményei

A magyar kormány 2009-ben – viszonylag későn, s ami talán fontosabb és utólag egyre világosabban látszik, hogy a stratégiakészítés szempontjából nem túl szerencsés időpontban – fogadta el a rendszerváltozás utáni Magyarország első magyar katonai stratégiáját. Mivel *A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra* című tanulmány³ már részletesen foglalkozik e késlekedés okaival, itt csupán összefoglalóan szólunk róla. A bipoláris világrend összeomlását követő első magyar katonai stratégia késedelmes elkészültének legfontosabb okai között a gyorsan változó biztonsági környezetet, a katonai biztonság és a védelmi kérdések társadalom általi megítélését (tudniillik nem tartoztak/tartoznak a társadalom által fontosnak tartott kérdések közé), a szociális biztonságra koncentrált magyar biztonságpercepciót, a magyar haderő elhúzódó, 2004 után lezáródó reformját, illetve a politikai eliten belül a 2000-es évek első felében kialakult konszenzushányt kell elsősorban megemlítenünk.⁴

Témánk szempontjából azonban fontosabb jelezni, hogy bár a 2009-es katonai stratégia szükségessége aligha volt megkérdőjelezhető (1989 óta nem volt az országnak katonai stratégia jellegű dokumentuma), az első NKS meglehetősen szerencsétlen időpontban (2008-ban) született meg, s bizonyos szempontból „túl későn”, más szempontból viszont

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 *A 2009-ben és a 2012-ben elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia összehasonlító elemzése* tárgykörben.

2 Melléklet az 1009/2009. (I. 30.) kormányhatározathoz. *A Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiája*. 2009. www.honvedelem.hu (a továbbiakban: NKS 2009).

Melléklet az 1656/2012. (XII. 20.) kormányhatározathoz. *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. 2012. www.kormany.hu (a továbbiakban: NKS 2012).

3 Tóth Péter: *A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra*. SVKK *Nézőpontok*, 2013/2.

4 Uo. 2–7. o.

„túl korán” került elfogadásra (2009. január 30.). Elég talán arra utalnunk, hogy a 2009-es katonai stratégia olyan hazai és nemzetközi dokumentumokra hivatkozik – így a 2004-es Nemzeti Biztonsági Stratégiára,⁵ a NATO 1999-es stratégiai koncepciójára,⁶ az Európai Unió 2003-as biztonsági stratégiájára⁷ –, amelyeknek az aktualitása és relevanciája már az NKS elfogadásának időpontjában is egyértelműen megkérdőjelezhető volt, más támpont azonban még nem állt rendelkezésre. Szerzői természetesen ekkor még nem hivatkozhattak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének 2010-es stratégiai koncepciójára,⁸ amelynek elkészítéséről a 2009. áprilisi strasbourg–kehli csúcstalálkozón döntöttek az állam- és kormányfők. A stratégiakészítés hivatalos forгатókönyve miatt nem igazán hivatkozhattak az Európai Unió biztonsági stratégiájának 2008 decemberében elfogadott felülvizsgálati jelentésére sem.⁹ Nem állíthatjuk, hogy a dokumentum szerzői tartalmilag ne igyekeztek volna aktuális stratégiát létrehozni, de tény, hogy a 2009-es katonai stratégia több olyan elemet is tartalmaz, melyekkel kapcsolatban a hivatkozott dokumentumok már meghaladott álláspontot képviselnek. S ami talán ennél is fontosabb: a 2009 januárjában elfogadott NKS egyáltalán nem reflektált (mert nem reflektálhatott) a 2008 szeptemberében kirobbanó pénzügyi-gazdasági válságra. Márpedig ennek a válságnak az európai haderők szempontjából a szakértők egy része szerint legalább olyan stratégiai jellegű hatása van és lesz, mint 1991-ben a bipoláris világrend bukásának volt.¹⁰

Születésének időpontját tekintve jobban időzítettnek nevezhető a 2012-es magyar katonai stratégia (Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája). E dokumentum – miként bevezetőjében is kiténik – Magyarország Alaptörvényének¹¹ 2011. áprilisi és Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának¹² 2012. februári elfogadását, illetve az Európai Biztonsági Stratégia 2008-as felülvizsgálati jelentésének, valamint a NATO 2010-es lisszaboni stratégiai koncepciójának elfogadását követően született meg. A 2012-es NKS elkészítését és elfogadását azonban nem a szövetségesek stratégiai szemléletében bekövetkezett változások indokolták elsősorban, hanem egyrészt az alaptörvényhez és az új nemzeti biztonsági stratégiához kötődő politikai és közjogi elvárások, másrészt a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság. Tény azonban, hogy az új NKS így elődjénél aktuálisabb és relevánsabb nemzetközi stratégiai dokumentumokra támaszkodhatott. Ez még akkor is igaz, ha a 2012-es NKS elfogadásakor készítői valószínűleg már tudhatták, hogy az Európai Unió tagállamai egy csoportjának szakértői már megkezdték a 2003-as Európai Biztonsági Stra-

5 2073/2004. (III. 31.) kormányhatározat. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája. 2004. www.mfa.gov.hu.

6 The Alliance's Strategic Concept. NATO, 1999. www.nato.int.

7 A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 2003. www.consilium.europa.eu.

8 Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization 2010. www.nato.int.

9 ESS (2008): Report on the Implementation of the European Security Strategy. Brussels, 2008. www.consilium.europa.eu.

10 Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása Magyarországra és egyes szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére I. SVKK Elemzések, 2013/9.

11 Magyarország Alaptörvénye. 2011. <http://net.jogtar.hu>.

12 A Kormány 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. 2012. www.kormany.hu.

tégiát esetleg leváltani képes új stratégia háttérmunkálatait.¹³

Ugyancsak más kérdés, hogy – objektívan szemlélve – a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági világválság időszaka sem a legideálisabb időpont stratégiák készítésére, illetve kidolgozására. A stratégiát ugyanis, Joseph Caldwell Wylie szavaival élve olyan cselekvési tervnek tekintjük valamely cél elérésére, „amely egyszerre a rendeltetés és a megvalósításához szükséges eszközök rendszere”.¹⁴ Márpedig a 2008-as típusú válságokra óhatatlanul jellemző általános bizonytalanság hatása alól, főleg, ami a megvalósításhoz szükséges eszközök tervezését és megbízhatóságát illeti, a 2012-es katonai stratégia sem tudta kivonni magát. Tény ugyanakkor, hogy 2009-hez képest 2012-ben egy jobban strukturált és áttekinthetőbb ágazati stratégia született meg, miként az is, hogy a 2010-ben hatalomra került magyar vezetés komoly elkötelezettséget mutat a magyar stratégiai dokumentumok és az ágazati stratégiák elkészítése terén. Elég talán arra utalnunk, hogy a katonai stratégiát követően fogadták el Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiáját (NKiS),¹⁵ s folyik a nemzetbiztonsági stratégia kidolgozása is, hogy csupán a védelmi szektor ágazati stratégiáit említsük.

A biztonsági környezet változása

2009 és 2012 között a bipoláris világrend bukását követő egyik legdinamikusabb és stratégiai szempontból is az egyik legmélyrehatóbb változást tapasztalhattuk a biztonsági környezetben. Ez annak ellenére is érzékelhető a két katonai stratégiának a biztonsági környezetre reflektáló része közötti különbségekben, hogy a 2009-es NKS szerzői igyekeztek az általuk hivatkozott stratégiai dokumentumokat mind tartalmukban, mind szemléletükben meghaladni. Ha a biztonsági környezet változásának legfontosabb elemeit kívánjuk röviden számba venni, a következőkre érdemes felhívni a figyelmet.

A terrorizmus, amely 2001. szeptember 11-től hosszú évekre az amerikai biztonságpolitika és a nemzetközi biztonság legfontosabb prioritásává vált, 2009-ben már egyértelműen veszített fontosságából. Jól jelezte ezt, hogy 2006 közepétől az amerikai demokrata politikusok és a meghatározó amerikai napilapok már nem a „terrorizmus elleni háború” (*war on terror*) kifejezést, hanem a „polgárháború” (*civil war*), illetve a „felkelésellenes” (*counter-insurgency*) művelet kifejezéseket kezdték használni az iraki eseményekre.¹⁶ Ugyanezt a véleményt – miszerint polgárháború zajlik Irakban – tükrözték az amerikai közvélemény-kutatások,¹⁷ s ez utóbbiak szerint az amerikai közvélemény többsége ettől az időponttól kezdte tartósan kevésbé súlyos fenyegetésnek vélni a terrorizmust.¹⁸ A terro-

13 A kezdeményezés az olasz, a lengyel, a spanyol és a svéd külügyminisztériumhoz kötődik a *European Global Strategy* projekt részeként. Tágabb, de a közös biztonság- és védelempolitikával is foglalkozik a Jacques Delors Institute *Think Global – Act European* projektje, amely az EU globális szerepvállalásának lehetőségeit vizsgálja évek óta. A 2013 áprilisában megjelent 5. értékelő tanulmány védelempolitikai részének összegzését lásd *EU defence capacities: maintaining credibility?*

14 Baylis, John – Wirth, James – Cohen, Eliot – Grey, Colin S. (eds.): *A stratégia a modern korban. Bevezetés a stratégiai tanulmányokba*. Budapest, 2005, Zrínyi, 14. o.

15 1139/2013. (III. 21.) kormányhatározat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról. *Magyar Közlöny*, 2013. évi 47. sz. 2013. március 21. 6338–6341. o.

16 Milligan, Susan: *Democrats say they will force lawmakers to vote on increase*. *Boston Globe*, 2007. 01. 11.

17 *War in Iraq: Going Badly and Getting Worse*. *CBS News poll*, 2006. 12. 11.; *Poll: Nearly two-thirds of Americans say Iraq in civil war*. *CNN.com*, 2006. 09. 28.

18 Saad, Lydia: *Americans' Fear of Terrorism in U.S. Is Near Low Point*. *Gallup Politics*, 2011. 09. 02.

rizmus viszonylag előkelő helyen való szerepeltetése a 2009-es NKS-ben tehát sokkal inkább egyfajta szövetségi igazodásból fakadhatott, semmint Magyarország vagy Európa terrorfenyegetettségének tényleges elemzéséből. S bár a stratégia szerzői maguk is láthatóan enyhíteni igyekeztek a dokumentumnak a terrorizmus magyar biztonságra gyakorolt hatásáról szóló részén – a „Terrorátadások végrehajtása elsősorban a Magyar Honvédség válságkörzetekben szolgálatot teljesítő erői ellen valószínű” mondattal¹⁹ –, de ennek megfogalmazásakor figyelmen kívül hagyták, hogy a nemzetközi jog értelmében katonák ellen általában nem vagy csak egészen speciális esetben követhető el terrortámadás.

Talán az előbbinél fontosabb, hogy a 2009-es NKS egyáltalán nem említi a kibebiztonságot, pedig a NATO biztonságpolitikai napirendjén már 2002-ben, a prágai csúcstalálkozón elfogadott zárónyilatkozat részeként megjelent ez a kérdéskör. Négy évvel később, a prágai képességfejlesztési csomag részeként pedig már a szövetség vezetési-irányítási és kommunikációs rendszereinek fejlesztését és védelmük erősítését tűzték ki célul, nem is beszélve arról a lökésről, amit a 2007-es észtországi és a 2008-as grúzai események adtak a NATO kibevédelmi politikájának fejlesztéséhez.²⁰ Azaz a problémakör már a magyar katonai stratégia elkészítésének időszakában is meglehetősen releváns volt.

Végül a biztonsági környezet megváltozása kapcsán feltétlenül meg kell említenünk azt a nemzetközi biztonsági szemléletben bekövetkezett változást, ami alapvetően a 2008-as válsághoz köthető, s röviden úgy foglalható össze, hogy a nyugati társadalmak számára a gazdasági és szociális biztonság vált a nemzeti és a nemzetközi biztonságpolitikai napirend legfontosabb kérdésévé. Ez a védelmi szférát mindenütt alapvetően befolyásoló fordulat – bizonyos értelemben érthető módon – egyáltalán nem szerepel és nem érzékelhető a 2009-es Nemzeti Katonai Stratégiában. Mert igaz ugyan, hogy a stratégia említést tesz a hatékony és takarékos gazdálkodás szükségességéről, de továbbra is a védelmi költségvetés növelésében gondolkodik,²¹ dacára annak, hogy az akkori kormányzat nem volt képes enyhíteni a haderő alulfinanszírozottságán, s nem sikerült megállítania a védelmi költségvetés 2004 óta tartó folyamatos csökkenését sem.

A 2012-es NKS megszületése szempontjából az említett szemléletváltást tartjuk kulcsfontosságúnak, illetve azt a tény, hogy a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági válság nemzetközi méretekben kérdőjelezte meg a védelmi szféra egész addigi pénzügyi feltételrendszerét. Vagyis miközben formálisan és közjogi értelemben az alaptörvény és az új magyar biztonsági stratégia tette indokolttá a 2012-es új Nemzeti Katonai Stratégia elkészítését, ez utóbbit a közjogi szükségszerűség nélkül is kikényszerítette volna a válság. Hazánkban éppúgy, mint tette ezt az európai országok többségében.²²

19 NKS 2009, 3. o.

20 NATO and Cyber Defence, 2013. www.nato.int.

21 NKS 2009, 11. o.

22 Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetségi államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére. I., II. és III. SVKK Elemzések, 2013/9., 2013/10., 2013/11.

Stratégiai kontinuitás: a magyar stratégiai kultúra azonosítható elemei a két katonai stratégiában

Az elmúlt években a Német Szövetségi Oktatási és Kutatási Minisztérium (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) és a frankfurti Goethe Egyetem közel két tucat ország szakértőit, döntéshozóit és társadalmi szervezeteit bevonva folytatta le az európai stratégiai kultúra változásait vizsgáló *Transformation of Security Culture* elnevezésű nemzetközi kutatást.²³ A cél az volt, hogy a részt vevő államok külön-külön feltárják a nemzeti biztonságpolitikájukat meghatározó mozgatórugókat azokban az esetekben, amikor – mint a jelen időszakban is – számos biztonsági kihívásra kell egyidejűleg választ adni. A kutatók alapfeltevése szerint e mozgatórugók összehasonlítása arra is választ ad, milyen mértékben képesek és hajlandók együttműködni egymással ezek az államok. A nemzetközi együttműködés részeként elkészült, a magyar stratégiai kultúra elemeit vizsgáló tanulmány az alábbi fő jellemzőket azonosította az elmúlt két évtizedben következetesen megjelenő elemekként:²⁴

- A biztonság széles értelmezésének már viszonylag korai, az 1980-as évek elején történt megjelenése, illetve e szemléletnek a rendszerváltozást követő megerősödése a magyar kül- és biztonságpolitikai gondolkodásban. A magyar társadalom és a magyar politikai elit a biztonságot már az 1980-as évek eleje óta többdimenziójának (katonai, politikai, gazdasági-pénzügyi, szociális stb.) értelmezi, s ezek között a nem katonai jellegű dimenziókat tartotta/tartja meghatározónak.
- A magyar kül- és biztonságpolitika gyakorlatában az elmúlt két évtizedben egyfajta állandó, már-már konszenzusos kettősség volt tapasztalható: egyfelől a biztonság katonai dimenziójának háttérbe szorítása (például csökkenő védelmi költségvetés, lassú haderőreform, kezdeti vonakodás a távoli térségekben végrehajtandó nemzetközi műveletektől stb.), másfelől egy olyan állandó alkalmazkodási törekvés a szövetségi és nagyhatalmi elvárásokhoz, amely tompítja az alacsony nemzeti védelmi költségvetés és a biztonság katonai dimenziójának háttérbe szorítása miatt Magyarországgal szembeni esetleges nemzetközi kritikát.
- A gyakorlat alapján úgy tűnik, hogy a magyar politikai elitben konszenzus látszik kialakulni abban is, hogy Magyarországnak erős fenntartásokkal kell viseltetnie a nemzetközi erőszak-alkalmazás bármely formája, még inkább pedig az abban való magyar részvétel iránt. E tényezők a gyakorlatban érvényesülő biztonság- és védelempolitikában, szűkebb értelemben a 2009-es és 2012-es Nemzeti Katonai Stratégiákban is jól kimutathatók. A stratégiai kultúra jellemzőit a nemzetközi elemzői gyakorlatban négy tényező szerint vizsgálják, amelyek e két magyar dokumentumban

23 *Security Culture: The Transformation of Security Culture*. www.sicherheitskultur.org.

24 Tólas Péter: *A nemzeti katonai stratégia és a magyar stratégiai kultúra*. SVKK Nézőpontok, 2013/2.

Csikó Tamás – Tólas Péter: Can we identify a coherent strategic culture in Hungary? In Biehl, Heiko – Giegerich, Bastian – Jonas, Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*. Springer, 2013.

szervesen és tudatosan jelennek meg.²⁵

- A külpolitikai orientációt illetően Magyarország a demokratikus nemzetközi szervezeteken keresztül értékalapú külpolitikát folytat, támogatva az ENSZ és az EBESZ tevékenységét is. Az euroatlanti biztonság, stabilitás és fejlődés sarokkövének a NATO-t és az Európai Uniót tekinti, amelyeknek a politikai célkitűzései Magyarország számára is a külpolitika prioritásait jelentik. A transzatlanti kapcsolatot tovább erősíti az Egyesült Államokkal fenntartott kétoldalú kapcsolat, s ennek eredményeképpen Magyarország külpolitikája valamelyest erősebben „transzatlanti” irányultságú, mint kizárólag „európai”. Az Egyesült Államokkal fenntartott kétoldalú kapcsolat az európai államok között „mérsékelt atlantista” pozíciót jelent. Mind a 2009-es, mind a 2012-es NKS tükrözi egyrészt az egyetlen globális, kollektív biztonsági szervezet, az ENSZ, másrészt az euroatlanti integrációs szervezetek – a NATO és az EU – iránti szilárd elkötelezettséget, valamint általánosságban a „nyugati” hatalmakkal összhangban meghatározott külpolitikai célokat. Mindkét dokumentum helyesen hangsúlyozza, hogy a 21. század dinamikus változó biztonsági környezetében a nemzetközi rendszer legerősebb politikai-katonai szövetségéhez, illetve legnagyobb gazdasági-politikai integrációs szervezetéhez való tartozás, valamint e szervezetek fennmaradása biztosíthatja leghatékonyabban az ország stabilitását, függetlenségét és biztonságát. Ugyancsak mindkét esetben látható, hogy e szervezeti keretek relatív „erősorrendje” az ENSZ (mint univerzális szervezet), a NATO, az EU, és csak ezt követően az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ).
- Magyarország nemzetközi ambíciószintje és a katonai erő alkalmazásáról kialakított felfogása tekintetében elmondhatjuk, hogy kül- és biztonságpolitikai céljait Magyarország elsősorban közvetlen földrajzi környezetére (Közép-Európára és a szomszéd régiókra) koncentrálja, tágabb értelemben pedig hozzájárul az euroatlanti integrációs szervezetek tevékenységéhez, a közös értékek és érdekek védelméhez. A fegyveres erők külföldi alkalmazása erős korlátok között, nemzetközi szervezetek által legitimált formában lehetséges, elsőbbséget biztosítva a nem katonai eszközöknek. Mind a 2009-es, mind a 2012-es NKS esetében érvényesül, hogy globális kitekintéssel, de reálisan az euroatlanti integrációs szervezetek érdekszférájához kötve határozza meg az ország nemzetközi ambícióit, különösképpen a külpolitika azon területein, amelyek a fegyveres erő alkalmazását követelhetik meg (nemzetközi válságkezelés, békeműveletek). A katonai erő használata mindkét dokumentum szerint egyértel-

25 Ezek a következők:

- *külpolitikai orientáció*: az ország formálisan vagy informálisan kialakított külpolitikai preferenciája az európai (EU)–transzatlanti (NATO) kontinuum mentén, egyes bi- vagy multilaterális kapcsolatokban, az Egyesült Nemzetek Szervezetének irányában, valamint az ezekhez rendelt külkapcsolati eszközöket illetően;
- *nemzetközi ambíciószint*: az ország önmeghatározása és cselekvési szándéka a nemzetközi közösségben a passzív közömbösögtől a nemzetközi vezető szerepig;
- *a katonai erő használatának lehetőségei és korlátai*: a civil és katonai eszközök szerepe az ország által érzékelt fenyegetésekre adott válaszokban, a civil eszközök vagy a katonai erő elsőbbsége, a két eszközcsoport használatának arányai, oka, körülményei és célja, (össz)kormányzati megvalósítása;
- *a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal folyamata, centruma*: az ország döntéshozatalát meghatározó formális és informális folyamatok, főbb szereplők, hatáskörök és funkciók, valamint a végrehajtás rugalmassága és a demokratikus ellenőrzés eszközei, lehetőségei.

műen nemzetközi felhatalmazással, multilaterális válságkezelő és békeműveletek keretei között valósulhat meg.

- A kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal Magyarországon a miniszterelnök személyéhez áll közelebb, míg a külügyminiszter nagyobb mozgástérrel rendelkezik, mint a honvédelmi miniszter. A fegyveres erők alkalmazása mind bel-, mind külföldön szigorúan szabályozott és átlátható parlamenti irányítás alatt áll, kizárólag önvédelmi és szövetségi válságkezelési feladatokra felhatalmazva.

E jellemzőket mindkét stratégiai dokumentum alátámasztja és megerősíti, és miközben a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal kompetenciái a kormányhoz és a szaktárcahoz kötöttek, a fegyveres erők vonatkozásában minden felsőbb szintű döntés – akár a Magyar Honvédség külföldi alkalmazását, akár a befogadó nemzeti támogatást illetően – erős parlamenti felügyelet és ellenőrzés alá esik.

A 2009-es Nemzeti Katonai Stratégia értékelése

Miközben a rendszerváltozás óta eltelt két évtizedben kialakultak, a NATO- és EU-csatlakozást követően pedig rögzültek a magyar stratégiai kultúra új súlypontjai, a politikai és a katonai elit szükséges konszenzusának hiányában a Magyar Honvédség fejlesztéséről, az új feladatrendszerhez illeszkedő átalakításáról folytatott gondolkodás nem alakított ki hatékony közép- és hosszú távú stratégiai tervezési folyamatokat. Bár a védelmi tervezési rendszerek mindvégig léteztek, a szövetséges (NATO-, EU-) haderőkkel kompatibilis tervezési módszerek pedig az ezredfordulót követően kialakultak, fennmaradtak az egymást követő „haderőreformok” strukturális problémái, stratégiai szintű megoldatlan hiányosságai.²⁶ Szemléletes példaként elég megemlíteni a Magyar Honvédség haditechnikai eszközeinek leromlott állapotát, amit két és fél évtizeddel a rendszerváltozás után csak az átfogó újrafegyverzés oldhat(na) meg.²⁷ Ez olyan nagyságrendű probléma, amelyet kiemelkedő forrásigénye miatt eddig valamennyi kormány és honvédelmi vezetés közép- és hosszú távú célként tűzött ki, azonban végrehajtásáig a gazdasági források hiánya miatt nem jutott el.

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.

Meggyőződésünk szerint – és a nemzetközi tapasztalatokra is alapozó értékelésünk tükrében – az új magyar Nemzeti Katonai Stratégia fehér könyv-funkciót tölt be.²⁸ Ez Európában több nemzet esetében hasonlóképpen jelenik meg – az objektív külső értékelés szempontjából a konkrétumokat hiányoló kritikára is alkalmat adva –, hasonló funkcionális kritikára azonban a 2009-es NKS esetében is lehetőség nyílik.

26 Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarok*. Századvég Műhelytanulmányok 7. Budapest, 2007.

27 Hende Csaba: *Újrafegyverzésre van szükség*. MTI, 2013. 05. 06.

28 Csiki Tamás: *Az új Nemzeti Katonai Stratégia a nemzetközi tapasztalatok tükrében*. SVKK Nézőpontok, 2013/3.

A döntő különbséget a két dokumentum esetében nem abban látjuk, hogy funkcionálisan mennyire koherensek,²⁹ ugyanis a célok – eszközök – végrehajtók – végrehajtási módszerek egysége³⁰ feltételezhetően eltérő okokból ugyan, de egyik esetben sem valósul meg teljes körűen, mint azt a következőkben látni fogjuk. Ezen túlmenően mindkét stratégiai dokumentum esetében beszélhetünk pozitívumokról és negatívumokról. A lényegi eltérés azonban az, hogy megítélésünk szerint a 2009-ben elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia még az ezredforduló biztonsági környezetére reagált (megkésve), felidézve többek között a 2004-es Nemzeti Biztonsági Stratégiában foglaltakat (hiszen ágazati stratégiaként nem is térhetett el attól), ezáltal már megszületésekor sem tudta teljes mértékben betölteni stratégiai szerepét, nem beszélve az előrejelzés és a stratégiai tervezés következő nyolc-tíz évének megalapozásáról. Ráadásul a fegyveres erőkkel szemben támasztott követelményrendszer teljesítéséhez nem rendelte hozzá az eszközöket, s nem jelölte ki a végrehajtókat sem. A 2009-es NKS rendelkezései a haderőfejlesztés irányait illetően (lásd a IV. fejezetet) konkrétumokkal is szolgálnak, a dokumentum azonban ennél tovább érdemben nem jut, ugyanis a Magyar Honvédség fenntartásának és fejlesztésének feltételei (V. fejezet) nem határoznak meg érdemi részleteket. Ez annak fényében megkérdőjelezhető, hogy a stratégiaalkotás folyamatában – a 2012-es dokumentummal ellentétben – nem volt kiindulópont, hogy meghatározó forráshiányos környezettel kell számolni, ami három évvel később már egyik fő motiválója volt az új stratégia kialakításának.

A 2009-es Nemzeti Katonai Stratégia felépítésében, szemléletmódjában kétségkívül modern stratégiának tekinthető. Biztonságfelfogása átfogó, a biztonsági környezet értékelése globális kitekintésű, ugyanakkor megfelelően differenciált a globális, regionális és közvetlen környezetünkből származó kockázatok, kihívások és fenyegetések tekintetében. Értékelése – miszerint „hagyományos jellegű fegyveres támadás veszélye nem fenyeget, annak bekövetkezése hosszabb távon is alacsony valószínűségű” – helytálló, és a fegyveres erők várható alkalmazási körét a civil és katonai válságkezelésben megfelelően határozza meg.

29 A stratégiaalkotás nemzetközi tapasztalatainak összehasonlításakor az volt a kiinduló feltevésünk, hogy egy „stratégianak” egyértelmű célokat azonosító, súlypontokat képző, előíró szemléletű, az eszközöket és erőforrásokat a célokhoz rendelő, a végrehajtót, valamint a végrehajtás módját és időkeretét pontosan meghatározó dokumentumnak kell lennie – a sikeres és hatékony megvalósítás ugyanis ezek nélkül törvényszerűen kétséges marad. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a stratégiában meghatározott céloknak túl kell menniük azon, hogy a biztonsági környezetet leírják, és azt is tartalmazniuk kell, hogy az adott ország milyen irányba kívánja befolyásolni a külső-belső folyamatokat és a biztonsági környezetet, valamint hogyan tervezi 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, elvárt végeredményét és a (képesség)fejlesztésre szánt erőforrásokat. Az „elvárt 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. Lásd Csiki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia... i. m.

30 Összességében 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 elvárt 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*.

Problémát jelentenek azonban ezen belül egyes hangsúlyok: a 2001. szeptember 11-i terrortámadás hatását kiemelten kezelő korábbi stratégiai dokumentumok (a 2003-as EU Biztonsági Stratégia és a 2004-es magyar Nemzeti Biztonsági Stratégia) prioritásait tükrözve a nemzetközi terrorizmus még az NKS-ben is kiemelt helyen szerepel. (5. pont), annak ellenére, hogy 2009-re ezen mind a nemzetközi politika, mind a gyakorlati tapasztalat (szerencsére) döntően túl tudott lépni, és Magyarország sosem szerepelt a klasszikus, kiemelten fenyegetett országok között. Az NKS 2009-ben olyannyira meghatározónak tartja a terroristák fenyegetését, hogy a terrortámadások elsődleges célpontjaként „a Magyar Honvédség válságkörzetekben szolgálatot teljesítő erőit” jelöli meg – annak ellenére, hogy tudjuk: fogalmilag a terrortámadások civil célpontok ellen végrehajtott támadásokat jelentenek, s céljuk a félelemkeltésen keresztül valamely politikai cél elérése.

A Magyar Honvédség alkalmazásának kereteit – annak közjogi szabályozását, demokratikus ellenőrzését és a potenciális szövetséges erők körét – ugyancsak modern szemlélettel határozza meg a stratégia (9–10. pont). A fegyveres erők elsődleges feladatát (országvédelem, légtérvédelem) nemzeti alapon, illetve NATO- és EU-keretben kívánja megvalósítani, míg a nemzeti érdekek védelme érdekében külföldön, szövetségi keretben válságkezelésre, békeműveletek végrehajtására az ENSZ és az EBESZ keretében is lehetőség lát. Mindezt belföldön „katasztrófa-elhárítási feladatok” egészítik ki.

A nemzetközi szerepvállalást illetően a 2009-es NKS nem határoz meg ambíciószintet a műveletekben részt vevő erők létszámát illetően, talán azért, mert a Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztéséről szóló 2007-es kormányrendelet értelmében ekkorra formálisan is rögzült a maximum 1000 fős ambíciószint. (Ennek ellenére ezt a 2012-es NKS már konkrétan tartalmazza.) A feladatok spektrumát és intenzitását illetően a stratégia célkitűzéseinek megítélése kettős: egyrészt a modern műveleti követelményeknek való megfelelés természetes követelmény, másrészt a célokat a Magyar Honvédség aktuális helyzetében minden tekintetben túlzottan ambiciózusnak értékeljük, legyen szó „a katonai képességek teljes spektrumáról” (20. pont) vagy „magas intenzitású műveletekben való részvételről” (26. pont), mivel ehhez a megfelelő haditechnikai modernizációt is meg kellett volna valósítani.

A haderőfejlesztés céljai a dokumentumon belül sem egységesek, ugyanis néhány mondaton belül tüzi ki a „képességek teljes spektrumának” kialakítását, majd a „szakosodott és részképességek kialakítását” (20. pont). Ráadásul az utóbbiak esetében ezeket tudatosan párhuzamosan kívánja felajánlani a NATO és az Európai Unió számára, miközben ez a gyakorlat nemcsak Magyarországgal, hanem valamennyi szövetséges állammal szemben folyamatos kritikára adott okot. Ugyanez a cél részben ellentmond a 26. pont célkitűzésének, hogy „a Magyar Honvédség megőrizze a magas intenzitású műveletekben való részvétel képességét”, ugyanis minden képesség fejlesztését egyszerre legfeljebb a legnagyobb nemzetek képesek megvalósítani, ha rendelkezésükre állnak az anyagi források. Mégis ezt a célt fogalmazza meg a 19. pont is, amelynek értelmében „az elkövetkezendő időszakban a légierő folyamatban lévő korszerűsítésével párhuzamosan fokozottan kell fejleszteni a szárazföldi erőt”. Hangsúlyoznunk kell, hogy célkitűzésként, igényként ez teljesen jogos és helyes, azonban a stratégia további részeiben nem találhatóak meg a megvalósításhoz szükséges források és módszerek.

A stratégia legnagyobb hiányossága a haderő-fejlesztési, képességfejlesztési irányoknak és az ezt lehetővé tevő forrásoknak, valamint a megvalósítás módjának és ütemezésének reális, megalapozott és részleteiben kidolgozott összekapcsolása. Miközben a fegyveres erők lehetséges feladatai (12–18. pont) és a hozzájuk kapcsolódó műveleti követelmények (25–26. pont) meglehetősen részletességgel szerepelnek (a 2012-es stratégiához képest is), sőt egyes fegyvernemek és fegyverrendszerek szükséges fejlesztését is célként határozza meg (27. pont), a végrehajtásról semmi továbbit nem mond a stratégia. A képességfejlesztés nemzetközi/többnemzeti becsatornázása tekintetében is általánosságok szerepelnek („a NATO és EU védelmi tervezésével összhangban”), és egyedül a NATO-n belüli, a NATO Biztonsági Beruházási Program részeként folytatandó fejlesztéseket jelöli meg konkrét célként.

A haderőfejlesztés forrásai vonatkozásában az NKS a védelmi költségvetés 2009–2013 közötti 0,2%-os növelését prognosztizálja (37. pont) legalább a GDP 1,3%-os szintjéig (miután a megelőző öt évben a GDP-arányos honvédelmi költségvetés 1,5%-ról 1,2% alá csökkent). Ez mindenképpen pozitívum, még akkor is, ha utólag már látjuk, hogy nem-hogy nem teljesült, de a gyakorlatban éppen jelentősen csökkentek a védelmi kiadások, szinte teljes mértékben ellehetetlenítve az érdemi haditechnikai fejlesztést (modernizációt, beszerzéseket). Emellett a 2009-es NKS a védelmi költségvetés belső arányairól sem tartalmaz információt, ami azért is fontos hiányosság, mert a rendszerváltozás óta „hagyományos” strukturális probléma a személyi, valamint működési kiadások túlzottan nagy aránya a védelmi költségvetésen belül a fejlesztések, beszerzések, modernizációs kiadások hátrányára.

A fent nevezetteken túl jelzésértékkel érdemes még néhány olyan fejlesztési területre rámutatnunk, amelyek ugyan bekerültek az NKS-be, de nem kaptak kellő súlyt azáltal, hogy a megvalósítás részleteit (milyen forrásból, mely szervezet hatáskörében, milyen időszakon belül?) akár csak a legáltalánosabb szinten is kidolgozták volna. Ilyen célkitűzések a „hazai védelmi igazgatási rendszer továbbfejlesztése” (21. pont), a „kutatás-fejlesztés intézményeinek” és tapasztalatainak jobb becsatolása a fejlesztésekbe (28. pont) vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományát kiegészítő „tartalékos katonák kiképzése és alkalmazása” (35. pont).

Végül, de nem utolsósorban a végrehajtás lépései szinte teljes mértékben hiányoznak a dokumentumból, ami – tekintettel a többi hiányosságra – részben érthető is. Bár általánosságban az szerepel, hogy az ország biztonságának garantálását és védelmi képességeinek megteremtését „összkormányzati” megközelítésben szükséges megvalósítani (21. pont), az egyes fejlesztési területek végrehajtásáért felelős szervezetet sehol nem nevezi meg a stratégia, legyen szó akár haderőnemi vagy fegyvernemi képességfejlesztésről, akár a tartalékos rendszer kialakításáról stb.

Összességében a 2009-ben elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia a Magyar Honvédség számára megfogalmazott feladatok és az ezek végrehajtásához szükséges képességfejlesztés irányelvei szintjén egy modern, megfelelően kidolgozott stratégiát képez, s ezzel a 2012-es NKS-hez hasonlítva funkcionálisan közelebb áll egy klasszikus „stratégiához”, mint egy „fehér könyvhöz”. Ugyanakkor e célkitűzések megvalósítása töredékes, elnagyolt vagy éppenséggel hiányzik, ami a gyakorlatban megvalósíthatatlanná teszi. Mivel rövid-

del a stratégia elfogadását követően nyilvánvalóvá vált, hogy az abban foglaltak pénzügyi alapjait a mélyülő gazdasági válság hatására nem tudja biztosítani az ország, majd a kormányváltást hamarosan új Alaptörvény (2011) és Nemzeti Biztonsági Stratégia (2012) kialakítása követte, minden külső és belső kényszer adott volt ahhoz, hogy új katonai stratégiát alkossanak. Sajnos a gazdasági folyamatok bizonytalansága és kiszámíthatatlansága azt is megnehezítette, hogy ezeket a hiányosságokat az új dokumentumban már lehetőleg kiküszöböljék.

A 2012-es Nemzeti Katonai Stratégia értékelése

Figyelembe véve a stratégiákkal kapcsolatos korábban ismertetett kritériumokat és tapasztalatokat, a 2012-es Nemzeti Katonai Stratégiát inkább a leíró, „fehér könyv” jellegű stratégiák közé kell sorolnunk. Az NKS ilyen jellegét azonban inkább a stratégia szerzőinek a világválságra adott egyfajta sajátos válaszának tekintjük, ugyanis, mint jeleztük, a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági válság bizonytalanságai nem kedveznek a stratégiaalkotásnak, különösen a védelmi szféra finanszírozási feltételeit illetően, így a magunk részéről szakmailag vállalhatóbb és tisztességesebb megoldásnak tartjuk a stratégia kidolgozóinak azt az üzenetét, hogy az erőforrások pontos azonosításának és ütemezésének bizonytalanságai miatt eltekintettek egy, a végrehajtás módját és időkeretét pontosan előíró dokumentum elkészítésétől, mert az a 2009-es elképzelésekhez hasonlóan jó eséllyel nem lenne végrehajtható.

Magyarország 2012-es Nemzeti Katonai Stratégiáját aktualitása, stratégiai látásmódja és funkcionális felépítése szempontjából az európai országok stratégiai közül a „globalisták” közé sorolhatjuk be, hiszen mind a védelempolitikai alapvetések bemutatása, mind a haderő működési környezetének értékelése átfogó, globális szemléletű és igen kifinomult, ugyanakkor elsősorban leíró jellegű.³¹ Vagyis a többi európai „globalistához” (Hollandiához, Németországhoz, Spanyolországhoz, Szlovéniához) hasonlóan a magyar stratégia is hiányos a végrehajtást illetően, továbbá nem tisztázott és/vagy nem egyértelmű megállapításokat is közöl. Ez utóbbira jó példa az NKS 14. pontjának azon kijelentése, hogy a „Magyar Honvédségnek rendelkeznie kell az ország fegyveres védelméhez szükséges képességek alapjaival”, mivel a dokumentum szerzői azt nem tisztázzák, mit is kell értenünk „a képességek alapjai” kifejezésen.

A 2012-es NKS földrajzi fókuszát tekintve egyértelműen globális kitekintésű, differenciált megközelítésű (globális, európai, térségi és szomszédsági területeket különböztet meg), s nagy hangsúlyt helyez a biztonságot befolyásoló aktuális összefüggésekre és hatásmechanizmusokra. Így például a globális hatalmi átrendeződésekre (27–28. pont), a globalizációval összefüggő kihívásokra (30. pont), a globális közjavakra mint az összetűzések új színterére (33–34. pont) vagy a gazdasági világválsággal összefüggő problémákra (29. és 31. pont). Biztonságértelmezése deklaráltnál átfogó (12. pont), megkülönböztet hagyományos és nem hagyományos fenyegetéseket, illetve új típusú kihívásokat. A stratégia rövid és középtávon elenyésző mértékűnek tekinti a hagyományos fegyveres támadás esélyét, illetve igen alacsonynak a nem hagyományos eszközökkel, korlátozott célokért végrehajtott tá-

31 Csiki Tamás: Az új Nemzeti Katonai Stratégia... i. m. 5. o.

madás valószínűségét (21. pont). A hagyományos fenyegetések közül a regionális és belső instabilitást, illetve távolabbi térségekben az ezzel összefüggő fegyveres konfliktusokat, továbbá a tömegpusztító fegyverek proliferációját tekinti a legrelevánsabb kihívásoknak. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a terrorizmust úgy ismeri el komoly fenyegetésnek, mint ami Magyarországot csupán közvetve érinti (26. pont). A biztonság és stabilitás ellen ható tényezők között fontos, komplex, az európai, illetve a magyar biztonságot komolyan érintő problémaként tekint a gazdasági világválságra (27., 28., 29., 31. pont). E tekintetben a magyar stratégia alighanem az egyik legaktuálisabb európai katonai stratégiának tekinthető, amelyben például kihívásként szerepel Európa relatív súlyvesztése, az EU csökkenő kohéziójából eredő potenciális kockázatok vagy a periferezálódás veszélye (28., 29., 31. pont).

A 2012 decemberében elfogadott NKS a védelempolitikai alapelvek között fogalmazza meg, hogy a honvédelmet olyan nemzeti ügynek tekinti, „amelynek két alappilléret a nemzeti önerő és a szövetségesi együttműködés alkotják” (11. pont.). Bár a stratégia „Alapvetések” részének megfogalmazásában a 2009-es katonai stratégiához képest érezhetőbb az ország védelmének hangsúlyosabbá válása (például 11., 13., 14., pont), egyetlen mondat sem jelzi a nemzetközi biztonságban betöltött magyar szerepvállalás háttérbe szorítását. Hasonlóan a 2009-es katonai stratégiához, a 2012-es is csupán a NATO-t és az Európai Uniót említi meg szövetségesei között, ezen túlmenően egyetlen államot sem nevesít. A Magyar Honvédség nemzetközi műveletekben való részvételét illetően pontosan ugyanazokat a feltételeket szabja – „megfelelő nemzetközi jogi felhatalmazást követő közjogi döntés alapján, nemzetközi szervezetek keretei között vagy alkalmi koalícióban, a közös értékek és érdekek mentén” (NKS, 2012: 3) –, mint 2009-es elődje (15. pont). A magyar ambíciószint is változatlan maradt: egyidejűleg 1000 fő, akár stratégiai távolságban is (38. pont). A magyar kormánynak a katonai erő alkalmazásához való változó viszonyát jelzi, hogy a stratégia szerint a Magyar Honvédségnek a jelenlegi nemzetközi műveleti szerepvállalás (válságkezelés, békefenntartás) mellett, „középtávon képesnek kell lennie a magas intenzitású műveletek végrehajtására is” (40. pont). Jelentősen csökkenti ugyanakkor e követelmény relevanciáját az a tény, hogy arról nem szól a stratégia: hogyan, milyen erővel, eszközökkel vagy időtávon lesz erre képes a Magyar Honvédség.

Terjedelmi szempontból a 2009-es stratégiához képest a 2012-es hosszabban és részletesebben igyekszik jellemezni a magyar haderő várható alkalmazási környezetét (40–53. pont). Például nem csupán a civil–katonai kapcsolatok fontosságát emeli ki, de a döntéshozatalnak és a mozgástérnek a kommunikációs eszközök fejlődése miatt bekövetkező csökkenése, a társadalmak veszteségpercepciójának változása is szerepel a stratégiában (51. pont). Az értékelés jelentőségét azonban némileg csorbítja, hogy a stratégia szerzői megelégedtek az alkalmazási környezet jellemzőinek politikai/szövetségesi szempontú leírásával, s jóval kisebb súlyt helyeztek az alkalmazási környezet katonai szempontú elemzésére.

Általában is elmondható, hogy a konkrét tervezési célok (haderőstruktúra, képességek) azonosítása szinte teljes mértékben hiányzik a 2012-es NKS-ből, amit döntően azal magyarázhatunk, hogy ez a stratégia „fehér könyv” jellegéhez nem feltétlenül tartozik hozzá. Abban a tekintetben azonban ez hiányosságot jelent, hogy a katonai stratégia egyben a katonai képességfejlesztés alapidokumentuma is, amelynek legalább támpontot kellene adnia arra vonatkozóan, hogy a következő évtizedben a Magyar Honvédség mi-

lyen területeken tervez fejlesztéseket. Példának elég talán megemlítenünk, hogy a Magyar Honvédség egyik kiemelten kommunikált és sikeresként számon tartott fejlesztési területéről, az önkéntes tartalékos rendszerről lényegében semmilyen konkrétumot (létszám, a fejlesztés ütemezése, finanszírozás stb.) nem tartalmaz.

A kevésbé konkretizált haderő-jövőkép minden bizonnyal szoros összefüggésben áll azzal, hogy a 2012-es NKS az erőforrások tekintetében is igen szűkszavú. Tényszerű annak kimondásában, hogy az elmúlt évek válsága miatt a magyar védelmi költségvetés jelentősen csökkent (2007–2012 között 1,3%-ról 0,8%-ra), és hogy a 2012–2015 közötti költségvetési években a kormány nominálértéken képes biztosítani a 2012-es költségvetés szintjét, ami a nemzetközi és a magyar tapasztalatok alapján gyakorlatilag reálértékű csökkentést jelent (54. pont). Konkrét ígéretet csupán arra tesz, hogy „a 2016-os költségvetési évtől kezdődően pedig a GDP-résarány évi legalább 0,1 százalékpontos növelésével a támogatási főösszeg 2022-re – az európai NATO-tagállamok átlagát közelítve – eléri a GDP 1,39%-át” (55. pont). Azon kívül, hogy a stratégia szerint „törekedni kell arra, hogy a védelmi költségvetésben már középtávon megvalósuljon a személyi juttatások, a működési és a fejlesztési kiadások 40–30–30%-os aránya” (56. pont), a védelmi költségvetés belső arányaira vonatkozóan és a haderő létszámára vonatkozóan nem tartalmaz konkrétumot a dokumentum.

A magunk részéről elsősorban az erőforrás-bizonytalanságoknak tulajdonítjuk, hogy a magyar haderő képességeire, a képességfejlesztés alapvető szempontjaira, továbbá a képességfejlesztési és végrehajtási irányelvekre vonatkozóan meglehetősen általánosan és kívánságszerűen fogalmaznak a stratégia szerzői. Vagy ha nem akarunk ennyire karcosan fogalmazni: mind a képességfejlesztés szempontjai, mind pedig a képességfejlesztési irányelvek olyan célokat fogalmaznak meg, amelyeket a végrehajtási irányelvekben nem követ az eszközök, a végrehajtók és a végrehajtási módszerek konkretizálása. Rögtön tegyük hozzá: a célok kívánságokká szelídüléséről nem a stratégiakészítők tehetnek. Ők láthatóan igyekeztek komoly tartalommal megtölteni a stratégia képességfejlesztésre vonatkozó részeit is. Így például a 2012-es NKS-ben megjelenik a NATO, az Európai Unió és a regionális keretek közötti képességfejlesztési együttműködés követelménye, jóllehet nemzeti specializációra vonatkozó együttműködési területet nem jelöl ki a stratégia.

Ugyancsak jól érzékelhető, hogy a képességfejlesztés terén a kormányzat elképzeléseiben az országvédelem a korábbiaknál nagyobb súllyal jelenik meg. A célok kívánsággá szelídülésének problémája kapcsán Szenes Zoltánnak *A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012)* című írását³² érdemes idézni, amelyben a szerző igen plasztikusan mutat rá arra, hogy bár az 1989 és 2012 között hatalomra kerülő kilenc magyar kormány közül hétnek voltak haderőreform-elképzelései, illetve ilyen ambíciói, „valamennyi haderőreform megszakadt vagy ’megbicsaklott’ a rendelkezésre álló források elégtelensége miatt”. Az alulfinanszírozottság és halmozódó finanszírozás-elmaradás elől a 2012-es stratégia készítői sem menekülhettek, sőt épp ellenkezőleg, egy olyan időszakban kellett stratégiát alkotniuk, amikor a gazdaság minden korábbinál szűkebbre szabta a védelmi szféra forráslehetőségeit.

32 Szenes Zoltán: A Magyar Honvédség átalakítása (1989–2012). *Honvédségi Szemle*, 2012. 6. sz. 8. o.

A stratégiai dokumentumok összehasonlító értékelése

A tanulmány célkitűzésének megfelelően az alábbi táblázat az eddig elmondottak alapján funkcionális szempontok szerint összegzi a 2009-ben és 2012-ben elfogadott katonai stratégiák tartalmát. Mint azt többször is hangsúlyoztuk, a stratégiaalkotás nemzetközi gyakorlatának tapasztalatai megfelelő szempontrendszer ajánlanak ahhoz, hogy ne pusztán formai, hanem érdemi tartalmi összehasonlítást és értékelést végezzünk. E tekintetben nagy hangsúlyt kell fektetnünk arra, hogy a „célok – eszközök – módszerek – végrehajtók” funkcionális egysége teljes körűen megvalósul-e a fegyveres erők számára szabott feladatok és a végrehajtásukhoz szükséges képességek létrehozására és fenntartására biztosított erőforrások vonatkozásában.

A 2009-es és 2012-es katonai stratégia összehasonlítása

Szempont	NKS 2009	NKS 2012
I. A dokumentum funkciója		
A dokumentum jellege: leíró vagy előíró? Helye a „fehér könyv – stratégia” spektrumon.	Közelebb áll egy előíró stratégiához, de hiányosak a végrehajtás részletei.	Közelebb áll egy leíró fehér könyvhöz, de a feladatszabás és a végrehajtás egyes részletei hiányosak.
II. Stratégiai környezet		
Milyen földrajzi fókuszú fenyegetésekkel számol?	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkozik.	Globális kitekintésű, összefüggésekben, hatásmechanizmusokban gondolkozik.
Milyen jellegű fenyegetésekkel számol? (Biztonságértelmezése átfogó-e?)	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások. Az ezredforduló (2001–2004) biztonsági környezetére reagál.	Átfogó biztonságértelmezés, hagyományos és nem hagyományos fenyegetések, új típusú kihívások. Az aktuális biztonsági környezetre reagál.
Milyen keretben képzelet 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.
Hogyan viszonyul a katonai erő alkalmazásához? Van-e definiált ambíciószintje?	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószintet létszám tekintetében nem határoz meg. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.	A nemzeti érdekek védelme érdekében, külföldön szövetségi keretben válságkezelésre, békefenntartásra. Ambíciószint (többnemzeti kötelekekben): egyidejűleg maximum 1000 fő. Belföldön katasztrófa-elhárítási feladatokra.
Hogyan változott a megelőző öt évben a védelmi költségvetés?	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2004–2009 között 1,5%-ról 1,2%-ra csökkent.	A GDP-arányos védelmi költségvetés 2007–2012 között 1,3%-ról 0,8%-ra csökkent.

Milyen előrejelzést tartalmaz a védelmi költségvetéssel és annak felhasználásával kapcsolatban?	2009–2013 között 0,2%-os növekedést prognosztizál, legalább a GDP 1,3%-os szintjéig. A védelmi költségvetés belső arányairól nem tartalmaz információt.	2016-ig a 2012-es évi honvédelmi költségvetés nominálértékének megőrzése, majd évente 0,1%-os emelése 2022-ig, a GDP 1,39%-ig. Célként fogalmazza meg, hogy középtávon megvalósuljon a személyi juttatások, a működési és a fejlesztési kiadások 40–30–30%-os aránya.
III. Fegyveres erők		
Milyen a stratégiai jövőkép, változik-e a fegyveres erők alkalmazási köre?	Hagyományos jellegű fegyveres támadás veszélye nem fenyeget, annak bekövetkezése hosszabb távon is alacsony valószínűségű. A fegyveres erők alkalmazási köre a civil és katonai válságkezelés.	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.
A nemzetközi együttműködés fokozása megjelenik-e a képességfejlesztés területén, s ha igen, hogyan?	Elsősorban a NATO-n belüli képességfejlesztést jelöli meg (NATO Biztonsági Beruházási Program).	Megjelenik a NATO-, EU- és regionális keretekben folyó többnemzeti képességfejlesztési együttműködés, de nemzeti specializációt, együttműködési területeket nem emel ki.
A fegyveres erők feladatai: milyen súllyal jelenik meg a területvédelem/érdekvédelem (válságkezelés)?	A fegyveres erők feladatai kiegyensúlyozottan, széles körűen jelennek meg.	A képességfejlesztésben az országvédelem, a műveleti alkalmazásban a válságkezelő műveletek jelennek meg nagyobb súllyal.
IV. A stratégiai dokumentum funkcionalitása a feladatokhoz rendel-e:		
Eszközöket?	Kis mértékben nevesít.	Részben nevesít.
Forrásokat?	Részben nevesít. (De nem biztosítja.)	Részben nevesít. (Jelenleg biztosítja.)
Végrehajtókat és módszereket?	Nem.	Nem.

Mint arra a 2012-ben elfogadott NKS esetében korábban is rámutattunk, a stratégiai tervezés folyamata a politikai szándék és a védelmi tervezők szakértelme mellett két „külső tényezőn” nyugszik, amelyek döntő mértékben határozzák meg a stratégiaalkotás eredményét: a biztonsági környezeten (az érzékelt fenyegetéseken) és a rendelkezésre álló erőforrásokon. Olyan esetekben, amikor ezek egyike vagy mindegyike kiszámíthatatlanul (nem várt irányban vagy gyorsasággal) változik, az a stratégiaalkotót rugalmasságra és körültekintésre inti még akkor is, ha az a közép- és hosszú távú stratégiai tervezést, valamint az irányszabáson túlmenő tiszta feladatszabást és a konkrét képességfejlesztési célok megfogalmazását megnehezíti.