

Csiki Tamás

A stratégiai dokumentumok rendszere

Jelen írásunk a nemzeti stratégiai dokumentumok általános rendszerét – e dokumentumok szerepét, céljait, jelentőségét, tartalmi elemeit és fontosabb összefüggéseit – mutatja be. Bevezetőnek szánjuk Kitekintő rovatunk egy újabb tematikus sorozatához, amelyben a meghatározó államok stratégiai jellegű biztonság- és védelempolitikai dokumentumait kívánjuk bemutatni.

A stratégiai dokumentumok rendszerének igen összetett háttere van, hiszen az érdekérvényesítés főbb területein számos ponton kapcsolódnak az államok nemzeti szintű politikáihoz. Modern értelmezésben a stratégia – már nem csupán a katonai szférához köthető, a katonai győzelem esélyének növelését célzó tevékenységek összességéeként, hanem úgynevezett „nagy stratégiaként” – az államok lehetőségeinek komplex alkalmazását jelenti a nemzetközi rendszerben.

E dokumentumok alapját az állam biztonságfelfogása, azaz a biztonságról, annak alkotóelemeiről, területeiről, különösképpen pedig a biztonságot fenyegető tényezőkről alkotott képe jelenti. Mivel világunkban az államok folyamatosan interakciókat folytatnak, és térben, időben a globalizáció hatására egymástól nem választhatók el, kijelenthetjük, hogy a biztonság legfontosabb jellemzője annak oszthatatlansága.

A hagyományosan államközpontú nemzetközi rendszer szereplőinek biztonságát mindezekre építve elsődlegesen nemzeti szinten lehet és kell vizsgálnunk, amit a nemzetbiztonság fogalmának segítségével tehetünk meg. Ezt általánosan a kormány politikájának azon részeként határozhatjuk meg, amelynek célja olyan nemzeti és nemzetközi politikai feltételek meg-

teremtése, amelyek elősegítik a legfontosabb nemzeti értékek megvédését vagy kiterjesztését a létező és potenciális ellenségekkel szemben. Ennek tételes, deklaratív megfogalmazása található meg a nemzeti stratégiai dokumentumokban.

A kormányok foglalkoznak a nemzetbiztonságot közvetlenül érintő valamennyi tevékenységgel. A politikának ezen a területén valósul meg a legteljesebben a nemzeti kormány monopóliuma. A legmagasabb szintű stratégiai dokumentumok képet adnak az ország nemzetközi környezetéről, a nemzetközi rendszerben elfoglalt helyéről. Meghatározzák szövetségeit és a nemzetközi közösség azon tagjait, akikkel érték- vagy érdekközösséget alkot, potenciális ellenségképét, az érzékelt vélt vagy valós fenyegetéseket, és vázolják azokat a képességeket, amelyeknek a kialakítása, megléte szükséges e kihívások sikeres vállalásához. Megjelenítik, hogy az ország milyen koncepcióban kívánja biztosítani a nemzeti hatalom gazdasági, diplomáciai és katonai eszközeinek alkalmazását a nemzeti célok elérésére.

Ennek elsődleges és legalapvetőbb szintű megtestesítője a Nemzeti Biztonsági Stratégia, és ehhez kapcsolódva, ebből levezetve ágazati stratégiák sora írja, írhatja elő a már konkrétabb lépéseket.

A gazdasági stratégiának például meg kell mutatnia, hogyan kívánja elősegíteni a nemzetgazdaság fejlődését. A diplomáciai stratégiának elő kell írnia, milyen eszközökkel kívánja a külföldi kormányok, nemzetközi intézmények irányába fejleszteni az ország érdekérvényesítő képességét, annak hatékonyságát. A katonai stratégiában annak kell egyértelműen megjelennie, hogy a nemzet biztonságának szavatolása és a nemzeti érdekérvényesítés terén potenciálisan felmerülő katonai feladatoknak milyen módon kívánnak megfelelni a fegyveres erők, és ehhez milyen képesség- és eszközrendszerrel kívánnak létrehozni. Ezek tartalmi elemei természetesen az elnevezéstől függetlenül nagyrészt megegyeznek, amelyeket a továbbiakban tekintünk át.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia

A legmagasabb állami szintű stratégiát tehát általában nemzeti biztonsági stratégiának nevezzük, amelynek kidolgozása a kormány felelőssége. Elvi értelemben az állam alkotmánya, a bel- és külpolitika célkitűzéseit rögzítő dokumentumok, a nemzetközi

A Magyar Köztársaság a biztonságot átfogóan értelmezi, a hagyományos politikai és katonai tényezőkhöz túl jogi, gazdasági, pénzügyi és szociális, technológiai és információs, környezeti és közbiztonsági elemeket is magába foglal, továbbá feltételezi az emberi és kisebbségi jogok érvényesülését. A biztonság oszthatatlanságát kifejezi, hogy Magyarország biztonsága elválaszthatatlanul kötődik szűkebb és tágabb környezetének, szövetségeseinek biztonságához. A Magyar Köztársaság biztonságának fenntartása során elsődlegesen politikai eszközökre támaszkodik, nagy súlyt helyez a diplomáciai, gazdasági és kulturális együttműködésre, ugyanakkor nem nélkülözi a hatékony fegyveres erőket és rendvédelmi szerveket sem.

Annak szemléltetésére, hogy pusztán már a nemzeti stratégiai alapdokumentumok milyen sokféle formában jelenhetnek meg, felsorolunk néhány példát arra, hogyan nevezik a világ jelentősebb országainak legfontosabb biztonságpolitikai dokumentumát:

USA – Nemzeti Biztonsági Stratégia
 Németország – Fehér Könyv
 Nagy-Britannia – Stratégiai Védelmi Felülvizsgálat
 Oroszország – Nemzeti Biztonsági Konceptció
 Franciaország – Védelmi Költségvetési Törvény
 Olaszország – Stratégiai Konceptció
 Spanyolország – Nemzeti Védelmi Irányelv
 Kína – Nemzeti Védelmi Stratégia
 Tajvan – Nemzetvédelmi Törvény
 Japán – Fehér Könyv

szervezetekben vállalt, illetve a szövetségi rendszer alapdokumentumából származó kötelezettségek, a válságkezelésre és konfliktus-megelőzésre vonatkozó alapelvek adják az alapját. Gyakorlati szempontból az ország geopolitikai és geostratégiai elhelyezkedése, a biztonsági környezet főbb jellemzői, az ország biztonságát potenciálisan fenyegető veszélyek, válságok, konfliktusok, valamint az ország rendelkezésére álló erők, eszközök, szervezetek, tehát a honvédelem meglévő rendszere a meghatározó.

Az ilyen jellegű alapdokumentummal szemben követelmény, hogy

- fogja át az ország biztonságának, védelmének valamennyi meghatározó területét;
- vegye figyelembe a potenciális ellenség politikai, stratégiai céljait;
- számoljon az ország mindenkori politikai, gazdasági, katonai helyzetével, lehetőségeivel;
- békében csak a legszükségesebb human és anyagi tőkét vonja ki a nemzetgazdaságból;
- vegye figyelembe a szövetségi kötelezettségeket.

A nemzeti biztonsági stratégia tartalma tehát

- az állam alapvető értékeit és érdekeit;
- a biztonsági környezet aktuális értékelését, hangsúlyozva az érzékelt fenyegetéseket, kockázatokat, kihívásokat;
- az ezekre történő reagálás feladatait, összhangban az állam céljaival;
- valamint a stratégiában foglaltak megvalósításához rendelkezésre álló eszközöket.

Végül a biztonság átfogó értelmezéséből eredően rendelkezik azoknak az ágazati stratégiáknak az elkészítéséről, amelyek a gyakorlatban megvalósítják az állam külső és belső biztonsága fenntartásának módozatait. Ezek többek között lehetnek katonai, nemzetbiztonsági, rendvé-

delmi, gazdasági-pénzügyi, energetikai, külkapcsolati, humán erőforrás-fejlesztési, szociálpolitikai, informatikai és információvédelmi, katasztrófavédelmi és környezetbiztonsági ágazati stratégiák, amelyek akkor eredményesek, ha kidolgozásuk és alkalmazásuk összehangoltan valósul meg.

Tartalmi elemek

A stratégiai dokumentumokban elsőként megnevezett „nemzeti értékeken” azokat a legalapvetőbb elveket értjük, amelyeken az állam társadalmi, politikai és fizikai léte alapul. Ezek akkor „alapvetőek”, illetve „létfontosságúak”, ha megszüntetésük vagy radikális megváltoztatásuk lényegében módosítaná az állam vagy a benne működő politikai rendszer jellegét. A legalapvetőbb nemzeti érték természetesen a túlélés, amelyhez szorosan kapcsolódik a „politikai függetlenség”, a „területi integritás” stb. A megvalósításukhoz, megtartásukhoz kapcsolódó célkitűzések, az *érdekek* azok, amelyek kapcsolatot teremtenek a stratégiák és a nemzeti tevékenység széles spektrumú területei között.

A *biztonsági környezet értékelése* tartalmazza a szűkebb és tágabb geopolitikai térség biztonsági tendenciáinak, szereplőinek értékelését, az uralkodó biztonságpolitikai irányzatok jellemzőit, a nemzetközi rendszer általános jellemzőit, valamint azokat a kihívásokat, kockázati és veszélytényezőket, amelyekre az országnak választ kell adnia. E tekintetben magyar szemszögből, a nemzet biztonságának szempontjából globálisan a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek terjedése, az instabil régiók, a működésképtelen államok, az illegális migráció, a gazdasági instabilitás jelenségei, az információs társadalom kihívásai, valamint a

Jellemző módon a stratégiai dokumentumok rendszerének komplexitását a legjobban az Amerikai Egyesült Államokban lehet megfigyelné – egyrészt a kidolgozott részletes és szinte valóban minden területet lefedő dokumentumok megléte, másrészt nyilvános hozzáférhetőségük miatt. Az elnöki ciklusokhoz köthető stratégiai dokumentumok „legújabb generációja” így 2006-ot követően, azaz a legutóbbi Nemzeti Biztonsági Stratégia elfogadása óta (a teljesség igénye nélkül) az alábbi legfontosabb elemeket tartalmazza:

- 2006 – Nemzeti Biztonsági Stratégia
- 2006 – Tömegpusztító fegyverek elleni stratégia
- 2006 – A terrorizmus elleni háború stratégiája
- 2006 – „9/11 után öt évvel” – sikerek és kihívások
- 2006 – A nemzeti infrastruktúra védelme
- 2006 – Energetikai irányelv
- 2007 – Belbiztonsági stratégia
- 2007 – Információ-megosztási stratégia
- 2007 – Az iraki stratégia felülvizsgálata
- 2007 – A 21. századi tengeri hatalom stratégiája
- 2007 – Nemzetközi ellátási útvonalak stratégiája

Ezekon túlmenően találkozhatunk még egészségügyi, oktatási, migrációs, járványügyi, természeti katasztrófákra és klímaváltozásra vonatkozó ágazati stratégiákkal is. Látható tehát, hogy a biztonság átfogó értelmezéséből adódóan számos, nem csak a katonai feladatokhoz kapcsolódó tényezővel érdemes számolnunk.

globális természeti, civilizációs és egészségügyi veszélyforrások tekinthetők meghatározó tényezőknél. Regionálisan térségünk, Közép- és Délkelet-Európa, valamint a szomszédos FÁK-országok és a mediterráneum érdemel megkülönböztetett figyelmet. Ezekhez az aktuálpolitikai eseményeknek és szövetségi kötelezettségeinknek (NATO, EU) megfelelően a Közel- és a Közép-Kelet társul.

A biztonsági környezetnek természetesen a belső jelenségek is részét képezik, amelyek közül a szervezett bűnözés, a feketegazdaság és a korrupció, a kábítószerterjedése, a politikai és vallási szélsőségek, valamint a demográfiai tendenciák jelennek meg potenciális kockázatként.

Mindezek alapján a stratégia legfontosabb része a *célok és feladatok* meghatározása az integrációs szervezeteken belül, a térség államaival fenntartott kapcsolatokban, valamint az országon belül. A célok és feladatok meghatározásának a lehető legszigorúbban a realitások talaján kell állnia, és a tervezhetőség elősegítése érdekében meghatározásukkor alkalmazkodnia kell az ország képességeihez, lehetőségeihez és teherbírásához. Szem előtt kell tartanunk, hogy e folyamat során kell megteremteni a nemzeti érdekek és a szövetségi kötelezettségek összhangját, és megtalálni a nemzeti érdekérvényesítés, a fejlődés lehetőségeit. A feladatok között a biztonsági környezet értékelésekor felsorolt kihívásokra, kockázatokra és veszélyekre adandó válaszok és az ezekhez szükséges képességek számbavétele is szerepel.

A nemzeti biztonsági stratégia elméletileg az összes rendelkezésre álló *eszközzel és erőforrással* számol. Bár az eszközök hasznossága állandóan változik a hazai és nemzetközi szférában, általánosan három csoportba lehet sorolni őket:

- a nemzeti hatalom gazdasági eszközei (pénzellátás, adók, kormányzati kiadások, kereskedelmi egyezmények, szubvenciók és szankciók, külföldi segélyek);
- diplomáciai eszközök (szövetségek, koalíciók, tárgyalások, nemzetközi intézményekben való részvétel);
- katonai eszközök (fegyveres erők, atom-űtőerő).

Mellettük természetesen más tényezők is fontos szerephez juthatnak (média, közvélemény, technológiai, informatikai tényezők).

A Magyar Köztársaság jelenleg hatályos Nemzeti Biztonsági Stratégiája, amelyet a kormány 2004. március 31-én fogadott el (2073/2004. sz. kormányhatározat), legfontosabb stratégiai célként az ország demokratikus stabilitásának fenntartását, a nemzeti identitás megőrzését, a fejlődéshez szükséges erőforrások biztosítását nevezi meg. E cél megvalósításának eszközeiként a gazdaság versenyképességének növelése, a pénzügyi és árstabilitásra való törekvés, valamint a gazdaság és a társadalom kohéziós erőinek kibontakoztatása szerepel.

A hagyományosan értelmezett (katonai, rendvédelmi) biztonság letéteményesei között a szövetségi együttműködésben tevékenykedő Magyar Honvédség, a katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a (mára összeolvadó) határőrség és rendőrség, valamint a katasztrófavédelem erői szerepelnek. Ezzel kapcsolatban a Nemzeti Biztonsági Stratégia kiemeli, hogy a honvédségnek rendelkeznie kell rugalmasan alkalmazható, expedíciós műveletekre is igénybe vehető, a szövetséges erőkkal együttműködni képes, gyorsan telepíthető és fenntartható erőkkal, amelyek földrajzi korlátozás nélkül alkalmazhatók a válságövezetekben. A cél egy működési filozófiájában új, a vállalt szövetségi kötelezettségeket teljesíteni képes, finanszírozható, ké-

pességalapú és tudatosan szakosodott haderő kialakítása, amely a társadalom szerves részét képezi és élvezi annak támogatását, polgári és demokratikus irányítás alatt áll, és amelyet hazájának és hivatásának elkötelezett, felkészült, megfelelően motivált és társadalmilag megbecsült személyi állomány alkot.

Ezen célok, feladatok megvalósítását a Nemzeti Katonai Stratégiában kell kidolgozni.

Nemzeti Katonai Stratégia

Általános értelemben a nemzeti katonai stratégia a nemzetbiztonsági erőforrások, valamint a fegyveres erők fejlesztésével és alkalmazásával kapcsolatos komplex nemzet- és tevékenységrendszer. Célja, hogy maximálisan szolgálja a nemzet biztonságát, illetve a katonai védelmi feladatok sikeres, hatékony és megbízható végrehajtását.

A katonai stratégia nem ismétli meg a nemzeti biztonsági stratégia általános megállapításait, hanem annak ágazati stratégiájaként hivatkozik rá. Nem szerepelnek benne a létbiztonsággal, a szociális és vagyonbiztonsággal összefüggő feladatok, hanem csak és kizárólag a nemzet biztonságának és a nemzeti érdekek érvényesítésének azon aspektusaival foglalkozik, amelyek katonai erők vagy eszközök

A magyar Nemzeti Katonai Stratégia kidolgozásának elvi alapja a Magyar Köztársaság Alkotmánya, az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) számú határozata „A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről”, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, a NATO 1999. évi Stratégiai Konceptiója, az Európai Unió 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégiája, valamint a Kormány 2073/2004. (III. 31.) számú határozata, a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája.

bevetését, felhasználását igénylik a nemzeti önerőn és a szövetségi együttműködésen alapulva. A nemzeti katonai stratégia tükrözi az állam bel- és külpolitikai céljainak megfelelő biztonságpolitikai és katonai törekvéseket, melyeket a nemzeti biztonsági stratégiából vezet le.

Ákárcsak a többi ágazati stratégia esetében, a katonai stratégia kidolgozása is az illetékes szakigazgatási szerv, azaz esetünkben a Honvédelmi Minisztérium feladata és felelőssége. Ezáltal a katonai stratégia teljes egészében a politikai akaratnak van alárendelve: a biztonsági környezet által támasztott igények alapján a politika határozza meg a fegyveres erők céljait, feladatait, fejlesztésének irányait és létrehozandó képességeit.

Tartalmi elemek

A nemzeti katonai stratégia kidolgozása során szintén az aktuális biztonság- és védelempolitikai trendek katonai elemeire és a biztonsági környezet értékelésére alapoznak. Ennek megfelelően a nemzeti biztonsági stratégiánál fókuszáltabban tartalmazza a katonapolitikai helyzet értékelését és a katonai jellegű válságok elemzését. Az általános geostratégiai helyzet leírásán túlmenően értékeli az adott régió belüli az állami és nem állami szereplők közötti konfliktusok valószínűségét, az aszimmetrikus kihívásokat, valamint az államon belüli feszültségek fokozódásának, válságok kialakulásának esélyeit, illetve ezek esetében a fegyveres erőkre háruló feladatokat.

Miután a politika a nemzeti biztonsági stratégiában már meghatározta a fegyveres erők általános rendeltetését, a katonai stratégia konkretizálja az egyes *feladatok*, az alkalmazás várható körülményeit, a

hadviselési módokat és a szükséges eszközrendszert, azaz

- megnevezi a haderő feladatait, a lehetséges szövetségeseket;
- meghatározza a fegyveres erők feladatait és szerepét az együttműködési formák kialakításában és fejlesztésében;
- a szövetségi rendszerhez való tartozásból eredő békeidejű és harci feladatokat;
- megalkotja az ország védelmi koncepcióját;
- megszabja a védelemhez szükséges fegyveres erők nagyságát és felkészítését;
- meghatározza az esetleges fegyveres küzdelem természetét, méreteit, módját, és ennek alapján a fegyveres erők szerve-

zetét, haditechnikai ellátását, mozgósításának menetét.

A katonai stratégia további specifikus részét képezik a *stratégiai felülvizsgálat* (haderőátalakítás és -fejlesztés) eredményei, amelyek alapján felmérhető a fegyveres erők alkalmazási képessége. E kulcsfontosságú részben kell rámutatni az előírt célok, feladatok és a meglévő képességek közötti esetleges eltérésre, a korrekció, a fejlesztés irányaira. Végül, de nem utolsósorban a katonai stratégia felméri a fegyveres erők rövid és hosszú távú fejlesztéséhez és a meghatározott feladatok ellátásához szükséges *erőforrásokat*, és javaslatot tesz felhasználásukra. ■