

Kern Tamás

Több mint fél siker - a második Orbán-kormány védelempolitikájának első évéről

2010. május 29-én megalakult a rendszerváltás utáni Magyarország kilencedik kormánya. A tanulmányt kritikai vázlatnak szánjuk a 2010-es parlamenti választásokon győztes Fidesz vezette kormány védelempolitikájának első évéről, miközben tisztában vagyunk azzal, hogy a mindenkori kormányok négyéves parlamenti ciklusra meghirdetett prioritásainak és terveinek (kormányprogram) időarányos végrehajtására – jelen esetben az első évére – vonatkozó bíráló vagy éppen megértő megállapításai módszertanilag nehezen igazolhatók, tudományos értelemben pedig az így feltárt információkból legfeljebb csak féligazságok levonására vállalkozhatunk. A ciklusból ugyanis még hátra van közel három esztendő, a védelempolitika – mint egyébként minden szakpolitikai ágazat – alakítása pedig folyamat jellegű, végleges objektív elemzésére csak a ciklus lezárását követően vállalkozhatnánk jó szívvvel. A dolgozat egyrészt már csak emiatt is vázlat, másrészt pusztán a Honvédelmi Minisztérium hivatalos programjából adódó feladatelvégzés szembesítésére vállalkozik, harmadrészt kizárólag a szerző álláspontját tükröző értekezés.

A kormány prioritásai, program a védelempolitika területén

Mint közismert, a második Orbán-kormány programjában összesen egy mondatban olvashattunk utalásszerű megállapítást a következő négy év védelempolitikai terveire vonatkozólag: „A Nemzeti Ügyek Kormánya a honvédelemben, a környezetvédelemben és kulturális értékek védelmében is érvényre juttatja a nemzeti egység akaratát és helyreállítja a közjó primátusát.” Mindazonáltal mégis úgy véljük, hogy a kormányzat tisztában volt és van a következő években szükségszerűen meghozandó politikai és szakmai döntések súlyával, s ebből adódóan kellő prioritásként tekint a védelmi ágazatra. Egy korábbi tanulmányunkban ezek igazolására a következő érveket hoztuk fel.

– Az új kormány szerkezet kialakításánál a kormányfő egyértelműen törekedett önálló minisztériumi képviseléssel rendelkező alrendszerek összevonására („csúcsmisztériumok”), a Honvédelmi Minisztérium esetében azonban ez komolyan fel sem merült, bizonyítva, hogy a honvédelem ügye továbbra is elkülönülő, prioritást élvező szervezeti struktúrákat igényel.

– A honvédelmi alrendszer nem fosztották meg a katonai titkosszolgálatok támogató tevékenységétől.

– A kormányprogram vitájában megszólaló kormánypárti politikusok (például Simicskó István) hangsúlyozták, hogy a védelmi alrendszer finanszírozási hátterét a jövőben fejleszteni fogják.

– Az ágazatot vezető miniszter, Hende Csaba mellett a parlamenti államtitkár, Simicskó István, valamint a kijelölt közigaz-

gatási államtitkár, Fodor Lajos, korábbi vezérkari főnök személye kellő garancia arra, hogy az egyértelmű politikai irányítás és felelősségvállalás mellett a honvédelem ügye a következő években nem fogja nélkülözni a szakmai igényességet sem.

– A miniszter célirányos, a realitásokra épülő szakmai programot fogalmazott meg.

Főleg ez utóbbi, azaz a miniszteri program egyértelművé tette, hogy a védelmi ágazat új politikai irányítójának határozott, kiérlelt szakmapolitikai programja van a következő négyéves ciklusra. Parlamenti meghallgatásán Hende Csaba – még miniszterjelöltként – világosan fogalmazott: a Magyar Honvédség a kormányváltás időszakában nem képes megfelelő válaszokat adni a 21. század kihívásaira. Vagyis

- hiányosak a területvédelmi képességei;
- szakmai és morális válságban van;
- vezetési rendszere alkalmatlan a szakszerű irányításra;
- belső kohéziója megbomlott;
- személyi és technikai tartalékait felémésztette;
- a katonai költségvetés forrásigénye elmarad a nemzetközi vállalásoktól, ráadásul ezeket a szűkös forrásokat több esetben pazarlóan és „néhol korrupتان” használták fel.

Ennek a honvédségi rendszernek a szisztematikus megváltoztatása érdekében hirdette meg négyéves programját a miniszter, amelynek főbb prioritásait a következőkben határozta meg:

- a minisztérium átvilágítása, a pazarló gazdálkodás, a korrupció azonnali felszámolása, a felelősök elszámoltatása;
- a honvédelmi kiadások GDP-arányos növelése a következő években, az eddig elmaradt haditechnikai modernizáció végrehajtása;
- új vezetési rend kialakítása, a bürokrácia létszámának további csökkentése;

- a missziós szerepvállalások melletti határozott elköteleződés, az expedíciós képességek érezhető javítása;

- az önkéntes tartalékos haderő kialakításának felgyorsítása és feltöltése;

- az utolsó NATO-radar szakmailag megfelelő rendezése.

Ez tehát az a hat pont, amelyet a mostani honvédelmi vezetés programjának főbb célkitűzéseiként azonosíthatunk, s egyben a jelenlegi elemzés viszonyítási pontjaiként tartunk számon.

Harc a korrupció ellen

Keserűséggel állapíthatjuk meg, hogy az utóbbi hónapok korrupciós botrányai szinte annulálták azokat az eredményeket (például a sikeres expedíciós feladatvállalást, a pápai katonai repülőtér újrahajósítását, a minisztériumi szerkezetátalakítást), amelyeket az előző honvédelmi vezetés 2007-től kezdődően elért, és rossz fényt vetettek a tisztességes állomány társadalmi hitelességére, megbecsültségére is. A Magyar Honvédség nemzeti intézmény, ráadásul olyan morális entitás, amelynek legfontosabb adata a haza védelme. Már csak ebből a szempontból is megengedhetetlen, hogy a korrupció gyanúja essék erre a szervezetrendszerre, miközben tisztában vagyunk azal, hogy a rendszerváltás után bekövetkezett morális társadalmi-politikai anomáliák – így az általános korrupció – felszínre törése a válság egyik legjellemzőbb vonása.

A sajtóhírek, illetve egyes büntetőügyek esetében már az ügyészségi állásfoglalások is egyértelműen feltárják, hogy az elmúlt években a minisztériumot és annak háttérintézményeit is korrupciós esetek sokasága lepte el. A dolgozatnak nem tárgya az egyes vélt vagy valós gyanús ügyek részletes bemutatása, csupán arra vállalkozhat, hogy

feltárja azokat a rendszerszintű hibákat, amelyek – az emberi gyarlóság mellett – alapvetően járulhattak hozzá a visszaélések kontroll nélküli kialakulásához. Ennek hátterében egyértelmű okként az határozható meg, hogy a Honvédelmi Minisztériumban a gyakorlatban egyáltalán nem működött a belső ellenőrzés rendszere. Ez különösen szembeötlő annak ismeretében, hogy a valós kontrollingtevékenység hiányára, valamint az ebből származó gondokra már 2008-ban felhívta a minisztérium vezetésének figyelmét az Állami Számvevőszék, ám ezen a hibás gyakorlaton a kormányzati ciklus hátralévő időszakában már nem változtattak. Erre a tárca új vezetése szánta el magát, a következő fontosabb lépéseket fogantatva a korrupció elleni harc jegyében:

- a minisztérium szerződési állományát áttekintették, a pazarló és korrupciógyanús szerződéseket felmondták;
- a minisztérium által létrehozott jogász-csoport megalapozott gyanú esetén feljelentéseket tett a megfelelő jogi fórumokon;
- a gyanúba keveredett tiszteket megfosztották tisztii rangjuktól;
- a korrupcióban leginkább „illetékes” szervezet, a védelemgazdasági főosztályt a minisztérium felső vezetése átszervezte;
- Hende Csaba egyik legelső intézkedésként létrehozta a kontrolling főosztályt, és megalapította a Belső Ellenőrzési Hivatalt, eleget téve ezzel az ÁSZ ajánlásának;
- a tárca kidolgozott egy korrupcióellenes stratégiát és egy etikai kódexet.

Természetesen önmagában a szervezeti és a humánszférát érintő intézkedések nem fogják azonnal felszámolni az összes visszaélést a minisztériumban és a honvédség szervezeti struktúráiban, ám egyértelműen jelzik, hogy az új politikai vezetés nem tűri tovább a vesztegetések és korrupciós ügyletek kontroll nélküli világát a védelmi alrendszerben. Világos üzenet, ugyanakkor

felhívjuk a figyelmet arra, hogy csak jogállami eszközök alkalmazása megengedett ebben a „harcban”, s ez a korrupcióellenes küzdelem nem lehet politikai boszorkányüldözés színtere, bár erre az elmúlt egy év alatt nem találtunk példát a minisztériumi működés áttekintése során.

A korlátozott katonai költségvetés szinten tartása

A 2011-es költségvetés tervezése során a minisztérium a fő hangsúlyt a Magyar Honvédség működőképességének fenntartására, professzionális jellegének erősítésére, a nemzetközi (például az afganisztáni szerepvállalás és annak bővítése) és NATO-vállalások szükségleteinek biztosítására, a Gripenek bérleti díja és egyéb járulékos kiadásai esedékes kötelezettségeinek teljesítésére, valamint a 2011. évi EU-elnökségi feladatok ellátásra helyezte.

A védelmi büdzsé kiadási oldala 2011-ben mintegy 275 milliárd forintban került megtervezésre. Ez azt jelenti, hogy a 2011-es katonai büdzsé a prognosztizált GDP 0,97 százalékát teszi ki, ám meg kell jegyeznünk, hogy az 1 százalék alatti GDP-arányos finanszírozás félreértésekre adhat okot egyrészt a profiltisztítás miatt, másrészt az előző évi GDP-hez viszonyított, 2011. évre prognosztizált magasabb GDP-adatból adódóan. Ami a profiltisztítást érinti, a HM 2011-es költségvetéséből kikerül a „Hozzájárulás a hivatásos katonák kedvezményes nyugellátásának kiadásához” jogcím mintegy 27 milliárd forintos összege, ami a honvédelmi fejezet költségvetésének mintegy 9 százalékát tenné ki. A fejezet prognosztizált GDP-hez viszonyított aránya ezen összeg beszámításával jóval meghaladná az 1 százalékot. Így a 2010. és 2011. évi költségvetést összehasonlítva megállá-

píthatjuk, hogy a minisztérium kiadási főösszege – a „Hozzájárulás a hivatásos katonák kedvezményes nyugellátásának kiadásaihoz” jogcím, illetve a 2010. évi költségvetési főösszegben szerepeltett „Hadfelszerelés-fejlesztési programok” nélkül – mintegy 8-9 százalékos növekedést mutat. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az előző évekhez viszonyítva valóban megfigyelhető kisebb növekedés, ám ez is legfeljebb annyit jelent, hogy a honvédelmi költségvetés nominális értéken szinten tartó jellegű, reálértékű növekményről igazából nem beszélhetünk.

Súlyosbítja a helyzetet, hogy az év közbeni 250 milliárdos kormányzati zárolás súlyosan érintette a Honvédelmi Minisztériumot is. A tárcát érintő 26,3 milliárdos elvonás következtében a minisztérium apparátusa felülvizsgálta 2011-es feladatait, s részben átütemezte az ezekhez tartozó költségvetési előirányzatokat:

- a személyi juttatásoknál 3,5 milliárd, a munkaadókat terhelő járulékok esetében mintegy 600 millió, a dologi kiadásoknál 13,3 milliárd, a működési célú kiadásoknál 2,6 milliárd, az intézményi beruházásoknál 5,7 milliárd, míg az egyéb felhalmozási célú kiadásoknál mintegy 700 millió forintot zárolt a tárca;

- megállították a zárolás miatt a létszámbeáramlást is, s nem töltik be a megüresedett helyeket sem ebben az évben;

- a természetbeni juttatások mértékét a 2010. évi szinten maximalizálják, továbbá csökkentik a túlóra- és a túlszolgálati kéréteket, ám a zárolás nem érinti a honvédségi állomány járandóságát;

- a háttérintézmények átalakításával és az itt kezelendő források visszafogásával kiadáscsökkentést hajtanak végre.

Mindezek okán természetesnek tűnik, hogy a nagyarányú technikai fejlesztések a következő években is – minden bizonnyal –

elmaradnak. Mára világossá vált, hogy 2006-ban, az akkori kormányzat által elfogadott 10 éves haderő-fejlesztési tervből a kormányzati ciklus négy éve alatt szinte semmi sem valósult meg. Hende miniszter ezt tavaly jelezte a NATO brüsszeli központjának is, egyben ígéretet tett arra, hogy még ezen év első felében elkészül a Magyar Honvédség 2021-ig szóló fejlesztési stratégiája. A kész dokumentum még nem áll az elemzők rendelkezésére, azonban a főbb irányok már azonosíthatók:

- Elkészült az a fegyveres védelmi terv, amely az alapja lesz a haderő-fejlesztési koncepciónak.

- Kívánatos célként fogalmazódik meg, hogy a jövőben a tárca a védelmi költségvetés mintegy 20-30 százalékát költhesse fejlesztésekre. Mint ismeretes, a katonai költségvetés belső struktúrája még mindig korszerűtlen szerkezetet mutat, a kiadások közel felét 2011-ben is a személyi juttatások teszik ki, miközben a valódi fejlesztésekre fordítható források nagysága jó esetben is csak a büdzsé 3-4 százalékára tehető.

- Jelentős forráshiányokkal kalkulálva a ciklus első felében leginkább a tervezés és a katonai egységek képzése és kiképzése élvez prioritást.

Ebben ugyanakkor – jegyezzük meg sajnálattal – semmi meglepőt nem találunk, hiszen már a költségvetési tervezet általános indoklása világossá tette, hogy 2011-ben a kormány legfontosabb céljai között a gazdasági stabilizációja, a foglalkoztatottság növelése, a GDP-arányos államháztartási hiány 3 százalék alá csökkentése, valamint a nagy ellátórendszerek (például oktatás, egészségügy) reformjának beindítása szerepel. A honvédelmi ágazatnak a korábbi évektől eltérő többletfinanszírozására tehát ebben az évben sincs felelet a költségvetésben.

Új vezetési rend, új intézményrendszeri struktúra

Az új védelmi vezetés világossá tette mindjárt a minisztériumi átadás-átvétel után, hogy koncepcionálisan más szerkezetben, más irányítási módszerekkel kívánja a minisztériumot, a vezérkart és a különböző háttérintézményeket működtetni, mint elődjei. Ennek köszönhetően mára egy teljesen új, a NATO-val való együttműködést is egyszerűsítő, átláthatóbb felső szintű vezetői struktúrát alakítottak ki a minisztériumban, a vezérkarnál és a háttérintézményekben, továbbá átalakították a tárca gazdasági rendszerét is. Az átszervezés mögött az az egyértelmű összkormányzati filozófia húzódik meg, miszerint az államot újra pozícióba kell hozni, meg kell erősíteni. Ennek egyik elvárásaként a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjéről szóló 1218/2010. (X. 19.) Kormányhatározat – az előző kormányzati ciklusban alkalmazottakhoz képest – új irányítási struktúrát hozott létre (miniszter, parlamenti államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, vezérkari főnök), azzal a szándékolttal is, hogy a Honvéd Vezérkar főnökének – mint a honvédelmi miniszter legfőbb katonai tanácsadójának – nőjön a befolyása ebben az irányítási struktúrában, hiszen a közigazgatási államtitkárral azonos, a minisztérium új SZMSZ-ében meghatározott egyeztetési jogok illetik meg a jövőben. A legfontosabb intézményi változások az elmúlt egy évben a következők voltak:

– A miniszter munkájának támogatására – szervezetében a Miniszteri Titkársággal, a Miniszteri Kabinetirodával, a Belső Ellenőrzési Csoporttal és a Sajtóirodával – a kabinetfőnök közvetlen irányítása alatt működő HM-szervként létrehozásra került a HM Miniszteri Kabinet. Megjegyzendő, hogy a minisztérium engedélyezett létszámát 2010. október 1-jétől legfeljebb 490 főben maxi-

malizálták – ettől eltérést csak az uniós elnökség idejére engedélyeztek –, azzal a megkötéssel, hogy a minisztérium hivatali szervezete 290 fővel, míg a vezérkar 200 fővel kalkulálhat.

– A parlamenti államtitkár munkájának támogatására – a parlamenti államtitkár közvetlen irányítása alatt működő HM-szervként – létrehozásra került a HM Parlamenti Államtitkári Titkárság. A HM Parlamenti Titkárság megnevezése HM Parlamenti Iroda megnevezésre módosult.

– A közigazgatási államtitkár munkájának támogatására – a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt működő HM-szervként – létrejött a HM Közigazgatási Államtitkári Titkárság.

– Az új szabályozás szerint több főosztály megszűnt (például a kommunikációs, a személyügyi, a védelmi tervezési és vagyongazdálkodási), vagy feladata módosult (például jogi főosztály, védelempolitikai főosztály), illetve ezzel párhuzamosan több új főosztály (például HM Igazgatási és Jogi Képviselői Főosztály, HM Kontrolling és Szabályozási Főosztály, HM Humánpolitikai Főosztály, Sajtóiroda) megalakításáról döntöttek.

– Az MH katonai szervezetek egységes ellátási rendszerének kialakítása érdekében a működési feltételeket biztosító, a logisztikai, ügyviteli, egészségügyi biztosítási feladatokat ellátó szervezeti egységeknek a HM Infrastrukturális Ügynökségből és az MH Támogató Dandárból történő kiválásával és egy szervezetbe olvadásával a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá tartozó új HM-szervezetként megalakult a HM Üzemeltetési és Fenntartási Igazgatóság. Ezzel párhuzamosan a HM Infrastrukturális Ügynökséget mint önálló szervet megszüntették.

– A HM Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség szervezeti és létszám-racionalizálást hajtott végre, és megnevezése HM Közgazdasági és Pénzügyi Hivatalra módosult.

– A HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség feladatrendszere és szervezete módosult, szervezetéből kivált a minisztériumi szintű protokoll- és rendezvényszervezési feladatokat ellátó szervezeti egység, illetve abba beolvadtak a HM Infrastrukturális Ügynökség bizonyos feladatokat ellátó szervezeti egységei. Az ügynökség megnevezése HM Fegyverzeti és Hadbiztosági Hivatal megnevezésre módosult. Új szervezeti egységként viszont megalakult a HM Protokoll és Rendezvényszervező Igazgatóság a miniszteri kabinetfőnök közvetlen irányításával.

– A HM Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatal szervezete és létszáma is módosult, feladatrendszeréből és szervezetéből törölték a fejezetszintű államháztartási belső ellenőrzéssel, valamint a HM belső ellenőrzésével összefüggő feladatokat és az azokat ellátó szervezeti egységeket. Ezzel egyidejűleg megnevezése HM Hatósági Hivatal megnevezésre módosult.

– Átnevezésre került – alapvető feladatait megtartva – a HM Állami Egészségügyi Központ is. A költségvetési szerv új neve Honvédkórház – Állami Egészségügyi Központ-ra változott.

– Létrehozták a Magyar Honvédség Ludovika Zászlóaljat mint új költségvetési szervet a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem egyes szervezeti egységeinek kiválásával.

Az átalakítás mélysége egyértelmű, világosan jelzi, hogy az új védelmi vezetés az erősebb állam és a kisebb bürokrácia jegyében jelentős szerkezeti változásokat eszközölt, tulajdonképpen többnyire még a kormányváltást követő első félévben azzal a céllal, hogy a miniszter vállalt ígéretei (például a hatékonyság növelése, a párhuzamosságok felszámolása, kisebb bürokrácia, átláthatóság, a belső ellenőrzés fokozása a korrupció visszaszorítása érdekében) lehetőleg maradéktalanul teljesülhessenek.

Szervezetszociológiai vizsgálatok, valamint nyilvános pénzügyi számítások hiányában merészebb állítások megtételére nem vállalkozhatunk, ám annyit minden esetre leszögezhetünk, hogy a szerkezeti átalakítások irányával és a mögöttes érvrendszer megalapozottságával egyetértünk.

Határozott elkötelezettség a missziós szerepvállalások mellett

Az expedíciós képességek kiteljesedésének legfontosabb terepe a békefenntartó, a békeépítő, sőt a békekikényszerítő hadműveletekben való részvétel. A NATO által joggal elvárt katonai transzformáció legkomolyabb eredménye, hogy az utóbbi közel másfél évtizedes nemzetközi missziós tevékenység mára beépült a Magyar Honvédség feladatrendszerébe, a szervezet identitásának egyik meghatározó eleme lett. Magyarország szerepvállalása ezen a téren már csak a létszámot (legalább 1000 fő) tekintve is ambiciózus, nem beszélve ennek jelentős költségeiről, költségvetési vonzatáról (évente több mint tíz milliárd forint). A jelenlegi védelmi vezetés a korábbi kormányok nyomdokain halad, azaz a Magyar Honvédség missziós (expedíciós) tevékenységét – kiemelten Afganisztánban és a Nyugat-Balkánon – egyértelműen olyan nemzeti érdekként határozza meg, amely markánsan hozzájárul a közös biztosításához (például a terrorizmus ellenes küzdelemben való közreműködés, NATO-szolidaritás).

Nem tagadható, hogy az 1000 fős békefenntartó kontingens, illetve az ezzel kapcsolatos magyar vállalatok következtében Magyarország megítélése a különböző nemzetközi szervezetek – különösen a NATO – körében jelentősen javult, ám az egyre növekvő műveleti költségek pénzügyi

feszültségeket indukáltak a különböző haderő-átalakítási programokban, aminek következtében mind az országvédelmi feladatok, mind a haditechnikai fejlesztések leértékelődtek az utóbbi években. A fejlesztések elmaradása ráadásul olyan méreteket öltött, hogy már a prioritásként kezelt külföldi missziókban történő részvételt is több esetben technikai korlátozással fenyegette, ahogyan erre Hende Csaba is – mint örökölt helyzetre – több esetben felhívta a figyelmet. Ennek dacára – valamint a magyar honvédeket ért sajnálatos halálos balesetek ellenére – a 2006 óta Baglán tartományban fenntartott PRT (Tartományi Újjáépítési Csoport) folyamatos „üzemeltetése” mellett a magyar kormány jelenleg is szorgalmazza a Magyar Honvédség masszív szerepvállalását Afganisztánban. Ennek legújabb eredményeként a kormány több olyan döntést hozott, melyek az expedíciós képességek igénybevételéről rendelkeznek, s egyben elismerést jelentenek a Magyar Honvédség számára:

– Kormányzati hozzájárulás 2010 augusztusában, hogy legfeljebb egyéves időszakra az ISAF műveleti területén, annak feladatrendszerében egy legfeljebb 13 fős (váltási időszakban 26 fős), Mi-17 szállító helikopter légi kiképzés-támogató csoport részt vegyen.

– Kormányzati hozzájárulás 2010 novemberében, hogy a Magyar Honvédség állományából 60 fő az ISAF keretein belül működő Műveleti Tanácsadó és Összekötő Csoport (OMLT) feladatkörébe tartozó tevékenységben 2011. augusztus 31-ig részt vegyen.

– Kormányzati hozzájárulás 2011 márciusában, hogy az ISAF vagy az azt felváltó, feladatait átvevő, NATO által vezetett szervezetek keretében működő Légi Kiképzés-támogató Csoport (*Air Mentor Team*) tevékenységében a Magyar Honvédség állományából legfeljebb 12 fő (váltási időszakban 24 fő) legfeljebb 2012. május 1-éig részt vegyen. Ennek során védelmi jellegű szállítási, járőrözési, eröde-

monstrációs és felderítési, légijármű-, vagy földijármű- és konvojkísérési és -oltalmazási feladatok ellátásában működjön közre.

Az önkéntes tartalékos haderő kialakításának felgyorsítása

Az új honvédelmi törvény elfogadása (2004. november 8.) óta a szocialista párt által vezetett kormányok a professzionális hadsereg-modellváltással párhuzamosan képtelenek bizonyultak egy működőképes tartalékos szisztéma kiépítésére. Felállt ugyan az Önkéntes Tartalékos Rendszer (ÖTR), ám sem a finanszírozást illetően, sem a jogi környezetet (például munkajogi kérdések) érintően nem vagy csak alig történt előrelépés az előző kormányzati ciklusokban. Márpedig a világ egyetlen egy országa sem engedheti meg, hogy a biztonságát befolyásoló valamennyi veszély elhárítására kizárólag az állandó reguláris haderőt alkalmazza. A NATO-tagországek és a semleges államok többsége ezért olyan tartalékos erőket tart fenn, melyek képesek a különböző veszélyek és feladatok (például területvédelem, katasztrófavédelem, belső társadalmi rend fenntartása, terrorizmus elleni küzdelem, külföldi békefenntartásban történő közreműködés) elhárítására, illetve ellátására. A Magyar Honvédség funkcionáló tartalékos rendszere ezeknek az elvárásoknak az új kormány megalakulásakor képtelenek bizonyult megfelelni, ezt felismerve építette programjába Hende Csaba a tartalékos rendszer szisztematikus reformját.

A minisztérium a rendszer működőképes tételének érdekében 2010 végén a honvédelmi miniszter által javasolt honvédelmi törvényt (A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény) érintő törvénymódosítással lehetővé tette, hogy a honvédség új tartalékos rendszerének egyes ele-

mei már 2011 januárjában megkezdjék működésüket. Az új koncepció szerint a Magyar Honvédség kialakítandó tartalékos rendszere önkéntes tartalékos, illetve törvényi kötelezettség alapján – kizárólag minősített időszakokban behívható kiképzett tartalékosokból és potenciális hadkötelesekből álló – szervezett komponensekből jön létre úgy, hogy az önkéntes tartalékos rendszer két részre tagolódik, az önkéntes műveleti tartalékosokra, és az önkéntes védelmi tartalékosokra.

A törvény szerint az önkéntesség alapján szervezett védelmi tartalék és műveleti tartalék biztosítja, hogy a jövőben a hadkiegészítés béke- és minősített időszakban is zavartalan legyen. Az önkéntes műveleti tartalékos díj ellenében rendelkezésre áll, behívását követően tényleges katonai szolgálatot teljesít, míg a 2011. január 1-jétől „alkalmazható” önkéntes védelmi tartalékos vállalja, hogy közreműködik a honvédség feladatainak ellátásában (például katonai objektumok őrzésvédelme, befogadó nemzeti támogatásban, valamint katasztrófavédelmi feladatok ellátásában történő közreműködés).

A kormány az év elejétől kétezer védelmi tartalékosal töltötte fel a tartalékos keretet, ezek a volt biztonsági őrök látják el mostantól a laktanyák őrzését. Ezzel – a kormány szerint – új képességekkel bővült a Magyar Honvédség, miközben felszámolhatóvá vált a katonai költségvetést jelentősen megerősítő őrzésvédelmi kiadás is. Ezek a tartalékos erők átestek a szükséges felkészítésen: a 2-3 hónapos kiképzés alatt általános katonai, alaki, híradó és egészségügyi, valamint lövészkiképzést kaptak, és megismertették őket a szolgálati szabályokkal is. 2010-ben nyolc objektumot védtek fegyveres biztonsági őrök, 2011-től viszont minden úgynevezett élő katonai szervezetet, összesen 57-et védenek majd így. Emellett több mint 100

olyan hely is van, ahol a fegyveres védelem nem indokolt, itt vagyonőrök védik továbbra is a területet.

A kormány feltett szándéka, hogy a védelmi tartalékosok mellett a ciklus végére feltöltse az önkéntes műveleti tartalékos keretet is, s ezzel összességében egy mintegy nyolcezer fős tartalékos rendszer alapjait rakja le. Ennek érdekében módosították „a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról” szóló országgyűlési határozatot is, igaz elsősorban az újonnan felállítandó MH Ludovika Zászlóalj önálló katonai szervezetként történő létrehozása miatt. Ugyanakkor az országgyűlési határozat indoklásában egyértelműen meghatározásra kerül, hogy az új szabályozás esetén az országgyűlés engedélyezi mintegy nyolcezer önkéntes tartalékos státusz létesítését azal a céllal, hogy biztosítsa a honvédség békeidőszaki tartalékképességeinek fejlesztéséhez szükséges létszámot.

A jogszabályi változások egyértelművé tették, hogy a kormány határozottan szakítani igyekszik elődei felfogásával a tartalékos állomány szükségszerűségét illetően. Ez érthető, hiszen az átalakítás motorja az elmúlt öt-hat évben nem az akkori kormány, vagy a kormánypártok voltak, sokkal inkább a nevesített időszak alatt mindvégig ellenzéki szakpolitikusként működő Simicskó István, aki a kormányváltás után a védelmi minisztérium parlamenti államtitkára lett. Az újonnan kialakított koncepció előremutató szakmai lépésnek tekinthető, ám bizonyos tisztázatlanság következtében megfogalmazhatók némely kétségek is a tartalékos rendszer reformjával (inkább kiépítésével) kapcsolatban. Fontosabb megállapításaink tehát a következők:

– Egyértelműen pozitívum, hogy az új kormány – elődeivel ellentétben – komolyan gondolta a tartalékos rendszer kiépítésének szükségességét, felismerve azt, hogy a vi-

lág egyetlen országa sem engedheti meg, hogy a biztonságát befolyásoló valamennyi veszély elhárítására kizárólag az állandó reguláris haderőt alkalmazza.

– A végrehajtás első szakaszának erénye, hogy 2011 januárjától a védelmi tartalékos státusz kiépítésével Magyarországon is működőképesé vált az önkéntes tartalékos haderő. Cáfolandók azok a kritikák, miszerint itt csupán arról lenne szó, hogy a korábbi civileket csak „átöltöztették” a tartalékos rendszerben. Ezek az önkéntesek kizárólag jelentkezés útján, a kiképzés teljesítésével, és az eskü letétele után nyerhettek bebecsátást a tartalékos állományba. Munkáltatójuk békeidőszakban a HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyongkezelő Zrt.

– Egyértelmű állami érdek, hogy a fontosabb katonai objektumokat ne civil érdekeket képviselő őrző-védő piaci szervezetek oltalmazzák, hanem a Magyar Honvédséggel kapcsolatban álló tartalékosok. Gazdaságpolitikai érdek, hogy a korábban többnyire a szürkegazdaságban tevékenykedő őrzésvédelemmel foglalkozó társadalmi csoportok egy részét az állam ezzel a döntéssel „kifehértette”.

– Nem világos ugyanakkor, hogy a védelmi tartalékosok alkalmazása az objektumvédelmet illetően megtakarítással jár-e a védelmi költségvetés számára, vagy éppen ellenkezőleg. Erről a védelmi tárca nem tájékoztatta teljes körűen a közvéleményt.

– Ismerve a honvédelmi költségvetés forráshiányosságát, valamint a magyar polgárok motivációs szintjét az önkéntes szerepvállalásokat illetően, eltúlzottnak véljük, hogy a ciklus végére teljes egészében feltöltésre kerülhet a politikailag meghirdetett nyolcezer fős tartalékos állomány. Az elfogadott költségvetési törvény szerint a minisztérium 2011-ben csak jelképes (75 millió forint) forrást biztosít az Önkéntes Tartalékos Rendszer (ÖTR) megerősítésére.

Az utolsó NATO-radar (3D-lokátor) politikailag támogatható, szakmailag vitatható kivitelezése

Ez a vállalása az illetékes tárcának, illetve magának a szakminiszternek akár természetesnek is minősíthető, hiszen az utóbbi években nem sikerült elosztatni a NATO előtt azt a benyomást, miszerint a magyar politikai és katonai vezetés képtelen menedzselni a már évek óta koloncként cipelt radarügyet. Hende kellő politikai érzékkel ismerterte fel, hogy a 3D-lokátor megoldását tovább halogatni nem lehet, a NATO előtt minden eszközzel bizonyítani kell, hogy az új kormányzat záros határidőn belül képes a szövetség elvárásait maradéktalanul teljesíteni. Ez a döntés 12 évvel a NATO-csatlakozás után megszületett, a minisztérium a radarrendszer hiányzó elemét a Tolna megyei Medina területén működő radarszázad helyén javasolja felépíteni. A szakmai határozatot az Országgyűlés honvédelmi és rendészeti bizottságának tagjai egyöntetűen támogatták, szakmai kifogással nem éltek. A döntés kompromisszum eredményeként született, amelynek vannak szakmailag támogatható és kevésbé elfogadható indokai:

– Az ország biztonsági helyzete minden bizonnyal javul, ez az ország és a NATO elvárása egyaránt. A biztonsági helyzet növekedése elsősorban abból származik, hogy a két másik 3D-s radar (Bánkút, Békéscsaba) hadrendbe állítása csak most válik lehetőséggé, hogy a harmadik lokátor is megkezdheti munkáját.

– A döntést a NATO illetékes szervei is tudomásul vették, a költségek döntő hányadát (99%) a szövetség továbbra is fizeti.

– A kormány gyors döntése azt bizonyítja, hogy a védelmi kabinet képes a határozott döntéshozatalra.

– A korábbi társadalmi vitát elkerülendő, szerencsés a döntés abból a szempontból, hogy a háromdimenziós radar nem lakott és nem természetvédelmi területen épül fel.

– A helyszín kijelölése abból a szempontból is szerencsés, hogy már egy évtizedek óta működő részköltő radarszárad objektumában kap helyet, tehát jelenleg is katonai területen épülhet fel. Ez engedélyezési szempontból könnyítést jelent a kivitelező számára.

– A beruházás a térségben munkahelyeket teremt, ami összekapcsolódik a kormányzat gazdaságfejlesztő prioritásaival.

– Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy az új helyszín – biztonsági szempontból – visszalépés a Zengőhöz vagy a Tubeshez képest. Ki kell jelenteni: ez egy síkvidéki radar lesz, aminek határfokát csak úgy lehet javítani, hogy a holttér kiküszöbölése érdekében két részköltő radarszárad rendszerben tartása is szükséges. Simicskó István politikai államtitkár bizottsági meghallgatásán elmondta, a radarszáradok által működtetett hat darab régi, orosz típusú radar működtetése évi hárommilliárd forintot emészthet fel, ám mivel előbb-utóbb ezek kiváltása is szükségszerűvé válik, ennek összköltsége akár a tízmilliárd forintot is elérheti.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a határozott politikai döntés egyértelműen támogatható, ám biztonságpolitikai (szakmai) szempontból erősen kompromisszumos határozatot hozott a kormány.

Következtetések

A tanulmány arra vállalkozott, hogy az új védelmi vezetés első évének kritikai elemzését eredményességi szempontból elvégezze. Összegző álláspontunk szerint a Hende Csaba vezette minisztérium minden erővel igyekezett tartani magát a parlamenti vá-

lasztások után meghirdetett programjához. Így sikeres harcot indított a minisztériumban, a minisztériumi háttérszervezetekben, továbbá a honvédség felsőtiszt karában a korrupció ellen, a minisztérium teljes körű átvilágítása után pedig nagyarányú szerkezeti átalakításokba kezdett. A struktúra átalakítása mögött az állam erősítésének, a hatékonyság növelésének, a bürokrácia csökkentésének, valamint a korrupció megelőzésének nem titkolt szándéka húzódott meg, s ebből a szempontból a kísérlet sikeresnek minősíthető. Ugyanakkor további hónapokat-éveket kell még várni ahhoz, hogy a szerkezeti reformok valódi eredményessége – például fiskális szempontból – kimutathatóvá váljék. Szakmailag mindenképpen támogatható döntésnek tartjuk továbbá, hogy a minisztérium továbbra is kiemelt prioritásként tekint az expedíciós feladatok ellátására, s viszonylag gyorsan – bár katonaszakmai szempontból nem a legoptimálisabb megoldást választva – kezelte a több mint egy évtizede húzódó, s a katonai szféra számára egyre kínosabbá váló 3D-s radar ügyét. Szokatlan kísérletnek minősíthető a tartalékos rendszer új alapjainak kidolgozása, ám tagadhatatlan, hogy a védelmi vezetés alig fél év alatt messzebb ment a gyakorlati megvalósítás terén, mint az előző szocialista kormányok az ÖTR 2004-es létrehozása óta: elég, ha csak arra gondolunk, hogy a tartalékos rendszer feltöltöttsége az utóbbi években rendre nem érte el a 20 főt sem. Kár lenne tagadni ugyanakkor, hogy legfeljebb a védelmi költségvetés stabilitására tellett a kormányzati erőből, pótlólagos források akkumulálása teljes egészében elmaradt. Nem szabad ugyanakkor elfelejtenünk, hogy Magyarország még mindig nem mentesült a gazdasági világválság, valamint az elmúlt évek kormányzása okozta pénzügyi recesszió negatív következményei alól. Az új kabinet számára nem adatott meg saját po-

litikai és gazdasági prioritásainak gyakorlatba ültetése, helyette a gazdaság stabilizálására, az Európai Unió és a nemzetközi pénzpiacok megnyugtatására, a társadalmi krízis okozta feszültségek enyhítésére, valamint az államadósság elleni küzdelemre kellett fordítania a költségvetési források túlnyomó részét. Ennek ismeretében érthető – bár a

katonai szektor érdekeit figyelembe véve nem támogatható –, hogy honvédelmi ágazat finanszírozási prioritásainak figyelembevételére most már sokadik éve a „maradék-elv” alapján került sor. Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a 2011-es honvédelmi költségvetés még mindig a gazdaságpolitikai stabilizáció fogságában „szerved”. ■

Irodalom

Kern Tamás: A Nemzetőrségtől az Önkéntes Tartalékos Rendszer reformjáiig. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 2. szám, 75–84. o.

Uő: Katonapolitika: prioritás vagy nem? Egy kormányprogram margójára. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 5. szám, 74–83. o.

Uő: A 2011-es védelmi költségvetés a gazdasági stabilizáció fogságában. *Nemzet és Biztonság*, 2010. 10. szám, 52_59. o.

Jogsabályok

2010. évi CLXXX. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. Törvény, valamint egyes törvények ezzel összefüggő módosításáról.

125/2010. (XII. 22.) OGY-határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról szóló 106/2007. (XII. 6.) OGY-határozat módosításáról.

1171/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat egyes afganisztáni katonai szerepvállalásról szóló kormányhatározatok módosításáról.

1218/2010. (X. 19.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjéről.

1242/2010. (XI. 17.) Korm. határozat az afganisztáni Nemzetközi Biztonsági Erők (ISAF) műveleteiben történő magyar katonai szerepvállalásról szóló egyes kormányhatározatok módosításáról.

1078/2011. (III. 30.) Korm. határozat az afganisztáni Nemzetközi Biztonsági Erők (ISAF) műveleteiben történő magyar katonai szerepvállalásról szóló egyes kormányhatározatok módosításáról.

26/2010. (XII. 29.) HM határozat a Magyar Honvédség Ludovika Zászlóalj alapító okiratának kiadásáról.

82/2010. (VIII. 27.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium szervezeti korszerűsítése, irányítási és vezetési rendje kialakításának egyes feladatairól.

98/2010. (XI. 16.) HM utasítás a honvédelmi miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek, valamint a Magyar Honvédség katonai szervezetei szervezeti korszerűsítésének egyes feladatairól.

107/2010. (XII. 10.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség objektum őrszvédelme átalakításával kapcsolatos irányítási és koordinációs feladatok ellátásáról.