

Ronkovich József

A védelmi tervezés napjainkban

A honvédelmi minisztérium több évtizede kísérletezik egy tárcaszintű tervezőrendszer bevezetésével és működtetésével, de az elmúlt évek kísérletei sem teremtették meg a közép- és hosszú távú tervezés stabilitását. Ez a bizonytalanság komoly problémát okozott NATO-tagságunk kezdeti időszakában, ami újabb erőfeszítéseket inspirált kiszámítható működésének elérése érdekében, és mára kialakult egy tervezőrendszer, de stabilitásról, kiszámíthatóságról még nem igazán beszélhetünk.

A Védelmi Tervezési Rendszer Magyarországon

A Tárcsa Védelmi Tervezési Rendszer (TVTR) olyan képesség- és feladatorientált tervezési rendszer, mely biztosítja a nemzeti és nemzetközi követelményeknek megfelelő haderő-fejlesztési, kiképzési, működés-fenntartási és alkalmazási feladatok teljesítését, illetve a végrehajtásukhoz szükséges erőforrásoknak a számbavételét, a képességekhez, illetve a feladatokhoz történő rendelését, célszerű és gazdaságos felhasználását.

A szövetségi metodika közvetett átvételével az általunk megvalósított védelmi tervezési rendszer a gördülő és az előrehaladó tervezési módszer ötvözete. Az előbbi egy olyan tervezési módszer, amely a tervben szereplő feladatokat ciklikusan a stratégiai körülmények előre látható változásaihoz, illetve a becsült, majd rendelkezésre álló erőforrásokhoz igazítja, folyamatosan biztosítva ezzel a haderő képességeinek megfelelő irányú alakítását. Az előrehaladó tervezési módszer időről időre felméri, pontosítja a haderő működéséhez szükséges költségigényeket, a források el-

osztását biztosító költségvetés alapján elkészíti és pontosítja a végrehajtási terveket (visszatervezés).

Ahhoz, hogy e feladatokat a TVTR el tudja látni, sok mindennek meg kell felelnie. Elsősorban annak, hogy reális és folyamatos információkkal tudjon szolgálni a politikai és katonai-szakmai döntések meghozatalához. Ezt csak akkor és úgy képes megtenni, ha az intézményi szinttől egészen a fejezeti szintig a védelmi tárca teljes feladat- és költségvetési rendszerét átfogja. A jelenlegi rendszer ezt csak elméletileg képes biztosítani, mert a gyakorlatban a rendszer szereplői (alrendszerek) és irányítói között koordinációs hiányosságok vannak, működése a gyakori külső beavatkozások miatt akadozik.

Felépítését tekintve a TVTR általában funkcionálisan szerveződő és meghatározott célok elérése érdekében együttműködésre kötelezett al- és részrendszerekből áll. A honvédelmi miniszter védelmi tervezéssel kapcsolatos döntéseit a HM Védelmi Tervező Bizottsága (HM VTB) készíti elő az alrendszerek irányítása, működtetése során szerzett információk feldolgozása alapján.

Az első ezek közül a *Stratégiai Tervező Alrendszer (STAR)*, amelynek az a feladata, hogy a védelmi tervezés folyamatában – a biztonsági célokkal és a rendelkezésre álló erőforrásokkal összhangban – érvényesítse a nemzetközi kötelezettségvállalásból és a nemzeti célokból eredő követelményeket. Ugyancsak feladata a döntések érvényesítésének és a célok megvalósításának nyomon követése, értékelése, egyfajta visszacsatolás megvalósítása. Ez a tervezői csoport dolgozza ki a miniszteri irányelveket a védelmi tervezéshez. Ezek az irányelvek jelentik a tervezési folyamat (gördítés) indítót, a nemzeti, valamint a szövetségi, nemzetközi feladatokat és célokat egyaránt figyelembe vevő okmányát. E munka során alakulnak ki a haderőfejlesztéshez kapcsolódó védelempolitikai megfontolások, javaslatok, valamint a kitűzött célok eléréséhez szükséges különböző döntési opciók is.

A *Képesség- és Feladattervező Alrendszer (KFTAR)* alapvetően a védelmi igazgatási és a katonai képességek létrehozásának, fenntartásának és alkalmazásának kérdéseivel, valamint az ezekhez kapcsolódó koncepciófejlesztéssel, a célok megfogalmazásával, az elérés ütemezésével foglalkozik. Az így elért, kimunkált és elfogadott képességek elérése érdekében végrehajtandó feladatokat az ún. tízéves stratégiai terv képesség- és feladatfejezeteiben és mellékleteiben tervezi.

A harmadik elem az *Erőforrás- és Költségtervező Alrendszer (EKTAR)*, mely alapvetően az erőforrások és a költségek teljes körű, átfogó tervezésével foglalkozik. A tevékenység fő területe a normák, normatívák kidolgozása (ez a számvetések alapja), a szervezési tervek erőforrásigényeinek előkészítése, a programozott erőforrás- és költségtervek összeállítása a tárca egészére kiterjedően.

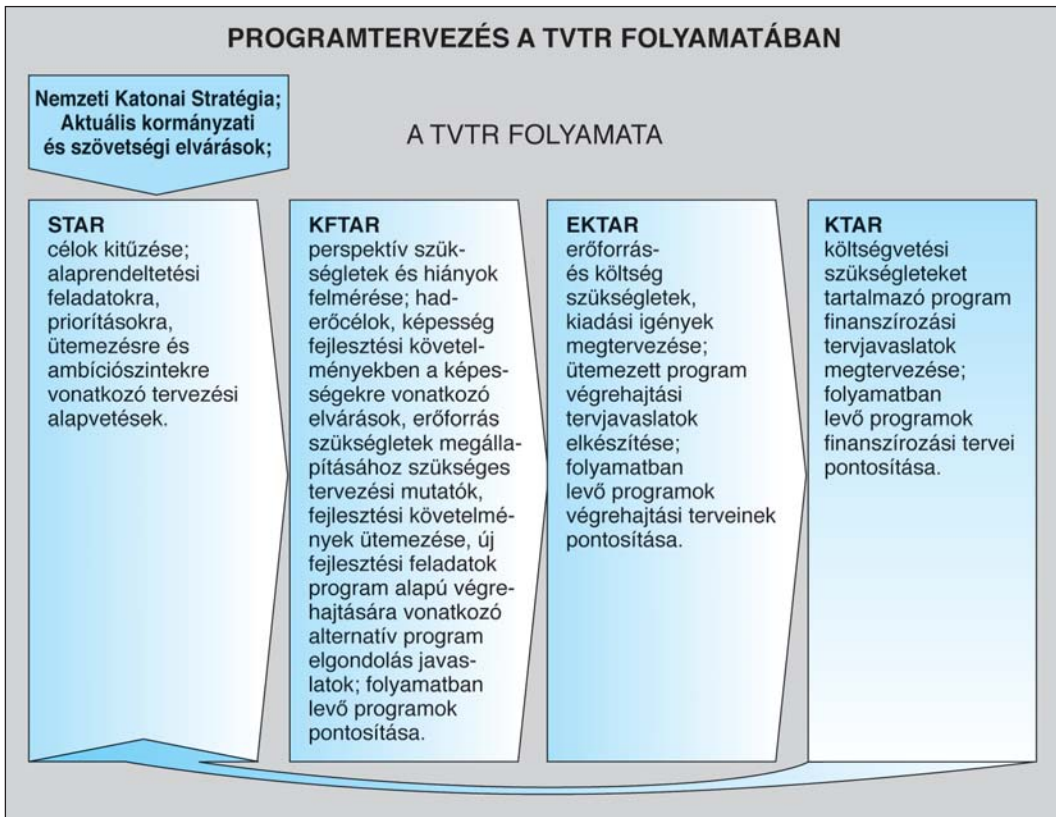
A negyedik és egyben utolsó alrendszer a *Költségvetés-tervező Alrendszer (KTAR)*, amely a pénzügyminisztériummal egyeztetett prognosztizált forrás-, illetve a költségvetési keretek összeállításával vesz részt az országos tervezési rendszerben, és biztosítja a tárca részére szükséges adatokat a különböző típusú tervezésekhez. E tevékenység során felügyeli a tárca fejezeti költségvetését, belső szabályozással biztosítja az előirányzat-gazdálkodás feltételeit.

Állami szinten a védelmi tervezés az ország védelmi felkészítésére és védelmére vonatkozó, a katonai védelmet is magába foglaló tervezőrendszer meglétét és eredményes működtetését is jelenti. Alapvető feladata, hogy a tervezési folyamat és maguk az elkészült tervokmányok megfeleljenek az államháztartás követelményeinek, biztosítsák a NATO és az EU védelmi tervezési eljárásához való kapcsolódását és a nemzeti érdekek érvényre juttatását.

Ahhoz, hogy ez a cél megvalósulhasson, egész okmányrendszert kell kidolgozni és koordinálni. Az alábbiakban bemutatunk néhány fontosabbat ezek közül, érzékeltetve egyben a tervezési folyamat bonyolultságát is.

A tervező rendszer alapvető okmányai

A *miniszteri irányelvek* a nemzetbiztonsági célkitűzések, a védelmi tárca – azon belül kiemelten a haderő – állapota alapján rögzíti a tervezést meghatározó körülményeket. Megfogalmazza a Magyar Honvédség fejlesztésének követelményeit, beleértve az MH kötelekeinek külföldi alkalmazására vonatkozó nemzeti ambíciószintet, a haderő feladatrendszerét. Meghatározza a fejlesztés védelem-



politikai prioritásait, valamint – figyelemmel a NATO ütemtartásaira is – a tervezési időszakban rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának főbb szempontjait.

A *képességfejlesztési koncepció* az MH ambíciószintjének és képességekvetelményeinek megfelelően – az optimálisra törekedve – tartalmazza az MH elérendő képességeit, feladatrendszerét, a katonai szervezetek csoportosítását, az egyidejű alkalmazás lehetőségét, a haderőfejlesztés fő feladatait és azok ütemezését, a perspektivikusan rendelkezésre álló erőforrásokat, valamint a védelmi képességek fejlesztésének kiadási igényeit.

A *tízéves stratégiai tervelgondolás* a miniszteri irányelveknek és a képesség-

fejlesztési koncepciónak megfelelően tartalmazza a képességfejlesztési célokat, prioritásokat, az általános képességi ambíciószintet, a haderő feladatrendszerét, a haderő feladatrendszeréhez tervezhető képességeket, a képességfejlesztés főbb időszakait és jellemzőit, a képességfejlesztési feladatok tételes, a kiképzés, a működés-fenntartás, az alkalmazás és a nemzetközi katonai szerepvállalás becsült erőforrás- és költség-szükségletét, valamint a terv kidolgozására vonatkozó elveket és információkat.

A képesség- és feladatterv tartalmazza az MH képességcsomagokba, illetve programokba rendezett fejlesztési feladatait, a haderő perspektivikus, az állománytáblák és fejlesztési törzskönyvek

alapján számvetett, a doktrínák és katonai szabványok alapján meghatározott kiképzési, felkészítési és alkalmazási feladatait, valamint a vonatkozó jogszabályok és szakutasítások alapján tervezett működés-fenntartási feladatokat, az erőforrás-, a költség-szükségleti és kiadási igények tervezéséhez szükséges feladat- és teljesítménymutatókat. Az erőforrás-, költség-szükségleti és kiadási igényterv a tervezési szinteknek és időtávoknak megfelelő részletezettséggel tartalmazza az MH valamennyi tervezett szakfeladatának, tevékenységének végrehajtásához szükséges élőerő, eszközök, készletek, szolgáltatások, valamint pénzeszközök összességét naturális formában, illetve pénzben kifejezett értékben.

A haderőfejlesztés képességcsomagokban, illetve a programelgondolásokban meghatározott feladatainak, a kiképzés, a felkészítés és az alkalmazás jelentősebb egyedi/egyszeri feladatainak (pl. nemzetközi gyakorlatoknak, műveleteknek), valamint a működés-fenntartás jól behatárolható, meghatározott időn belül megvalósítható feladatának (pl. inkurrens haditechnikai eszközök, hadianyagok megsemmisítése) erőforrás-szükségleteit, kiadási igényeit programozottan, míg a haderő kiképzésének és felkészítésének, működés-fenntartásának és egyéb (ismétlődő) feladatainak erőforrás-szükségleteit, valamint erőforrás- és költségtervezéssel megalapozott kiadási igényeit normatív alapon tervezik.

A tízéves stratégiai terv tartalmazza az elérendő katonai képességeket, a haderő struktúráját, létszámát, kiemelt technikai eszközeit, az egyes tervezési területekre (a haderő fejlesztésére, működés-fenntartására és alkalmazására) vonatkozó stratégiát, a haderő kialakításának folyamatát és a feladatok ütemezését, rögzíti a

haderő átalakításához szükséges erőforrásokat és kiadási igényeket, valamint az elosztható prognosztizált forrásokat.

A tízéves stratégiai terv *alapidokumentumból és öt mellékletből* áll. Az alapidokumentum felépítése:

- a MK védelempolitikai céljai, a Magyar Köztársaság biztonságát érintő fenyegetések és a szükséges védelmi, illetve általános katonai képességek;
- az előző évre meghatározott feladatok időarányos végrehajtásának főbb tapasztalatai;
- az MH képességei alakításának általános céljai, prioritásai, a haderő képességei, ambíciószintje, képességszükséglete;
- az MH tízéves terv évére kialakuló szervezeti struktúrájának alapvető elemei és főbb jellemzői, sajátosságai;
- a szövetségi követelmények szerint biztosított képességek;
- a HM humán-, hadfelszerelési és infrastrukturális fejlesztési feladatai;
- kiképzési, alkalmazási, szabványosítási és doktrinális feladatok;
- az MH működés-fenntartási és egyéb feladatai;
- a HM erőforrás-, költség-szükségletei és kiadási igényei, azok biztosítottasága, az igények kielégíthetősége;
- a tízéves stratégiai terv katonai és gazdasági kockázatai.

A hatékony és szervezett tervezői tevékenységhez elengedhetetlen az olyan fogalmak tartalmi értelmezése, mint például az alapvető műveleti képességek, vagy a fő katonai képességcsoportok kérdésköre. A folyamat napjainkban még sok más részterületet is szabályozni, értelmezni igyekszik, nem igazán sok mozgásteret hagyva a szakmai területek kreativitásának és a rugalmasságnak, változtatásnak.

A NATO, EU védelmi tervezési eljárással való kapcsolat

A NATO haderőtervezésének célja a szövetség védelempolitikai céljaival összhangban lévő, azok elérését támogató szövetséges erők és képességek biztosítása. A gördülő tervezésen alapuló, tízéves időszakra kitekintő, négyévente új ciklust kezdő eljárás jelenleg alkalmazott formáját a NATO védelmi miniszterei az isztambuli csúcsertekezleten fogadták el. A NATO haderőtervezési folyamatának három alapeleme a *politikai iránymutatás*, a *tervezési célok meghatározása*, valamint a *védelmi áttekintés*.

A politikai iránymutatás meghatározza a szövetség katonai struktúrájára vonatkozó védelempolitikai elvárásokat és általános célokat, beleértve a NATO-nak a katonai műveletek végrehajtására, típusaira és a műveletek egyidejűségére vonatkozó ambíciószintjét is. A haderőtervezési célok egyszerre tartalmazzák a szövetségi követelmények mennyiségi meghatározását és a modernizációs, minőségi fejlesztési követelményeket. Az áttekintési eljárás a haderőtervezési célok megvalósulásának nyomon követésére szolgál.

A *politikai iránymutatás* az átfogó politikai irányelveket (*Comprehensive Political Guidance – CPG*) és a miniszteri irányelveket (*Ministerial Guidance – MG*) foglalja magába. A CPG adja a kereteket és a politikai irányítást a NATO átalakításához az előttünk álló 10–15 évre. A CPG határozza meg a prioritásokat a képességek, a tervezési területek és a hírszerzés vonatkozásában, és a rendelkezésre álló kezelési mechanizmus útján megcélazza a tervezési területek közötti koherencia erősítését. Áttekintését (megújítását) periódusonként tervezik.

Az MG a soron következő tervezési ciklus elvi kereteit biztosítja, és áttekinti a

haderő- és képességfejlesztésre hatást gyakorló politikai, gazdasági, technológiai és katonai szempontokat. A négyévente kiadásra kerülő miniszteri irányelvek újfogalmazzák vagy megerősítik a szövetség ambíciószintjét, amelyet a NATO Védelmi Tervezési Bizottság (*Defence Planning Committee*) védelmi miniszteri szintű ülése fogad el. Váratlan körülmények, illetve szükség esetén a kiadási periódus rövidebb is lehet. Új elem a kiegészítő irányelvek (*Supplementary Guidance*) kiadásának lehetősége, amely a NATO Védelmi Felülvizsgálati Bizottsága (*Defence Review Committee – DRC*) részére biztosít jogosítványokat a miniszteri irányelvekben foglaltak részletezésére, illetve periódusközi ciklus kezdeményezésére.

A *tervezési célok* a szövetségi elemzők által a ciklus idejére azonosított – szükséges és elégséges – szövetségi katonai képességigényekre fókuszálnak mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben. A tagállamoknak címzett haderőfejlesztési eljárások a képességigények teljesítéséhez kérnek nemzeti hozzájárulásokat, illetve a képességhiányok csökkentése érdekében a meglévő képességek továbbfejlesztését és új képességek létrehozását igénylik. A katonai oldal által kidolgozott és indított haderőfejlesztési javaslatok egy többlépcsős egyeztetési eljárás során a politikai oldalon a védelmi miniszterek által közösen elfogadott és végrehajtandó haderőfejlesztési célokká válnak. Ezeket a célokat két év után áttekintik és szükség szerint aktualizálják.

A *védelmi áttekintést* két évente hajtják végre: ennek során a szövetség katonai és politikai szakértők bevonásával mélyrehatóan vizsgálja a tagországok haderőfejlesztési céljainak megvalósítására irányuló nemzeti fejlesztési és pénzügyi terveket. A megítélés a védelmi tervezési kérdőívre (*Defense Planning Questionnaire – DPQ*)

adott nemzeti válaszokon alapul. A tapasztalatok rögzítésének eszköze a miniszterek által elfogadásra kerülő, a szövetség egészére vonatkozó átfogó jelentés (*General Report*), amely mellékletként tartalmazza az egyes tagállamokra vonatkozó specifikus nemzeti összegző jelentéseket (*Country Chapter*). Az átfogó jelentés helyzetképet rögzít, hiányterületeket azonosít, és kiinduló alapként szolgál a következő tervezési ciklusra.

A NATO és az EU tervezési tevékenysége annyiban tér el, hogy a NATO-törzsek tényleges tervezési tevékenységet folytatnak, míg az EU illetékes szervei koordinálnak vagy orientálnak; a NATO tervezése ciklikus, az EU „tervezése” lineáris; a NATO-nak van „feladatszabása” (FP/FG-ciklus – *Force Proposal, Force Goal*: haderőfejlesztési javaslatok és célok a tagországokra vonatkozóan), van értékelése (a védelmi áttekintés keretében), ezek viszont az EU-ban nincsenek intézményesítve.

Az EU *kollektív képességi célkitűzésekkel* (*Headline Goals*) és az európai képesség-akciótervvel (*European Capability Action Plan – ECAP*) tervezi a saját katonai ambíciójának teljesítéséhez szükséges

képességeket biztosítani. Követelménykatalógusban határozza meg a katonai képességek mennyiségére vonatkozó követelményeket, illetve azt, hogy milyenek az elvárásai a tagországok felajánlott erőivel szemben. Az EU kollektív képességi célkitűzésekre vonatkozó kérdőívét 2006-ban vezették be, kérdései a 2010-ig terjedő időszakra terjednek ki. Jelenleg – a válaszokra alapozva – a haderő-katalógus összeállításával helyzetfelmérés folyik. Az EU általános értékelési és minősítési rendszerének kidolgozása folyamatban van.

A nemzeti felajánlások elemzése alapján megállapított képességhiányok felszámolására, új képességek létrehozására az Európai Védelmi Ügynökség (*European Defence Agency – EDA*) hivatott kezdeményezéseket tenni, projekteket indítani, amelynek munkájában Magyarország is részt vesz.

Összegezve tehát elmondhatjuk, hogy napjainkra a tervezőrendszer kialakult és tárcaszinten működőképes, biztosítja a nemzeti és szövetségi tervezés szabályozott folyamatát, de autonómiája és stabilitása ma még nem érte el a NATO-ban általánosan elvárt kiszámíthatóságot. ■

Irodalom

- A védelmi tervező rendszer. HM-konferencia szerkesztett anyaga, 2003.
NATO Handbook on Long Term Defence Planning, 2003.
Képesség alapú feladattervezés. HM-konferencia anyaga, 2006.
MC 400/2 „MC Guidance for the Military Implementation of Alliance Strategy” NATO, 2003.
HM-utasítás a védelmi tervezésre. HM, 2005.