



Szenes Zoltán – Tóth Péter

## A magyar biztonság- és védelempolitika fejlődése és a haderőreformok, 1989–2011 (I.)

Azt, hogy milyen hadserege legyen egy országnak, alapvetően négy tényező befolyásolja: az ország biztonsági környezete, a haderőre háruló feladatok, a haditechnikai fejlődés, illetve az a pénzösszeg, amit a politikai vezetés a haderőre szán. Az elmúlt több mint húsz évre visszatekintve azt kell látnunk, hogy a biztonsági környezet változása már az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején világosan jelezte, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó, nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt Európában. Az európai hagyományos fegyveres erőkről (CFE) szóló szerződés, illetve a Varsói Szerződés megszűnése és a Szovjetunió felbomlása, melyek véget vetettek tömbpolitikán alapuló kétpólusú világrendnek, radikálisan csökkentették az államok közötti nagyméretű háborúk esélyét az európai kontinensen. (Ennek a ténynek a délszláv háborúk és a posztszovjet térség fegyveres konfliktusai sem mondtak ellent. A délszláv háborúk ugyanis polgárháborúként indultak, és sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén. A posztszovjet térség fegyveres konfliktusait pedig nemzetközi jogi szempontból nem tekinthetjük államok közötti háborúknak.) A beköszöntő béke Európa szinte valamennyi országában felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának jelentős mértékű csökkentését, illetve a haderőreform szükségességét.

### Regionális kitekintés

Az európai kontinens nyugati, illetve kelet-közép-európai régiója azonban csupán lát-

zólag volt azonos helyzetben a haderőreformok tekintetében. A kelet-közép-európai haderők ugyanis a rendszerváltásokkal együtt járó *radikális politikai átalakulás*, illetve a *gazdasági visszaesés* és a *forráshiány* körülményei között élték meg azt az összeurópai tendenciát, amelynek során a védelmi szférát szinte mindenütt rendre prioritáslistájának a végére sorolta az akkori politikai vezetés. A haderők forrásigényének maradékelvű kezelése politikai értelemben több szempontból is indokoltnak volt tekinthető az 1990-es évek első felének Kelet-Közép-Európájában. A biztonsági környezet említett változása mellett ezt erősítette, hogy a biztonság kérdéskörén belül ebben az időszakban a régió társadalmi számára a katonai biztonságnál jóval fontosabbá vált annak gazdasági (piacgazdaság kialakítása) és szociális dimenziója (így például a munkanélküliség és az elszegényedés problémája), illetve – a bűnözés gyors növekedésével párhuzamosan – közbiztonsági vetülete. Vagyis egyszerűbben fogalmazva: sem a társadalmak, sem pedig a politikai elitek nem igazán kérték számon a biztonság katonai területéhez sorolt haderőreformok végrehajtását a kelet-közép-európai védelmi szférák vezetőin. Az említett forráshiány mellett a térség haderőinek működési feltételeit és reformjának esélyét csak tovább rontotta *a múlt rendszerből örökölt struktúra és pazarló gazdálkodási rendszer* is. Az utóbbiak haderőreformok keretében történő felszámolása nem csupán azért kulcsfontosságú, mert az 1990-es évek tapasztalatai szerint az elavult struktúrák, hadi-

technikai eszközök és gazdálkodási rendszerek olyan korlátjai haderőnek, melyek még a források növekedése esetén is csökkenthetik a fegyveres erők hatékonyságát, hanem azért is, mert a politikai elitnek és a társadalmak – egyébként joggal – éppen a pazarló gazdálkodásra hivatkozva nem szántak több forrást a haderőkre.

A forráshiány és az örökölt, elavult, pazarló haderőstruktúra következtében a kelet-közép-európai országok védelmi szférája tulajdonképpen még akkor is egyfajta kényszerpályára került, ha politikai értelemben elkötelezetteknek mutatkoztak hadseregeik megreformálását illetően. Ugyanis ez esetben is ténylegesen többnyire csupán a haderő-átalakítás „legolcsóbb”, létszám- és eszközcsökkentő fázisát voltak képesek végrehajtani, esetleg a haderőben dolgozók munka- és szociális körülményein igyekeztek javítani a rendelkezésükre álló időszakban és források birtokában, de a modernizálás legköltségesebb szakaszának döntő feladatait – tudniillik a kiképzési feltételek megváltoztatását, az infrastruktúra fejlesztését, illetve a haderő átfegyverzését és technikai modernizálását – többnyire utódaikra hagyták. Az utódoknak viszont éppúgy szembe kellett nézniük a forráshiánnyal, mint az elődöknek, így leggyakrabban egy új haderőreform-konceptió kidolgozásával, illetve megkezdésével menekültek a csapdahelyzetből, ismét a „legolcsóbb” szakasznál (a létszám- és eszközcsökkentésnél) kezdve saját haderő-átalakításukat, s persze ismét csak utódaikra hagyva a reform „nagy számláinak” (átfegyverzés, technikai modernizáció) kifizetését. Vagyis ez utóbbit csak akkor és annyiban valósították meg, amennyire a biztonság- és védelempolitikai események és folyamatok (elsősorban a nemzetközi missziókban való részvétel, a NATO-csatlakozás és tagság kritériumai) megkövetelték.

A forráshiány, az elavult struktúra és a rossz gazdálkodás azonban csupán az okok egy csoportját jelentette a tekintetben, hogy a kelet-közép-európai haderőreformok többsége az 1990-es években hosszú ideig gyakorlatilag kimerült a haderő mechanikus és fűnyíróelvszerű létszámcsökkentésében. Ebben ugyanis nem csekély szerepet játszott *az új politikai elitnek a védelmi szféra irányítása és átalakítása terén megnyilvánuló tapasztalatlansága, a hosszú távú vízió hiánya, illetve a politikai „váltógazdálkodás”* is. Látni kell azonban, hogy a tapasztalatlanság is természetesnek volt tekinthető egy olyan térségben, ahol a külpolitika, még inkább pedig biztonság és a honvédelem kérdéseinek eldöntését hosszú évtizedeken keresztül egy igen szűk politikai-hatalmi elit sajátította ki, s ahol a haderők belső társadalmát – szovjet mintára – maga a politika ítélte elkülönülésre a szélesebb társadalmon belül. A rendszer-váltó politikai eliteknek ráadásul egy igen *gyorsan változó nemzetközi és biztonsági környezetben* kellett meghatározniuk a tömbpolitika fogságából kiszabadult kelet-közép-európai nemzetek érdekeit, országai új, nemzeti alapokra helyezett kül- és biztonságpolitikáját, ami önmagában sem volt egyszerű folyamat. A korábbi évtizedekben ugyanis éppen a kül-, biztonság- és védelempolitika volt az a terület, ahol a közép-kelet-európai országok a leginkább kötődtek a tömbpolitika központjához – Moszkvához –, illetve a szovjet katonai és biztonságpolitikai establishmenthez.

Ráadásul az 1989–1990-es rendszerváltással kül- és biztonságpolitikai szempontból elméletileg közel fél tucat opció nyílt meg a függetlenné váló kelet-közép-európai országok előtt. A rendszerváltás első éveiben a térség országainak biztonságpolitikai vitáiban az alábbi opciók vetődtek fel (illetve valósultak meg időlegesen):



- a Szovjetunióval/Oroszországgal való – esetleg módosított formájú és tartalmú – szövetség fenntartása (például Fehéroroszország 1992-től, Szlovákia 1993–1998, Szerbia 1991–2000);
- a semlegesség és az el nem kötelezettség alternatívája (például Ukrajna 1991–1996; Moldova 1991-től);
- kísérletek egy közép-európai regionális biztonsági struktúra kiépítésére (például visegrádi együttműködés 1991-től, Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés 1996-tól);
- az önerőre való támaszkodás opciója (Magyarország 1991–1994; Szerbia 1991–1995);
- az összeurópai (kollektív) biztonsági rendszer az EBEÉ/EBESZ keretein belül (1990–1995);
- a nyugat-európai és az észak-atlanti integrációs intézményekhez – az Európai Unióhoz és a NATO-hoz – való csatlakozás (NATO: Csehország, Magyarország, Lengyelország – 1999, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia – 2004; Európai Unió: Csehország, Észtország,

Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia – 2004, Románia és Bulgária – 2007).

Bár az opciók megvalósulásának országonként kétségtelenül igen különböző volt a politikai realitása, megemlítésük mindemellett azért fontos, mert egyrészt plasztikusan szemléltetik azt, hogy a rendszerváltást követő biztonságpolitikai fordulat korántsem volt automatikus, illetve a térség egészére nézve nem szükségképpen vezetett egyetlen kizárólagos opció elfogadásához. Másrészt viszont *az egyes opciók egymástól eltérő képességű és funkciójú haderőt feltételeztek*, ami bizonyos értelemben megint csak hátráltatta a haderőreformokat, különösen azoknak a haderő modernizációjára vonatkozó szakaszát. Nem véletlen tehát, hogy például a haderőreformokhoz nélkülözhetetlen (bár korántsem elégséges) első releváns biztonságpolitikai alapdokumentumok a térség legtöbb országában csupán 1993–1994-ben születtek meg (így Magyarországon is az 1993-as biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek). Magyarország esetében további problémát jelentett, hogy a politika az 1998-as biztonság- és védelempolitikai alapelveket követően sokáig adós maradt a védelmi szféra koncepcionális átalakításához szükséges iránymutatást magában foglaló stratégiai dokumentumok kidolgozásával. (Az első nemzeti biztonsági stratégiát 2002-ben, az első nemzeti katonai stratégiát 2009-ben hagyta jóvá a kormány.) Sőt továbbmenve: bizonyos értelemben az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének útkeresése is elbizonytalanította a kelet-közép-európai országok védelmi szféráinak vezetőit, de legalábbis jó hivatkozási alapot jelentett a haderőreformok elodázására, különösen azért, mert a katonai képességek terén a NATO elvárásai is csupán 1999, még inkább pedig 2001. szeptember 11. óta mutatnak

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete kapcsán elég talán arra a közismert tényre utalni, hogy a NATO a hidegháború utáni korszakban legalább négy markánsan, bizonyos értelemben a katonai követelmények szempontjából is különböző funkciót töltött be: a klasszikus kollektív védelmi, a béketeremtő-békefenntartó, a bővülésben tetten érhető biztonságkiszugárzó és a jelenleg formálódó globális válságkezelési funkciókat. A szövetség hadművelleti tervezési folyamatait figyelembe véve az 1998 előtti időszakot elsősorban a területvédelem jellemezte, s csupán az 1999-es washingtoni csúcson meghirdetett Védelmi Képességek Kezdeményezéssel (DCI), illetve a 2001. szeptember 11-i eseményeket követően tevődött át a figyelem a tervezési rendszeren belül az expedíciós, területen kívüli békétámogató műveletekre.

egyértelműen egy irányba. Vagyis a haderők átalakításának kérdését a forráshiány és a tapasztalatlanság mellett *az országok új külpolitikai pályára állítása kapcsán mutatkozó bizonytalanságok* is háttérbe szorították.

Végül a forráshiány és a politikai korlátok mellett a haderőreformok szempontjából az egyik legkomolyabb regionális szinten jelentkező problémát az jelentette, hogy a kelet-közép-európai országok haderőire (eltekintve az újonnan létrejövő, haderővel nem rendelkező államoktól) a *Varsói Szerződés időszakából maradt örökség* nyomta rá a bélyegét. Ez az örökség egy túlméretezett, struktúrájában, haditechnikájában, kiképzettségében és mentalitásában a Varsói Szerződés keretében végrehajtandó (elsősorban támadó) hadműveletekhez tervezett hadsereg volt. Olyan intézmény, amely már pusztán méreteinél fogva is úgynevezett nagy elosztó-biztosító rendszerként működött, számos olyan logisztikai (ellátó, közlekedési, egészségügyi) működési területtel, amelynek csupán közvetve volt kapcsolata Magyarország védeleméhez, s elsősorban szövetségi (szovjet) érdekeket szolgált.

Mindezeket azért tartottuk fontosnak megemlíteni, hogy jelezzük: a magyar haderőreformok elválaszthatatlanok a magyar biztonság- és védelempolitika fejlődésétől. Éppen ezért a továbbiakban a haderőreformokat a biztonság- és védelempolitika főbb szakaszaiba – a nemzeti önerőre való támaszkodás (1989–1994), a NATO-csatlakozás (1995–1998), a NATO- és az EU-tagság időszakaiban – beágyazva látjuk indokoltnak bemutatni. Ennek keretében röviden és vázlatyszerűen említést teszünk az egyes kormányok haderőreformját befolyásoló védelempolitikai eseményekről, illetve az aktuális haderőreformok legfontosabb jellemzőiről.

## A nemzeti önerőre támaszkodás biztonságpolitikájának haderőreformjai (1989–1994)

A kelet-közép-európai rendszerváltások célját legáltalánosabban az itteni államok nemzeti szuverenitásának külső és belső biztosításában, újjáépítésében ragadhatjuk meg. Nem volt ez másképpen Magyarország esetében sem, ahol a rendszerváltásnak a jogállamiság és piaccgazdaság megteremtése mellett – biztonságpolitikai szempontból – a szovjet érdekszférából való kiszabadulás és az önálló nemzeti kül-, biztonság- és védelempolitika megteremtése volt az elsődleges törekvése. A rendszerváltó politikai elit ennek elengedhetetlen feltételeit az országnak a *Varsói Szerződéshez (VSZ) és KGST-hez fűződő kapcsolatai lebontásában és a nemzeti haderőstruktúrára való áttérésben* jelölte meg. Mindezt kiegészítette a *fegyveres erők depolitizálása és egy új haderő-irányítási rend kialakítása*, melyek a jogállamiság megteremtésének alapfeltételei közé tartoztak. Míg a hadsereg depolitizálását és egy új haderőreform meghirdetését a régi rendszer utolsó kormánya, Németh Miklós kabinetje hajtotta végre, s ekkor (1990. március 10.) született meg a külföldi csapatok kivonására vonatkozó egyezmény is, a szovjet blokkot összetartó kapcsolatok végső lebontását már az 1990-es választások nyomán hatalomra került Antall József kormánya hajtotta végre.

A hadsereg depolitizálásának legnagyobb horderejű döntésére 1989. július 21-én került sor, ekkor számolták a néphadsereg Politikai Főcsoportfőnökségét, s szüntették meg a volt politikai tiszti rendszert. Bár kisebb jelentőségű, de nem elhanyagolható intézkedés volt, hogy a korábbi „*elvtárs*” megszólítást átmenetileg felváltotta a „*bajtárs*”, majd később az „*úr*” megszólítás. 1989. szeptember 24-én hivatalosan is



engedélyezték a néphadsereg egész állományának a teljes és szabad vallásgyakorlást, továbbá lehetővé tették az egyesülési jog gyakorlását a katonai intézményeken kívül. Októberben felszámolták a hadsereg párt- és politikai szerveit és szervezeteit, novemberben pedig feloszlatták a Munkásőrséget. Az 1989. októberi alkotmánymódosítás új alapokra helyezte a honvédelem irányítási rendszerét is. A hadsereg főparancsnokává az Országgyűlés által öt évre választott államfő vált, a hadiállapot kihirdetéséről és a békekötésről pedig a parlament lett jogosult dönteni. Míg háborús helyzetben a Honvédelmi Tanács veszi át az irányítást, amelynek vezetője a köztársasági elnök, békeidőben a miniszterelnök és a kormány látja el a fegyveres erők kontrollját. Az új irányítást létrehozó védelmi reform 1989. december 1-jén, a köztársaság kikiáltását követően lépett életbe. Ennek első lépéseként a minisztériumot – finn példa alapján – két részre osztották: a miniszterelnöknek felelős Honvédelmi Minisztériumra (amelynek vezetője az 1985 óta miniszterként tevékenykedő Kárpáti Ferenc vezérezredes maradt), illetve az újonnan kinevezett Lőrincz Kálmán altábornagy vezette Magyar Honvédség Parancsnokságára, amely a köztársasági elnök alárendeltségébe került. Az alkotmánymódosítás értelmében a polgári védelem a hadseregtől átkerült a belügyminisztériumhoz.

Mind a Németh-, mind az Antall-kormány védelmi doktrínájának középpontjában a *korábban támadó jellegű magyar hadsereg védelmi jellegű haderővé való átalakítása* állt. Ezt a Németh-kormány időszakában formálisan még nem annyira Magyarország megváltozott biztonsági környezete indokolta (az ország ugyanis még a VSZ tagja volt), hanem a magyar politikai és katonai vezetés törekvése a haderő „nemzetiesítésére”, illetve az európai hagyományos fegyverekről

(CFE) szóló 1990. november 3-án aláírt szerződés követelményei. E megállapodás ugyanis olyan mértékben kívánta csökkenteni a hagyományos támadó fegyverek öt kategóriáját (harcokocsik, tüzérségi eszközök, páncélozott szállító harcjárművek, harci repülőgépek, támadó helikopterek) a NATO és Varsói Szerződés tagállamaiban, hogy a felek között minimálisra csökkenjen egy győztes háború megvívásának lehetősége. Az 1990. novemberi egyezmény előírása szerint a magyar haderő összesen 835 harckocsit, 840 tüzérségi eszközt, 29 önjáró hídverőt, 1700 gyalogsági harcjárművet, 180 harci repülőt és 108 harci helikoptert tarthatott rendszerben. 1995. november 15-ig e korlátozásnak Magyarország maradéktalanul eleget tett: több mint 200 hadrendi és hadrenden kívüli szervezetet szüntettet meg, többek között hét gépesített lövészdandárt, két tüzérdandárt, egy harckocsidandárt, öt légvédelmi tüzér-, illetve rakétaezredet, két páncéltörő tüzérezredet, három műszaki ezredet, harcászati rakétaosztályokat, egy közlekedési dandárt, számos híradó, rádiótechnikai, ellátó, egészségügyi, műszaki zászlóaljat. Fontos jelezniük ugyanakkor, hogy a CFE-szerződés, illetve annak teljesítése önmagában nem változtatta meg a magyar haderő tömeghadsereg-jellegű struktúráját, csupán méreteiben tette kisebbé azt.

Az új védelmi doktrína és az 1991-ben a haderő létszámának korlátozásával is kiegészült CFE-szerződés mellett a honvédelmi költségvetés közel 20%-os csökkenése és annak megörökölt rossz struktúrája is a haderő létszám- és eszközcsökkentését indokolta. (Mivel ebben az időszakban a költségvetési támogatás 92 százalékát a napi fenntartásra fordította a honvédség, így technikai modernizációra jóformán semmi pénz nem maradt. Ez időben alakult ki az a gyakorlat, hogy a Honvédelmi Minisztérium

„bruttó” és „nettó” költségvetést kapott, amelynek különbségét a feleslegessé vált technikai eszközök, anyagi készletek és ingatlanok értékesítéséből kellett „megtéríteni”). Mindezek miatt Németh Miklós kormánya 1989-ben és 1990-ben előbb egy 9%-os, majd egy 15%-os létszámleépítést hajtott végre a 155 ezres haderőben, melyet hatalomra kerülését követően az Antall-kormány a történelmi hagyományoknak megfelelően Magyar Honvédségnek nevezett el.

*A magyar szuverenitás legfőbb akadályainak felszámolása* – a szovjet csapatok Magyarországról való kivonása (1991. június 19.), illetve az országnak a Varsói Szerződésből való kilépése – az 1990-es első szabad választások nyomán hatalomra kerül konzervatív Antall-kormányra hárult. Az új parlament 1990 júniusában hozott határozatot arról, hogy a kormány kezdjen tárgyalásokat a VSZ-ből való kilépésről, s addig is, amíg ez meg nem történik, Magyarország szüneteltesse tevékenységét a szervezetben. Bár a kormány ebben a kérdésben látszólag óvatosan járt el (ugyanis csupán a VSZ mielőbbi feloszlását sürgette programjában), még mindig bátrabbnak és határozottabbnak bizonyult, mint a másik két visegrádi partner, Csehszlovákia és Lengyelország. Prága és Varsó ugyanis csak 1991 elején zárkózott fel a magyar sürgetés mellé, s ennek eredményeként 1991. július 1-jén megállapodás született a szervezet feloszlásáról. A szovjet csapatok kivonása végül 1991. június 19-én fejeződött be, de úgy, hogy a kormánynak nem sikerült megállapodnia az ezzel összefüggő anyagi elszámolásról.

Az új kormány honvédelmi politikájának egyik legfontosabb céljaként *a hadsereg feletti civil irányítás* kialakítását jelölte meg, s a honvédelmi tárca élére Für Lajost nevezte ki. Bár a történész Für lett a rendszerváltó közép-európai térség első civil védelmi

minisztere, ellenőrzési jogköre jóval szűkebb és korlátozottabb volt cseh és lengyel kollégájánál. A leglényegesebb probléma abból fakadt, hogy a kormányzat lényegében kívül rekedt a parancsnoksági vonalon: nem volt világos felügyeleti viszonyrendszer a kormányfő, a tárcavezető és az MH-parancsnok között, hiszen a köztársasági elnöktől kiinduló kontroll a honvédség parancsnokán keresztül érte el a hadsereg vezetését. A hadsereg irányításának kérdése az 1990. október végi taxisblokádnál idején vetődött fel igen élesen. Antall József miniszterelnök és Für Lajos honvédelmi miniszter ugyanis fel akarta szólítani a honvédséget a blokádnál felszámolására, de Göncz Árpád köztársasági elnök mint a hadsereg főparancsnoka megghiúsította ezt. (A kormányzat a honvédség szállítóeszközeinek segítségével kívánta felszámolni a blokádot.) Bár végül a miniszterelnök és a honvédelmi miniszter elállt a tervétől, a blokádot követően a kormány az Alkotmánybírósághoz fordult a köztársasági elnök hadsereggel kapcsolatos irányítási jogkörével összefüggésben. A bíróság úgy döntött, hogy a köztársasági elnök békeidőben csak irányelveket fogalmazhat meg, de a hadsereg funkcionális irányítása a Honvédelmi Minisztérium feladata. Az irányítással összefüggő viták miatt a kormány haderőreformja valójában csak a 48/1991-es (IX. 26) AB-döntést követően, 1992 elején indulhatott el, s lassúságát jól jelezte, hogy a minisztérium három kulcsfontosságú pozícióját (miniszter, politikai államtitkár, adminisztratív államtitkár) csupán 1993 márciusától töltötték be civil vezetők (Für Lajos, Szendrei László, Joó Rudolf).

Az Antall-kormány 1991 nyarán két olyan külpolitikai eseménnyel is szembesült, amelynek komoly hatása volt a magyar politikai elit biztonságfelfogására: 1991. június-júliusában Szlovéniában, majd egy hónap-



pal később Horvátországban kezdetét vette a délszláv polgárháború (1991 októberében bombatalálat érte Barcsot), augusztusban pedig puccskíséretre került sor Moszkvában. A magyar kormány a Für Lajos által megfogalmazott *körkörös védelem doktrínájával* és az 1992–1993-as haderőreformmal próbált meg reagálni a megváltozott biztonságpolitikai környezetre. Az önerőre való támaszkodás védelempolitikájának ezt a kényszerű és erőltetett opcióját ugyanakkor csupán néhány területen, így a magyar haderő diszlokációjában, illetve a tartalékos honvédelmi erők relatív növekedésében lehetett tetten érni. Mivel a VSZ-tagságból fakadóan a hadsereg alakulatainak jelentős hányada (gépesített és páncélos dandárok) az ország nyugati részén állomásozott, változtattak az alakulatok elhelyezésén, a honvédség létszámát pedig az 1990-es 121 ezer főről 100 ezer főre csökkentették, így növelve meg a honvédelmi költségvetés létszámmal korrigált reálértékét. A honvédelmi költségvetés azonban így is igen szűkös maradt, s mivel az előirányzatok nagy részét továbbra is a napi fenntartás költségeire kellett fordítani, 1992–1993-ban a haditechnikai fejlesztést csupán a korábbi keletnémet haderő felszerelése (elektronikai eszközök, helikopterek, repülőgép-alkatrészek), illetve az 1,6 milliárd dollárnyi orosz államadósság egy részének (800 millió dollár) fejében érkező haditechnikai eszközök (28 MiG–29-es repülőgép) jelentették.

Bár *Magyarország és a NATO közötti kapcsolat* kezdete 1988-ra nyúlik vissza (1988 novemberében Horn Gyula külügyi államtitkárként felszólalt az Észak-atlanti Közgyűlésben, s 1990 februárjában ő vetette fel elsőként, hogy hazánk a jövőben tagja lehetne a NATO politikai szervezetének), a NATO–magyar kapcsolatok az Antall-kormány időszakában indultak fejlődésnek. A változó szövetségi politika eredménye-

képpen az Észak-atlanti Szerződés Szervezete 1990 júliusában bejelentette, hogy hivatalosan is fel kívánja venni a kapcsolatot a kelet-közép-európai országokkal. Jóllehet 1990–1991 folyamán több felsőszintű találkozóra is sor került, sőt 1991 decemberében hazánk is tagja lett az Észak-atlanti Együtműködési Tanácsnak (NACC), Magyarországon csak 1992 elejétől vált hivatalos politikává a NATO-tagság kérdése. Részben a már említett 1991-es események (délszláv polgárháború, moszkvai puccs) miatt, részben pedig azért, mert 1991 decemberében az Európai Közösséggel való társulási szerződés megkötését követően kiderült, hogy a kelet-közép-európai országoknak – köztük Magyarországnak – az európai gazdasági rendbe való betagozódásához jóval hosszabb és nehezebb lesz az útja, mint azt a rendszerváltás eufórikus hangulatában sokan vélték.

Ezt követően Magyarország kapcsolatai a szövetséggel lényegében Csehszlovákia és Lengyelország NATO-kapcsolataival párhuzamosan alakultak: 1992 májusában a visegrádi országok krakkói találkozóján a teljes jogú NATO-tagságot jelöltük meg végcélként, a honvédelmi vezetés békefenntartó kiképzőközpontot állított fel, 1993. március 1-jétől magyar összekötő tisztet küldtünk Brüsszelbe, 1993 májusában meghívást kaptunk a Nyugat-európai Unió védelmi miniszteri tanácskozására, 1994 februárban pedig a Partnerség a békéért programba. A délszláv háborúk időszakában ugyanakkor földrajzi fekvése miatt megnövekedett hazánk stratégiai jelentősége. Jól jelezte ezt, hogy 1992 októberétől – a magyar parlament hozzájárulásával – NATO AWACS-gépek járőröztek a magyar légtérben.

A nemzeti önerőre való támaszkodás időszakában világos politikai célok és egyértelmű nemzeti érdekek (szuverenitás megteremtése, a fegyveres erők depolitizálása és

védelmi jellegű nemzeti intézménnyé történő átalakítása, euroatlanti orientáció) jellemezték a magyar biztonság- és védelempolitikát. E célok elérése tekintetében – számos vita ellenére (például a haderő vezetéséről és alárendeltségi viszonyairól) – konszenzus állt fenn a magyar parlamenti pártok között. Ez utóbbi tette lehetővé, hogy a parlament 1993. március 12-én elfogadja a Magyar Köztársaság *biztonságpolitikai alapelveit* [11/1993. (III.12) OGY határozat], illetve április 23-án a Magyar Köztársaság *honvédelmi alapelveit* [27/1993. (IV.23) OGY határozat]. A biztonságpolitikai alapelvek – amellett, hogy leszögezte, hogy Magyarországnak nincs ellenségsége – áttekintette a főbb veszélyforrásokat, hitet tett a regionális együttműködés és a jószomszédi viszony fenntartása mellett, felhívta a figyelmet a CFE-szerződés fontosságára és nyugati rendszerekbe való betagozódás lehetőségére, továbbá számba vette a fegyveres erők feladatait. A honvédelmi alapelvek a honvédelmi politikai alapelveit, céljait és a honvédelem politikai stratégiáját, továbbá a magyar biztonságot veszélyeztető tényezőket rögzítette, emellett összefoglalta a honvédelmi rendszer és fegyveres erők főbb jellemzőit, továbbá az utóbbi fejlesztési követelményeit, az elégséges védelem és az arányos haderő kialakítását jelölve meg a fejlesztések fő céljainak.

## **A NATO-csatlakozás biztonságpolitikájának haderőreformja (1994–1998)**

1993 elejétől a magyar politikai vezetés mind határozottabban fogalmazta meg szándékát a NATO-hoz való csatlakozásra. A magyar parlamentben 1993 márciusában és áprilisában konszenzussal elfogadott biztonságpolitikai, illetve honvédelmi

alapelvek már ebben a szellemben úgy fogalmaztak, hogy Magyarország célja a meglévő nemzetközi biztonsági szervezetekkel való hatékony együttműködés, a NATO-hoz, az Európai Unióhoz, illetve azon belül a Nyugat-európai Unióhoz való közeledés, majd csatlakozás, vagyis *a teljes jogú tagság elérése*. E szándékában a magyar vezetést csak megerősítette Borisz Jelcin emlékezetes augusztus végi varsoói látogatása, amikor az orosz elnök először nyilatkozott megengedően Lengyelország NATO-tagságáról. Elgondolkodtató volt viszont az orosz vezetés ezt követő visszakozása, illetve az októberi moszkvai politikai válság erőszakos megoldása is.

Budapest az amerikai kezdeményezésre megszületett Partnerség a békéért (PfP) programot is a szövetséghez való minél előbbi csatlakozás fényében értelmezte. A program 1994. januári meghirdetésekor a magyar vélemény az volt, hogy bár ez kevesebb, mint a remélt tagság, ugyanakkor jó felkészülést jelenthet arra. Abból, hogy meghirdetésekor Bill Clinton amerikai elnök személyesen vázolta fel a visegrádi országok vezetőinek a PfP jelentőségét, Budapest azt a jelzést olvasta ki, hogy az Egyesült Államok különös súlyt helyez a visegrádi országokra. Ekkor hangzott el az is, hogy a szövetségen belül immár nem a bővítés szándéka a kérdés, hanem az, hogy mikor és hogyan kerüljön rá sor.

Az említett fejlemények – az 1994 júliusában hatalomra kerülő szocialista-liberális Horn-kormány időszakában – mind szervezetiileg, mind pedig a szövetséggel való együttműködés terén felgyorsították a magyar euroatlanti integrációt. Ami a csatlakozás szervezeti előkészítését illeti, 1995. január 7-én létrejött a Magyar Atlanti Összekötő Hivatal, amelynek fő feladata a NATO katonai szerveivel való kapcsolat-tartás lett. A szövetség úgynevezett bőví-





tési tanulmányának 1995. szeptember végi megjelenését követően, októberben megalakult a Magyar Honvédség Euroatlanti Integrációs Munkacsoportja, amely a NATO-szabályzatok, kézikönyvek hazai adaptálását, a törzsek és csapatok elsődleges felkészítését végezte. A csatlakozási felkészülés koordinálására 1997 januárjában egy tárcaközi koordinációs bizottságot hoztak létre a Külügyminisztériumban, majd a madridi csúcstalálkozó tagsági meghívását követően – október 3-án – megnyílt a brüsszeli magyar NATO-misszió, 1998. február 1-jén pedig – a misszió részeként – a katonai képviselő hivatala. Ezzel egy időben hazánk bekapcsolódott a NATO védelmi tervezési rendszerébe is.

A NATO–magyar kapcsolatok részben az 1994-től évenként elkészített kétoldalú partnerségi programok alapján a PfP keretében, részben a Magyar Honvédségnek a békefenntartásba való bekapcsolódása révén bontakoztak ki.

A PfP keretében 1995-ben Magyarországon hajtották végre a Cooperative Light, a Combat Rescue, 1996-ben a Cooperative Chance nevű gyakorlatokat, valamint a Trimigrant törzsvezetési gyakorlatot. 1997-ben 46 főből álló magyar alegység utazott az Egyesült Államokba a PfP programjában részt vevő 18 ország és öt NATO-tagállam Cooperative Nugget '97 elnevezésű hadgyakorlatára. 1998-ban Magyarországon rendezték meg a Cooperatív Lantem elnevezésű PfP törzsvezetési gyakorlatot. Magyar katonák és megfigyelők számos alkalommal vettek részt külföldi gyakorlatokon, főleg a környező, de az európai és a tengerentúli országokban is.

Magyarország részvétele a NATO válságreakáló és békefenntartó műveleteiben megelőzte a tényleges csatlakozást, mivel a délszláv válság rendezésére irányuló erőfeszítésekbe már a 1990-es

évek közepén bekapcsolódtunk. Hazánk és a NATO kapcsolatainak történetében mérföldkövet jelentett a Bosznia-Hercegovina stabilizálásában folytatott együttműködés. A Magyar Köztársaság 1995 és 1999 között a szövetség békepartnerségi programjának keretében, az IFOR/SFORMűvelet 1995. decemberi beindításától 2004. végi lezárásáig befogadó nemzeti támogatást nyújtott a műveletben szolgáló NATO- és partnerországoknak (Taszár, Pécs), valamint egy műszaki kontingens (zászlóalj) működtetésével aktív szerepet vállalt előbb az IFOR (415 fő), majd SFOR (310 fő) küldetésben. A Magyar Honvédség a műszaki kontingensen kívül 1998-tól más képességekkel is megjelent az SFOR-feladatok végrehajtásában, és megalakította a szövetség igényeinek megfelelő szervezetű és felszerelésű Katonai Rendfenntartó Kontingenst és szállító szakaszt (107 fő).

Horn Gyula kormánya a Magyar Honvédség reformjának prioritásait is az ország leendő NATO-tagságra készülve fogalmazta meg, és a reform lépései is az erre való felkészülést szolgálták. Még akkor is így van ez, ha számos területen – így elsősorban a civil kontroll, a haderő finanszírozása, illetve a beszerzések terén – számos jogos kritika érte a korabeli vezetést, amely végül nem tudott áttörést elérni a haderő-átalakítás terén.

Komoly szakmai bírálatok érték mind belföldön, mint pedig külföldön, hogy az újonnan kinevezett Keleti György (nyugálományú ezredes, volt szóvivő) a korábban civilekkel betöltött minisztériumi felsővezetői posztokra katonákat vagy volt katonákat nevezett ki. A közigazgatási államtitkár dr. Fehér József vezérőrnagy, helyettes államtitkárok Borsits László altábornagy, Janza Károly és Liszkay Csaba vezérőrnagyok lettek, sőt a minisztérium jó néhány

főosztályvezetői posztját is katonákkal töltötték be. A minisztérium vezetésén belül csupán a politikai államtitkári (Tóth András, 1994 novemberétől Fodor István), illetve a nemzetközi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkári poszt (Tóth Tibor, 1996 májusától Gyarmati István) maradt civil.

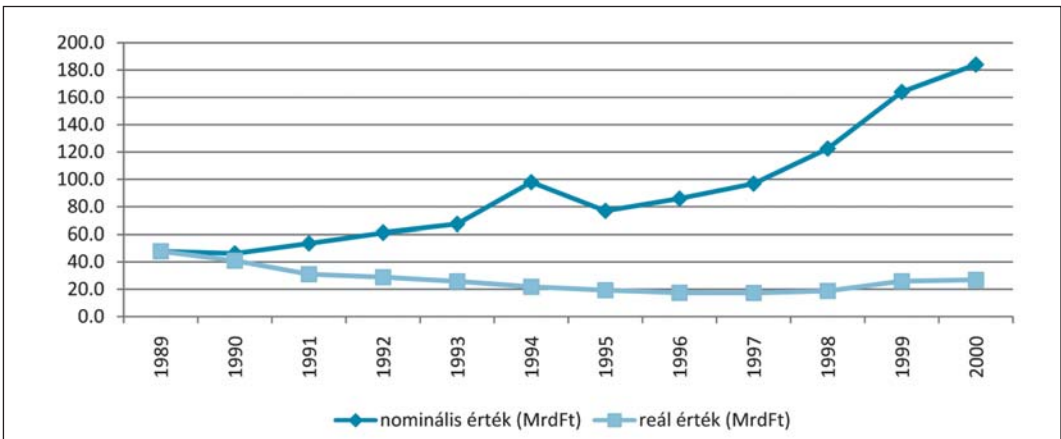
Az új miniszter elvetette a vezérkar és minisztérium összevonását is, amelyet a korábbi vezetés szorgalmazott a két vezetői rendszer közötti távolság és párhuzamosságok megszüntetése érdekében. Tény ugyanakkor, hogy az újjászervezett és nagyobb önállóságot kapott vezérkaron belül megkezdődött a NATO-kompatibilis (J–G–S) vezetési struktúra kiépítése. 1995 márciusában a vezérkari főnök alárendeltségébe négy csoportfőnökséget állítottak fel (szárazföldi, repülő és légvédelmi, anyagi-technikai, humán), 1996. január 1-jével pedig a honvéd vezérkar (Budapest) alárendeltségében megalakult a légierő vezérkara (Veszprém), a szárazföldi vezérkar (Székesfehérvár), valamint a logisztikai főigazgatóság. 1996 májusában egyesítették a Magyar Honvédség parancsnoki és a vezérkari főnöki pozícióját, az új egyesített posztra az USA-ban végzett Végh Ferenc altábornagyot nevezték ki.

Bár a kormány határozatot hozott (2218/1997.) a Magyar Honvédség irányításának és felsőszintű vezetésének rendjéről, az átláthatóság és a szintek közötti vita tovább növekedett. A katonai felső vezetés azt vettette a védelmi tárca szemére, hogy túlzottan beavatkozik a honvédség szakmai életébe, a minisztérium pedig azt a katonai vezetésére, hogy nincs kellő rálátása a honvédség tevékenységére, s a katonai vezetők folyamatosan megkérdőjelezik a polgári irányítás jelentőségét. A kölcsönös bizalmatlanság következtében akadózott az információáramlás, a kooperáció és a koordináció a két szféra között. A műkö-

dést és tervezést egyre inkább akadályozó helyzet alapvetően a miniszteri jogkör gyakorlását biztosító garanciák kimunkálatlanságára, a diszfunkcionális feladat- és hatáskörelosztásra (duplázás), a jogszabályok eltérő értelmezésére és a közigazgatási és katonai szakszerűség keveredésére volt visszavezethető.

A Horn-kormány haderőreformját azonban a vezetési és irányítási anomáliáknál sokkal súlyosabban érintette az alulfinanszírozottság. Miután 1994 végére kiderült, hogy az ország a gazdasági csőd szélén áll, a honvédelmi vezetés számára világossá vált, hogy az elkövetkezendő években a haderő-átalakítást a Bokros-csomag védelmi szektort érintő megszorításai fogják meghatározni. Ez így is történt: a honvédelmi költségvetés reálértéke az 1995–1998 között az 1990-es szint 36–40%-ára csökkent. 1995 nyarán a parlament ennek ellenére elfogadta kormány haderőreform-tervezetét, a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról szóló országgyűlési határozatot (88/1995. OGY határozat). Ez kimondta, hogy a haderőreformot az ország veszélyeztetettségével, gazdasági teherbíró képességével és a NATO-hoz való csatlakozás szándékával összhangban kell megvalósítani. A határozat a középtávot – a konkrét tennivalókat – a ciklus végéig (1998), a hosszú távot – az alapvető célokat – pedig 2005-ig rögzítette. A magyar haderő további hanyatlását azonban ez a reformtörekvés sem volt képes megakadályozni. Részben azért, mert a finanszírozás feltételei nem javultak, részben pedig azért, mert a reformtervezésekor nem állt rendelkezésre az új biztonsági környezetet és annak kihívásait számba vevő biztonsági és az ebből levezetett nemzeti katonai stratégia. Mindezek következtében a Horn-kormány haderőre-

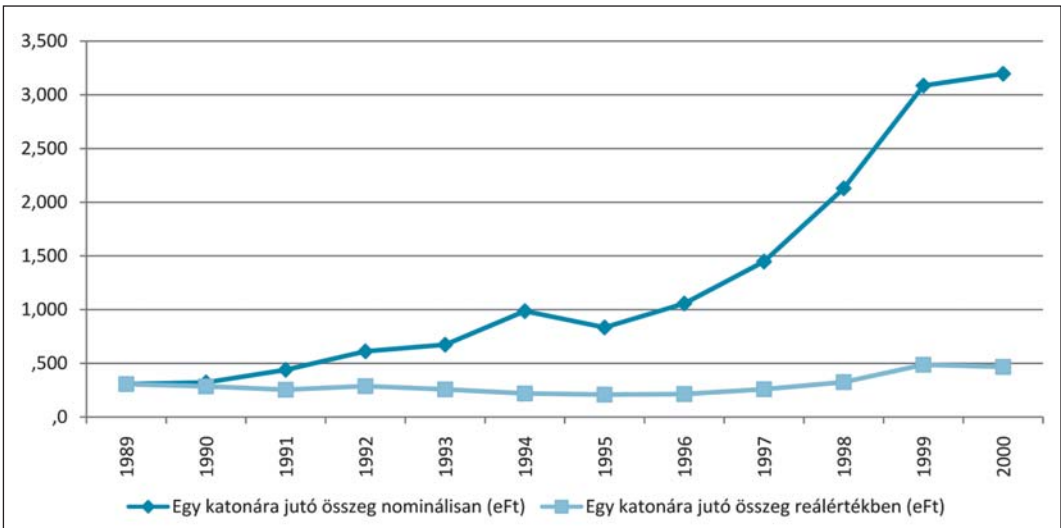
### A honvédelem éves költségvetésének alakulása nominális és reálértéken (1989–2010) (bázisév 1989)



formja is a hagyományos módon zajlott: a kormányváltást megelőzően 99 200 fős békelelétszámhoz képest a Magyar Honvédség létszáma 1997 decemberére 61 500 főre apadt. Bár az évenkénti létszámcsökkenés enyhített a védelmi költségvetés pillanatnyi feszültségein, de tartós és átfogó megoldást nem jelenthetett a magyar haderő válságára.

A Keleti György vezette minisztérium a haditechnikai eszközök beszerzése terén is szakított elődjének politikájával. Míg ugyanis az Antall- és a Boross-kormány a MiG-29-es beszerzését követően S-300-as légvédelmi rakétarendszer vásárlását szorgalmazta az orosz államadósság terhére, az új honvédelmi vezetés BTR-80/A típusú páncélozott szállító harcjárművek

### Az egy főre jutó éves költségvetés összege (1989–2011) (bázisév 1989)



beszerzése mellett érvelt. S bár a parlament honvédelmi bizottságában komoly kritika érte az újabb keleti fegyvervásárlást (az orosz hadiipartól való függőség erősödése miatt), a Magyar Honvédség felszerelése a ciklus alatt végül 450 BTR–80-assal, 400 METIS páncéltörő rakétával, 15 önjáró rakétakilövővel, MiG–29-es pótalkatrészekkel, 100 (Fehéroroszországtól vásárolt) T–72-es harckocsival és 35 ATLAS–2 MISTRAL légvédelmi rakétával gyarapodott. E beszerzések ellenére az MH haditechnikai eszközeinek, anyagi készleteinek és katonai objektumainak helyzete továbbra is kritikusként volt mondható, a rendelkezésre álló eszközök átlagéletkora ugyanis meghaladta a 15 évet, s közel 60%-uk technikailag elhasználódott volt.

Ennek a helyzetnek a tarthatatlanságát jelezte a politikai elitnek az 1996 májusában az MH parancsnokává és vezérkari főnökké kinevezett Végh Ferenc altábornagy. Kijelentette ugyanis, hogy a 88/1995. OGY határozatban megjelölt feladatok végrehajtásához 143,5 milliárd forintba lenne szüksége az MH-nak, ám ennek csupán a fele áll rendelkezésére. Ez a fellépés a katonai vezetés reformokhoz való újfajta viszonyát jelezte. Végh ugyanis a haderőreform körüli politikai játszmában visszadobta a labdát a politikusok területére: nekik kellett ugyanis döntenük – Végh szavaival – arról, hogy valódi hatékonyságú haderőt kívánnak, vagy egy „operett” hadsereg felállítását támogatják? Bár a tábornok figyelmeztetését – mint fentebb bemutattuk – nem követte radikális fordulat a haderő-átalakításban, szavait mégis jelképesnek tekinthetjük. 1997 végére ugyanis a Magyar Honvédség átalakításának első, döntően mennyiségi változásokra épülő szakasza lezárult. S bár ezt a Keleti György vezette védelmi tárca is érzékelte, a haderő fundamentális reform-

ja a NATO-csatlakozást megelőzően mégis elmaradt. Kiderült, hogy mint a legtöbb nagy elosztó rendszer esetében, a magyar politikai elit a hadsereg esetében is képtelen belső indítatásból és elkötelezettségből mélyreható változtatásokra. Sőt ellenkezőleg: hasonlóan az egészség- és oktatásügyhöz, a védelmi szférára is leginkább úgy tekint, mint amelytől minden komolyabb következmény nélkül elvonhatja a forrásokat. A politikai elit mellett persze a katonai vezetésnek is osztoznia kell a haderőreform elmaradásának felelősségében. Leginkább azért, mert a vezérkarok nem építették le a működtethetetlen szektorokat és alakulatokat, hanem a vegetáció szintjén életben tartották őket. Ez azonban a szűkös források mellett a magyar haderő általános színvonalának és hatékonyságának leromlásához vezetett. Épp egy olyan időszakban, amikor Magyarország regionális szerepe felértékelődött, a NATO-csatlakozással a honvédség feladatkörei kibővültek, a tagsággal elkerülhetetlenné vált teljesítményének nemzetközi szinten való megméréstetése.

Ezért a NATO-tagságra való közvetlen felkészülési feladatokat a HM-vezetés rendkívül központosítottan, priorizált finanszírozással oldotta meg, melynek során a NATO-minimum katonai követelmények teljesítése kapott elsőbbséget. A HM vezetése a felajánlott erők közül – az elégtelen finanszírozás miatt – elsősorban gyorsreagáló erők fejlesztése terén törekedett látványos eredmények elérésére. A tagsági meghívást követően a honvédség megkezdte magyar tisztok és tiszthelyettesek kihelyezését a NATO parancsnoksági rendszerébe. Komoly erőfeszítéseket igényelt a magyar légvédelmi rendszer NATO-tagságra való felkészítése, hiszen a csatlakozás első napjától a kijelölt repülő és légvédelmi erőknek már a szövetségi alárendelt-



ségben kellett feladatokat végrehajtaniuk. Megindult az információbiztonsági NATO-szabványok magyar honosításának folyamata, az itthoni – NATO kompatibilis – ügyviteli és dokumentációs rendszer kialakítása. Ez a szelektív, kettős sebességű fejlesztési politika végül is sikerrel zárult,

hiszen a tagságot megelőző NATO-képességfelmérés pozitív eredménnyel járt. Így sikerült a szövetségi tagsághoz nélkülözhetetlen politikai és katonai követelményeket teljesíteni, aminek eredményeképpen Magyarország 1999. március 12-én a NATO tagja lett. ■

## Irodalom

- Gazdag Ferenc (szerk.): *Magyar biztonság- és védelempolitikai dokumentumok*. Budapest, 2002, HM SVKH.
- Jakus János: A Magyar Honvédség átalakítása (1990–2007). In *Hazánk dicsőségére. 160 éves a Magyar Honvédség*. Budapest, 2008, Zrínyi.
- Simon, Jeffrey: *Hungary and NATO. Problems in Civil- Military Relations*. Oxford, 2003, Rowman&Littlefield.
- Kárpáti Ferenc: *Puskalövés nélkül*. Budapest, 2011, Duna International Kft.
- Kern Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek. Eredmények és kudarcok. Század-vég Műhelytanulmányok 7.*
- Lakatos László – Till Szabolcs: Védelempolitika. In Pesti Sándor (szerk.): *Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon (1990–2006)*. Budapest, 2006, Rejtjel Kiadó.
- Molnár Ferenc: A közvélemény alakulása a biztonságról és a haderők szerepéről a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Magyarországon. *Új Honvédségi Szemle*, 2000. 8. sz. 4–23. o.
- Szabó János: *Haderő-átalakítás. Az ezredforduló haderőreformjának előzményei, jellemzői és perspektívája*. Budapest, 2001, Zrínyi.
- Szabó János: *Haderőváltás Magyarországon*. Budapest 2003, PolgArt.
- Szenes Zoltán – Tálás Péter (szerk.): *Tíz éve a NATO-ban*. Budapest, 2009, Zrínyi.
- Szenes Zoltán: A NATO-tagság katonai feladatai. In Juhász Erika (szerk.): *Magyarország NATO-tagsága és a honvédelem átalakítása*. Budapest, 2000, HM.