

A rendszerváltás utáni haderőreform- kísérletek

2009

Kern Tamás

Tartalomjegyzék

TARTALOMJEGYZÉK	2
BEVEZETŐ.....	3
A NÉMETH-KORMÁNY HAGYATÉKA	3
VÉDELMI REFORMTÖREKVÉSEK AZ ANTALL-BOROSS-KORMÁNYOK ALATT	5
A HORN-KORMÁNY: ÚJ PRIORITÁSOK ÁTTÖRÉS NÉLKÜL	8
AZ ELSŐ VALÓDI REFORMKÍSÉRLET: AZ ORBÁN-KORMÁNY STRATÉGIAI FELÜLVIZSGÁLATA	12
A MEDGYESSY-KORMÁNY (2002-2004) ÉS A VÉDELMI FELÜLVIZSGÁLAT	19
AZ ELSŐ GYURCSÁNY-KABINET (2004-2006): A KÉNYSZERSOROZÁS MEGSZÚNTETÉSE	23
A MÁSODIK GYURCSÁNY-KORMÁNY (2006-): REFORM HELYETT SZOLID ÁTALAKÍTÁS	25
A REFORMOK KUDARCAINAK LEGFŐBB OKAI	30
MILYEN HADSEREGRE VAN SZÜKSÉG?	34

Bevezető

A rendszerváltást követő években a Magyar Honvédség – mint minden más alkotmányos keretek között működő intézmény – jelentősen átalakult. Így többek között kialakult a szervezet nemzeti jellege, küldetésének és feladatrendszerének karaktere, jogszabályi környezete. Ma már a honvédség egy masszív szövetségi rendszerben (NATO, EU) végzi feladatát, miközben az önkéntesség elvén alapuló professzionális hadsereg-modell is sikeresen meghonosodott. Az elmúlt több mint egy évtizedben – s különösen az ország NATO-tagsága óta – a részben realizálódó haderőreformok következtében a Magyar Honvédség képe alapvetően megváltozott. Megszűnt tömeghadsereg jellege, azaz nagyságrendileg kisebb lett, de képessé vált nemzetközi, elsősorban békefenntartói feladatokat ellátására. Beindultak a haditechnikai fejlesztések, bár vontatottan haladtak, és haladnak mostanság is. A reformok menedzselése azonban aggasztó, ami elsősorban a pénzügyi háttér hiányosságára és a politikai vezetés problémáira vezethető vissza.

Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a kedvező változások ellenére a hazai katonai erő továbbra sem képes a nemzetközi biztonsági környezet dinamikus mozgása közepette maradéktalanul megfelelni az új típusú kihívásoknak, az egyre halmozódó problémák kezeléséről már nem is beszélve.¹ Ennek elsődleges okát abban látjuk, hogy a választási ciklusokhoz igazodó haderőreformok sorra kipukkadtak. A tanulmány elsődleges célja tehát, hogy az 1990 magyar kormányok hadsereg-modernizációs törekvéseinek legfontosabb jellegzetességeit bemutatva rávilágítsunk arra, hogy a katonai szférában permanensen zajló reformfolyamatok – elsősorban a politikai elit magatartása, valamint a rendszer alulfinanszírozása következtében – eleve nem érhatték el a kitűzött, több esetben szakmailag megalapozott célokat. A dolgozat arra is kísérletet tesz, hogy ha csak vázlatosan is, de megismertesse az olvasókkal az egymást követő, ugyanakkor egymásra csak ritkán épülő reformkísérletek alapvető eredményeit, következményeit és a „reformokat” megalapozó jogszabályi környezetet. Az értekezés ugyanakkor nem tekinti feladatának, hogy részletesen kifejtse, milyen lépések szükségesek a XXI. századi modern nemzeti-nemzetközi haderő kialakításához, miképpen arról sem szeretne hosszasan szólni, hogy milyennek kell lennie az új típusú kihívásainak megfelelő hadseregnek.

A Németh-kormány hagyatéka

A katonai szférát érintő állandósuló reformfolyamat „menedzselése” nem a rendszerváltás utáni demokratikus kormányok kiváltsága, a Kádár-rendszer évtizedei alatt több fejlesztési szakaszt is ismer a hadtudományi irodalom. Ennek bemutatása nem képezheti a dolgozat részét, ugyanakkor – az érzékeny politikai és szakmai következményei miatt – a Németh-kormány időszaka alatt formálódó változások ismertetésétől nem tekinthetünk el. A rendszer válsága 1988-89-ben

¹ Ez persze nem jelenti azt, hogy a kompatibilitás minimális követelményeinek ne felelne meg.

már teljesen világossá vált, s ez alapvető változásokat indukált a hadseregben is.² Ennek első jeleként 1989. július 21-én kibocsátották azt a rendeletet (MN55/1989 [HK. 11.]), amely lökést adott a hadseregen belül tapasztalható pártállami markáns struktúrák lebontásának.³ Ennek a rendeletnek köszönhetően megszüntették a káder-és személyzeti munkában a párthatásköröket (politikai tisztt), s ezzel szinte párhuzamosan a Honvédelmi Törvény módosításával (1989. évi XXII. Tv.) bevezették az alternatív, polgári szolgálat intézményét, továbbá megszüntették az „elvtárs” megszólítást és helyette – mint ismert átmeneti jelleggel – életbe léptették a „bajtárs” kifejezést. Szeptember folyamán egy HM rendeletnek⁴köszönhetően biztosítottá vált az állomány számára a gyülekezési és az egyesülési jog érvényesítése (katonai objektumokon kívül) mellett a szabad vallásgyakorlás.

Az 1989. évi XXXI. Törvény (október) módosítva az alkotmányt, jelentősen átalakította a honvédelem struktúráit. Így – többek között – létrejött a Honvédelmi Tanács intézménye, a köztársasági elnök vált a fegyveres erők főparancsnokává, s az Országgyűlés diszkrecionális joga lett a fegyveres erők külföldön vagy országon belüli alkalmazásáról a döntés meghozatala. Emellett az alkotmány egy új (VIII.) fejezetében rögzítették a fegyveres erők (és a rendőrség) feladatait, valamint alkalmazásának és irányításának elveit.⁵ Az új közjogi berendezkedésnek köszönhetően békeidőben a miniszterelnök, illetve az illetékes tárcavezetők feladatává vált a hadsereg feletti kontroll kialakítása és gyakorlása, ugyanakkor háborús helyzetben a mozgósítás elrendelésére, a hadiállapot és a békekötés bejelentésére, valamint a köztársasági elnök által vezetett Honvédelmi Tanács felállítására a törvényhozó hatalmi ág (parlament) kapott felhatalmazást.⁶

1989 novemberében a minisztertanács döntött az államigazgatási és a katonai szervezetek irányítási rendjének különválasztásáról. Így az 1989. december 1-jén leválasztották a Honvédelmi Minisztériumról a Magyar Néphadsereg Parancsnokságát.⁷ Egyfelől tehát létrejött a kormányfőnek alárendelt honvédelmi tárca új struktúrája, másrészt megalakult a katonai szervezet parancsnoksága az államfő alárendeltségében. A szervezeti átalakulás jogi kereteit az 1976. évi Honvédelmi Törvény módosításával (1990. évi XXI. Tv.) alakították ki, amely egyrészt pontosította a honvédelem irányításának rendjét, másrészt meghatározta a honvédelmi miniszter és a Magyar Honvédség parancsnokának

² Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a rendszerváltság mellett a fordulat lehetőségét alapvetően a nemzetközi légkör enyhülése biztosította, s az új biztonsági felfogás következtében 1989 végére a magyar állami vezetés számára megnyílt a lehetőség, hogy a Varsói Szerződésben viselt tagság ellenére döntéseket hozzon a védelmi terhek csökkenéséről, illetve a hadsereg-átalakításról.

³ Szabó János 2003. Haderőváltás Magyarországon. PolgART Kiadó, Budapest.

⁴ HM 6/1989.

⁵ Az új demokratikus választások után megalakult parlament az 1990. június 19-i alkotmánymódosító vita eredményeképpen a VIII. fejezet („Fegyveres erők és a rendőrség”) tekintetében az Országgyűlés kétharmados többségéhez kötötte a döntéshozást. Ennek politikai előzményét az MDF-SZDSZ paktum szolgáltatta.

⁶ Szabó János 2001. Haderő-átalakítás. Zrínyi Kiadó, Budapest.

⁷ Az 1990. évi XVI. Törvény a Magyar Néphadsereg megnevezést Magyar Honvédségre módosította, s ettől kezdődően természetesen a Magyar Néphadsereg Parancsnokságának elnevezése is Magyar Honvédség Parancsnokságára változott.

feladatát és jogkörét.⁸ Az új struktúra negatívumai azonban nagyon korán megmutatkoztak, s alapvetően hozzájárultak a demokratikus választások után az Antall József vezette kormány és az 1990 augusztusától az államfői posztot betöltő Göncz Árpád közötti viszony elmérgesedéséhez. A legfőbb feszültség abból táplálkozott, hogy a kormányzat lényegében kívül maradt a parancsnoklási vonalon, hiszen nem alakulhatott ki a parlamentáris rendszerekben természetesnek mondható világos felügyeleti viszonyrendszer a kormányfő, a tárcavezető és a vezérkari főnök között, mivel e helyett a köztársasági elnöktől kiinduló kontrollvonal a Magyar Honvédség parancsnokán keresztül érte el a vezérkar elsőszámú vezetőjét.⁹

A Németh-kormány vezette magyar védelmi reform első hullámának célja tehát elsősorban az volt, hogy kialakítsa a Magyar Néphadsereg felett a demokratikus civil kontrollt. Habár, mint a későbbiekben látni fogjuk több esetben időzített-bombát helyezett el az új szabályozás, annyit mindenképpen le kell szögeznünk, hogy az új struktúra véget vetett a hadseregen belül a pártállami szerkezetnek. Emellett a reform több lépése egyértelműen pozitív alapot biztosított a rendszerváltás utáni demokratikus kormányok reformtörekvései számára. Így többek között elkezdődött a haderő védelmi jellegűvé történő átalakítása, ami együtt járt a Varsói Szerződéssel és a Szovjetunióval korábban kialakított szoros kapcsolatok lazításával, felszámolták a hadseregen belül a párt és politikai szervezeteket, megkezdődött a túlméretezett és anyagilag túlköltekezett haderő létszámcsökkentése,¹⁰ a Polgári Védelem a Belügyminisztérium felügyelete alá került, s mindeközben feloszlatták a Munkásőrséget is.¹¹

Védelmi reformtörekvések az Antall-Boross-kormányok alatt

Az újkori magyar demokrácia első szabad országgyűlési választásán a konzervatív pártok (MDF, FKgP, KDNP) kaptak társadalmi felhatalmazást a kormányalakításra, illetve a rendszerváltás tényéből adódó politikai-, gazdasági- és társadalmi folyamatok tervszerű átalakítására. A tekintélyelvű diktatórikus berendezkedés lebontása és ezzel párhuzamosan a jogállamiság és a piacgazdálkodás kiépítése természetesen nem valósulhatott meg zavarok nélkül. Ezek a zavarok a honvédelmi struktúrában is markánsan láthatóvá váltak. Ennek

⁸ Bognár Károly 2001. A Magyar Néphadsereg, majd Honvédség fejlesztése, reformtörekvései és átalakítása 1959-től 1998-ig. In: Ács Tibor-Horváth István (szerkesztők): Honvédelmi reformok, haderőátalakítások Magyarországon, 1848-1998. Budapest, 2001.

⁹ Szabó János (2001) szerint az átalakítás szorgalmazói úgy kívánták kontroll alatt tartani a haderőt, hogy a hadsereg régi, politikailag megbízható kádereit a minisztériumból a parancsnokság alárendeltségébe helyezték át, ezzel is gátolva az újonnan alakuló demokratikus kormányok működését.

¹⁰ 1989 elején a Magyar Néphadsereg létszáma – a polgári alkalmazottakkal együtt – 155700 főre tehető. Ez a létszám 1990-re 143 ezer főre csökkent. Németh Miklós az 1989. december 1-jén megtartott parancsnoki értekezleten bejelentette (Népszabadság, 1989. december 2.), hogy a már korábban elhatározott 9 százalékos csökkentés után újabb 25 százalékos létszámleépítést terveznek, amelynek 1991 végére kell realizálnia. Bejelentette továbbá, hogy 1991-től 12 hónapos lesz a sorkatonai szolgálat.

¹¹ Csabai György 2000./a. A magyar haderőreform folyamata és tapasztalatai 1988 és 2000 között. In: *Katonai Logisztika*, 3. szám

is betudhatóan az új kabinet védelmi reformja erős fáziskéséssel, csak 1992-ben indult el, de általában is igaznak véljük azokat a megállapításokat, miszerint ebben a kormányzati ciklusban az átfogó koncepció hiánya végigkísérte a haderő esetében tapasztalt átszervezéseket.¹²

Ez persze nem jelenti azt, hogy ne ismernénk el, hogy a védelmi szférát illetően az Antall-kormány előtt számos olyan feladat állt, melyek közül többet megfelelően oldott meg, illetve kezelt a kabinet, valamint az illetékes honvédelmi tárca. A kormányprogramban megfogalmazott kül- és biztonságpolitikai célok meghatározása – s azon belül a nemzeti szuverenitást megvédeni képes, alapvetően védekező feladatokra felkészített nemzeti hadsereg kialakítása¹³ – maradandónak bizonyult, megtörtént a VSZ-ből történő kilépés előkészítése és végrehajtása, s ezzel párhuzamosan a párbeszéd kialakítása a NATO politikai és katonai vezetésével. Felállításra került a tábori lelkészi szolgálat, miközben az ország maradéktalanul teljesítette a CFE szerződésből, valamint a Nyitott Égbolt Megállapodásból rá háruló kötelezettségeket. A kormányzati ciklus alatt megszülettek az ország katonai biztonsága számára nélkülözhetetlen törvényhozási döntések is: 1993-ban az Országgyűlés elfogadta a biztonságpolitikai, illetve a honvédelmi alapelveket, valamint a honvédelmi törvényt.¹⁴ Az alapvető biztonsági cél, azaz a dél-szláv háború nemzeti területre történő eszkalálódásának megakadályozása ugyancsak sikerült.

Az új védelmi vezetésnek elemi érdeke fűződött, hogy az 1989-ben kialakított vezetési struktúra megváltozzon. Világossá vált rövid időn belül, hogy a Németh-érában lefektetett védelmi reform súlyos problémahalmazt hagyott hátra: bár Für Lajos lett a régió első civil honvédelmi minisztere, ám a minisztérium az államfő alá rendelt Magyar Honvédség Parancsnokságának elkülönülése következtében képtelenné vált arra, hogy a fegyveres erők felett valódi hatásköri jogosítványokat megszerezze. Az 1990 késő őszen realizálódó taxis-blokád időszakában kialakult a végrehajtó hatalom szereplői, azaz a kormány és az államfő között a honvédség feletti kontroll ügyében az összecsapás,¹⁵ amely egészen 1991 őszeig, az Alkotmánybíróság döntéséig fennállt. A kormány által, átiratban kezdeményezett alkotmánybírósági határozat (48/1991 AB határozat) a hatáskörelosztás új rendszerét állapította meg. Az alkotmányosság felett őrködő szervezet úgy rendelkezett, hogy az államfő csak irányelveket adhat ki és nem parancsot, mivel katonai értelmében nem főparancsnoka a fegyveres erőknek, azaz nem szolgálati előljáró. Kimondta továbbá, hogy a funkcionális irányítás egyértelműen a végrehajtó hatalom (kormányfő, honvédelmi miniszter) hatáskörébe tartozik.¹⁶ A kormány számára kedvező döntés arra ösztökélte a védelmi vezetést, hogy viszonylag gyorsan átszervezéseket kezdeményezzen az 1989-ből örökölt komplikációk kiküszöbölésére. A reform tehát 1992 elején megindulhatott.

¹² Lakatos László-Till Szabolcs 2006. Védelempolitika. In: Pesti Sándor (szerkesztő): Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon (1990-2006). Rejtjel Kiadó, Budapest.

¹³ A nemzeti Megújulás programja, Budapest, 1990. 171. oldal.

¹⁴ 11/1993 Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről, 27/1993 Országgyűlési határozat a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről, valamint „A honvédelemről szóló 1993. évi CX. Törvény”.

¹⁵ A miniszterelnök és a honvédelmi miniszter a taxis-sztrájk letörése érdekében szükségesnek vélte a katonai szállítási kapacitások mozgósítását, ám a Köztársasági Elnök, mint a hadsereg főparancsnoka ezt elutasította, sőt Göncz Árpád alkotmányos válsággal fenyegette meg Antall Józsefet és Für Lajost.

¹⁶ Csabai György 2000./b. Az integrált védelmi minisztériumról. In: *Katonai Logisztika*, 3. szám.

A haderők feladatrendszerének átalakítása és újragondolása a térségben nem magyar sajátosság, hiszen a régió összes posztkommunista állama hasonló gondokkal küszködött. Az európai államok többsége úgy ítélte meg, hogy a világban végbement változások eredményeként a haderők jövőbeni feladata alapvetően megváltozik: a hangsúly a konfliktusok megvívása helyett áttolódik a fegyveres konfliktusok megelőzésére, a válságkezelésre, illetve a békefenntartó és béketeremtő képességek kialakítására. Erre ösztökéli a reform előtt álló országokat a veszélyforrások átrendeződése, az európai hagyományos fegyveres erők és fegyverzetek csökkentésére vonatkozó CFE-szerződés előírásai, a haderőkkel szembeni társadalmi elvárások módosulása, az országok gazdasági forrásainak szűkülése, valamint a NATO átalakuló biztonsági koncepciója.¹⁷ Nem állítjuk azt, hogy a konzervatív kabinet mindezeket az információkat ne ismerte volna, hiszen a magyar katonai-hadtudományi szakértői gárda bőven értekezett erről már az 1990-es évek elején is, annyi azonban bizonyos, hogy politikai koncepció, illetve anyagi források hiányában nem vállalkozott a mélyrehatóbb reformok elindítására. A kitűzött változtatások mindösszesen két területre terjedtek ki: egyrészt a minisztérium polgári-civil megerősítésére, másrészt a honvédség létszámának radikális csökkentésére.

Az Alkotmánybíróság döntésének köszönhetően – ahogyan korábban már jeleztük – a katonai vezetésnek a minisztérium alá rendelődése fokozatosan kialakult. A honvédelmi törvény véglegesen rendezte a minisztériumnak és a kormánynak a honvédség feletti irányítási jogát. Békeidőben a honvédelmi miniszter utasítási jogköre a Magyar Honvédség Parancsnoksága felé teljesen érvényesülhetett. A kormány az irányítási funkciók zavartalan működtetése érdekében a védelmi tárcaán belül megerősítette a civil alkalmazotti kör szerepét, középírányítói pozícióba szorítva vissza a hivatásos tiszti állományt.¹⁸ 1993 tavaszától kezdődően a politikai államtitkár mellett már a közigazgatási államtitkár is polgári személy lett, ezzel is növelve a demokratikus civil kontroll intézményi szintjét.¹⁹ Mindezek ellenére a – civil és katonai – apparátusok szintjén gyakorta jelentkezett együttműködési zavar, amely a ciklus végére felvetette a rendszerváltás előtt megfigyelhető integrált keret visszaállításának igényét. 1994 januárjában a kabinet egy kormányhatározat (1005/1994) meghozatalával elrendelte a minisztérium és a parancsnokság összevonását, ám a Horn-kormány az intézkedést érvénytelenítette.²⁰

A rendszerváltást megelőzően – a VSZ kötelezettségből adódóan – a haderőfenntartásra fordított anyagi bázis aránytalanul magas volt az ország nemzetgazdasági teherbíró-képességéhez képest. Ez alaposan megterhelte mind a költségvetés helyzetét, mind a reálgazdaságot. Az egyre aggasztóbb méreteket öltő gazdasági- és szociális válság közepette az Antall-kormány számára a szocializmus időszakában kialakított pazarló finanszírozási gyakorlat tarthatatlanná vált. Így a '90-es évek elején a védelmi szektorra fordított nemzeti

¹⁷ Magyar István 1996. Haderőreformok az európai államok hadseregeiben. In: *Hadtudomány*, 4. szám.

¹⁸ Szabó János 2001. I. m.

¹⁹ 1993. március 31-én Joó Rudolf MDF-es politikus, korábban a tárca egyik helyettes államtitkára váltotta a közigazgatási államtitkári pozícióban Annus Antal altábornagyot.

²⁰ Szabó János 2002. A honvédelem nagy projektjei 2001-ben. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László, Magyarország Politikai Évkönyve 2002. DKMK, Budapest.

össztermék radikálisan csökkent, ez pedig alapvetően rányomta bélyegét a haderő-átalakítás folyamatára. Ez elsősorban a régióban példátlan méretű, radikális létszámleépítésekben öltött testet.²¹ A honvédelmi alapelvekkel összefüggésben a honvédség csapatainak diszlokációja megváltozott, leépítették az országon kívüli működést biztosító szervezeti elemeket. A kormányzati ciklus alatt a Magyar Honvédség létszáma a 143 ezer főről 100 ezer főre csökkent, ezen belül a katonai állomány 120 ezerről mintegy 74 ezerre esett vissza. A létszámredukció ugyanakkor nem járt együtt a katonai szervezetek és az objektumok mennyiségének szükséges mérséklésével, ráadásul a technikai eszközök hadrafoghatósági szintje kritikussá vált, a képzési színvonal stagnált, a védelmi építmények (pl. laktanyák) állaga romlott, a megmaradt állomány szociális helyzete masszívan hanyatlott.²² Eredményként kell ugyanakkor számon tartanunk, hogy az 1994. január 1-jén hatályba lépő honvédelmi törvény a sorkatonai szolgálat kötelező időtartamát 12 hónapban, míg a polgári szolgálatét 18 hónapban maximálta. Felállításra került a békefenntartó szolgálat kiképzőközpontja, amelyet a békefenntartó alakulatok kiképzésének bázisává vált. 1993 októberében létrehozták a 88. Légiszállítású Lövész Zászlóaljat, amely – a fegyveres konfliktusok megelőzése és kezelése okán – az ENSZ békefenntartó feladatához történő illeszkedést gyorsította fel. Ez utóbbi fejlesztések az expedíciós hadsereg-modellhez vezető út első, igaz még gyenge lépéseiként értelmezhetők. Mindezek a sikerek azonban nem vonják kétségbe azon korábbiakban megfogalmazott állításunkat, miszerint az első szabadon választott kormány(ok) adhoc módon, átfogó koncepció nélkül vágtak bele a rendszerváltás utáni első haderő-átalakításba. Ennek ismeretében a kísérlet eredménytelensége nem meglepő.

A Horn-kormány: új prioritások áttörés nélkül

Az 1994. évi országgyűlési választásokat az MSZP fölényesen megnyerte, ennek ellenére – a tanulmány szempontjából lényegtelen okok következtében – koalícióra lépett az SZDSZ-el. A Horn-kormány programjának biztonság- és katonapolitikai fejezete számos területen újraértékelte az ország biztonságával kapcsolatos kérdéseket. Egyértelműen megfogalmazásra került, hogy az országvédelem önerőből történő biztosítása mellett, prioritást élvez az országnak a nemzetközi szövetségi rendszerekbe (NATO, EU) történő önkéntes betagozódása révén a biztonság magasabb szintű garantálása. Ennek a kitűzött célnak megfelelően új lendületet kapott a NATO-ba történő belépés előkészületeinek politikai, diplomáciai menedzselése.²³ A kormányprogram

²¹ Jakus János 2005. Magyar Honvédség – a rendszerváltástól napjainkig. In: *Új Honvédségi Szemle*, 7. szám.

²² Gazdag Ferenc 2001. A magyar kül- és biztonságpolitika stratégiai kérdései 1990-2000. In: Magyarország nemzeti stratégiája 2020-ig. MTA Veszprémi Területi Bizottsága-Veszprémi Egyetem Európai Tanulmányok Központja, Veszprém.

²³A NATO vezetése 1994 elején elindította a „Partnerség a békéért” című programot, amely széleskörű katonai együttműködés kialakítását szorgalmazta a szervezet tagállamai, valamint a programba belépő országok között. Magyarország még a Boross-kormány időszakában (1994. február 8.) aláírta a keretdokumentumot, amelynek következtében jelentősen megnőtt a diplomáciai és katonai tárgyalások száma, lehetővé vált a NATO-országokban tanuló tisztek számának jelentős növelése, továbbá a közös hadgyakorlatok megrendezése. A kooperáció segítette a csatlakozni kívánó országokat abban, hogy a csatlakozás egyik feltételeként szabott

emellett középtávon finanszírozható haderő megteremtését tűzte ki célul, másrészt előírta a honvédség középtávú átalakítási tervének, valamint hosszú távú korszerűsítési koncepciójának kidolgozását.²⁴

A kormányzati ciklus elején a haderő sem méreteiben, sem működésében, sem szervezeti felépítésében, sőt technikai fejlettségében sem felelt meg a kor követelményeinek. Az átalakítás beindítása így nem várható tovább magára. 1994 végére azonban világossá vált az új kormány előtt is, hogy az ország a gazdasági csőd szélén áll. Ilyen körülmények között a pénzügyi „tűzoltás” noha természetesnek nevezhető, azonban ez egyben előrevetítette a kormányprogramban lefektetett célok tarthatatlanságát. Így a Horn-kabinet haderőfejlesztését a NATO-csatlakozás feltételrendszerének kidolgozása mellett nagymértékben a Bokros-csomag védelmi szektort érintő negatív hatása határozta meg. A honvédelemre költött állami támogatás 1995-ben soha nem látott mélypontra, a GDP 1,4 százalékára süllyedt.²⁵

A szűkös források ellenére az átalakítási program beindult. A kormány 1995-ben benyújtotta a védelmi tárca által kidolgozott haderőreform-tervet az Országgyűlésnek. A törvényhozó testület 1995. nyarán elfogadta a Magyar Honvédség hosszú-, valamint középtávú átalakításának irányiról és létszámáról szóló országgyűlési határozatot (88/1995. OGY határozat). A parlamenti döntés szerint az átalakítást az ország veszélyeztetettségével, gazdasági teherbíró képességével, valamint a NATO-hoz történő csatlakozás szándékával összhangban kell megvalósítani. Emellett definiálásra került a reformmal szemben támasztott követelményrendszer is: *„Az átalakítás eredményeként fokozatosan, több lépésben, a jelenleginél kisebb, de hiteles visszatartó képességgel rendelkező, a NATO katonai szerveibe integrálható korszerű fegyveres erő jöjjön létre. Az átalakításnak ki kell terjednie a hadsereg életének minden területére, így a Magyar Honvédség hadrendjére, szervezeti felépítésére és vezetési rendjére, ...”*²⁶ A parlamenti határozat a középtávot – a konkrét tenni valót – a ciklus végéig (1998), a hosszú távot – az alapvető célokat – 2005-ig rögzítette. A reformtörekvés azonban nem volt képes a védelmi szektor helyzetének további hanyatlását megakadályozni, ugyanis egyrészt az országgyűlési határozat túlzó reményekre fűzte fel a vállalásokat, márpedig a rendszer finanszírozása alapvetően nem javult, másrészt a reform tervezésekor nem állt rendelkezésre az új biztonsági környezetet és kihívásokat alapul vevő biztonsági, illetve abból levezethető nemzeti-katonai stratégia.²⁷ A kornak megfelelő biztonságpolitikai és védelempolitikai alapelveket csak a következő ciklus parlamentje fogadta el 1998 decemberében. Erénye ugyanakkor a

interoperabilitás a NATO-csapatokkal kialakulhasson. Ennek a szoros együttműködésnek is köszönhetően a NATO 1997. júliusi madridi csúcsertekezletén a szervezet meghívta Magyarországot (Lengyelországot, Csehországot) a szövetség bővítésének első körébe. Magyarország 1999 elején csatlakozott a védelmi szövetséghez.

²⁴ Lakatos-Till 2006. I. m.

²⁵ Bognár Károly 2001. I. m.

²⁶ Magyar Közlöny 1995/57. szám, 3100. oldal.

²⁷ Ezt bizonyítja, hogy az 1997 októberében a Magyar Hadtudományi Társaság által megrendezett „A nemzeti katonai stratégia és az integráció” című konferencián az előadók egyértelművé tették, hogy a nemzeti biztonsági és nemzeti katonai stratégiák megalkotása nélkül nem lehet tovább haladni a haderő-átalakítás útján. A felszólalók védelempolitikai paradigmaváltást sürgettek, aminek célja a nemzeti és szövetségi biztonságpolitikai érdekek és értékek egyenértékű, harmonikus érvényesítése. In: A nemzeti katonai stratégia és az integráció, Budapest, 1997.

dokumentumnak, hogy a II. világháború utáni időszakban ez volt az első eset, hogy a törvényhozás előre és hosszú távra vázolta fel az ország védelmi feladatainak ellátásához szükséges katonai erő nagyságát, illetve haderő képét.²⁸

A koncepcióban meghatározásra került az állomány létszáma, amely 1998 végére 60 ezer főben maximálta a békelétszámot. A honvédség esetében korábban – azaz a Németh-kormány, valamint az Antall-Boross-kabinet időszakában – tapasztalt reformjai a védelmi elveknek megfelelő szervezeti felépítés, valamint a demokratikus kontroll megteremtése mellett félremagyarázhatatlanul a katonaság létszámának csökkentésére irányultak. Ezt kétségtelenül a fiskális kényszer motiválta. A védelmi szféra anyagi forrásainak elvonása mindenkor – így a Horn-kormányzat alatt is – beazonosítható jellegzetessége volt a haderő-átalakítási folyamatoknak. Ennek a logikának megfelelően a honvédség létszáma erőteljesen csökkent. A kormányváltás előtti mintegy 100 ezer fős békelétszámhoz képest a Magyar Honvédség létszáma – a terveknek megfelelően – 1997 végére 61500 főre apadt.²⁹ A végrehajtott létszámcsökkentés ugyan lehetővé tette a védelmi költségvetésben tapasztalható feszültségek pillanatnyi enyhítését, ám átfogó megoldást a krízisre nem jelenthetett. Továbbra is kritikus volt a haditechnikai eszközök, az anyagi készletek és a katonai objektumok helyzete.³⁰ Ráadásul a Magyar Honvédség katonai állománya ebben az időszakban az esetleges válsághelyzetek realizálódása esetén csak korlátozott mértékben volt képes feladatai végrehajtására.³¹ Ezt a negatív folyamatot érzékelve az új vezérkari főnök, Végh Ferenc 1996 júniusában egyértelmű üzenetet juttatott el a politikai osztályhoz, amelyben jelezte, hogy a 88/1995-ös OGY határozatban jóváhagyott feladatok elvégzéséhez a katonai büdzsében csak a finansiális keret fele áll rendelkezésre. A politikai aktoroknak tehát dönteniük kell, hogy – Végh szavaival – valódi hatékonyságú katonaság kialakítását vagy egy „operett” hadsereg felállítását támogatják.³²

Eredmény ugyanakkor, hogy a ciklus alatt vette kezdetét – 1995-től – a kötelező katonai szolgálaton alapuló reguláris hadsereg átalakítása vegyes rendszerű, azaz sorozott és szerződéses (önkéntes) állományból álló haderővé. 1997 novemberében életbelépett a sorállomány újszerű kiképzési rendje. Ennek alapján kettéválasztották az alap-, valamint a kötelékkiképzést: a bevonult újoncok a sorkatonai szolgálat első három hónapját az újonnan létrehozott két országos kiképzőközpontban töltötték el, míg a szakmai kiképzésre ezt követően a csapatoknál került sor.³³ Sikerként könyvelhető el továbbá, hogy a 114/1995-ös

²⁸A Németh-kormány idejében beindított reform alacsonyabb jogszabályi szinten, azaz kormányhatározatban írta elő a vállalásokat.

²⁹Gazdag Ferenc (szerkesztette) 2001. Biztonságpolitika. SVKI, Budapest.

³⁰Ezen az sem segített, hogy a ciklus alatt a honvédség az orosz államadóság terhére BTR-80, illetve BTR-80/A típusú páncélozott szállítójárművel, a fehéroroszoktól vásárolt T-72-es harckocsikkal, továbbá Mistral légvédelmi rakétákkal gazdagodott. A rendelkezésre álló technikai eszközök átlagéletkora ugyanis meghaladta a 15 évet, s közel 60 százalékuk technikailag elhasználódott.

³¹Jakus János 2005. I. m.

³²Szabó János 2001. I. m.

³³A csapatokat a NATO követelményekhez igazítva reagáló erőkre és fővédő erőkre tagolták. Az alakítók kiképzés a továbbiakban már nem terhelte a reagáló erőket, ezt a feladatot a kiképző központok vették át. Ezzel az átalakítással megteremtődtek a feltételei annak, hogy a honvédség megállapodásban rögzített alakulatai kijelölhetőek legyenek a későbbiekben a NATO keretében végzendő tevékenységre.

OGY határozat engedélyezte a Magyar Honvédség számára első komolyabb nemzetközi béketámogató feladatban (IFOR) történő aktív részvételt. A horvátországi Okucaniba telepített, zászlóaljnyi méretű csapattest mandátumának ideje alatt egyértelmű nemzetközi elismertségre tett szert. A magyar műszaki kontingens 1996. január végétől vett részt az IFOR tevékenységében Boszniában és Horvátországban.³⁴ A parlament 1997. decemberi határozata értelmében magyar csapatok részt vállaltak az SFOR tevékenységében is, gyakorlatilag ugyanazokkal a feltételekkel és összetevőkkel, mint az IFOR esetében. A nemzetközi békerendezésben a magyar vállalás hasznos terepnek bizonyult, hiszen lehetőséget teremtett a leendő szövetségesekkel a katonai együttműködésre, ezáltal is jelentős politikai tőkét kovácsolva a csatlakozási célnak.³⁵ Mindezeknek az intézkedéseknek köszönhetően a haderő professzionális szintje – ha csak jelképesen is, de – erősödött.³⁶

Az alapvetően a létszámcsökkenésre alapuló átalakítási folyamat természetesen a vezetési struktúrában is változásokat hozott. A Honvédelmi Minisztérium létszámát a szocialista tárcavezető minimálisan (317 főről 287 főre) csökkentette, ugyanakkor gyengítve a civil kontroll szintjét, felelős minisztériumi pozíciókba magas rangú katonatiszteket ültetett.³⁷ A korábban maga is katona Keleti György – szakmailag kétségbe vonhatóan – tábornokokra bízta a minisztérium adminisztratív vezetését: Fehér József közigazgatási államtitkár, Borsits László és Janza Károly helyettes-államtitkár lett.

Horn Gyula 1995. március 1-jén ismertette a közvéleménnyel a fegyveres erők új vezetési és szervezési rendjét. A vezérkari főnök (Németh Sándor) alárendeltségébe négy – szárazföldi, repülő és légvédelmi, anyagi-technikai, valamint humán – csoportfőnökséget állítottak fel, majd 2006. szeptember 1-jével – a NATO elvárásainak megfelelően – a honvéd vezérkar (Budapest) alatt megalakult a légierő vezérkara (Veszprém), a szárazföldi vezérkar (Székesfehérvár), valamint a logisztikai főigazgatóság. Mindeközben a parlament döntésének következtében egyesítették a Magyar Honvédség Parancsnoka, valamint a vezérkari főnök pozícióját. 1996 májusában az új egyesített pozícióba a szocialista adminisztráció Végh Ferencet nevezte ki.

Látható, hogy a rendszerváltás utáni két kormányzati ciklus alatt a sorozatos, több esetben értelmetlen átszervezések teljesen elkoptatták a haderőreform

³⁴ A műszaki kontingens biztosítása mellett Magyarország további két területen vett részt az IFOR akcióban: egyrészt átvonulást biztosított az ország szárazföldi és légi területén a béketeremtésben részt vevő államok katonai egységei számára, másrészt befogadó nemzeti támogatást nyújtott átmenetileg az országban állomásozó IFOR-organizációk részére.

³⁵ Igaz, a vállalt célok és a rendelkezésre álló eszközök közötti szakadék is ezeknek a nemzetközi szerepvállalásoknak a során kerültek először a felszínre, folyamatosan éreztetve ezzel a meglévő haderőstruktúra átalakításának szükségességét, továbbá a beindult haderő-átalakítás tarthatatlanságát. Gondoljunk csak arra, hogy a kiküldött magyar kontingensek egyetlen esetben sem voltak alkalmasak az eredetileg rendszeresített szervezeti, felszerelési állapotukban a kitűzött feladatok ellátására. Szinte minden alkalommal külön kiegészítésre szorultak, óriási hozzáadott anyagi ráfordítással.

³⁶ Jakus János 2005. I. m.

³⁷ Szabó János szavaival élve „az egyenruhás állampolgároktól eljutottunk az öltönyös tábornokokig”. In: Szabó János 2001. I. m. 32. oldal.

kifejezését, valamint értelmét.³⁸ Annak ellenére, hogy a kormány határozatot hozott (2218/1997.) a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjéről, az átláthatóság és a szintek közötti vita tovább növekedett. Amíg a katonai felső vezetés szerint a védelmi tárca túlzottan beavatkozott a honvédség szakmai életébe, addig a minisztérium irányítóinak álláspontja az volt, hogy nincs kellő rálátásuk a honvédség tevékenységére. Úgy vélték továbbá, hogy a katonai vezetők részéről folyamatosan megkérdőjeleződik a polgári irányítás jelentősége. A kölcsönös bizalmatlanságnak köszönhetően akadozott a civil és a katonai szféra között az információáramlás, s ennek következményeként a kooperáció és a koordináció hiányossá vált. A szakirodalom³⁹ szerint már a napi működést, továbbá a hosszú távú tervezést is veszélyeztető tarthatatlan helyzet alapvetően a következő tényezőkre volt visszavezethető:

- a miniszteri jogkör gyakorlását biztosító szervezeti garanciák kimunkálatlansága;
- a diszfunkcionális feladat- és hatáskörelosztás (duplírozás);
- a jogszabályok eltérő értelmezése;
- a közigazgatási és katonai szakszerűségek keveredése.

1997 végére a Magyar Honvédség tervezett átalakításának első, döntően mennyiségi változásokra épülő első szakasza befejeződött. Hiába érzékelték azonban a Keleti György vezette védelmi tárca, hogy a mind hamarabb elérendő NATO-tagság érdekében a honvédség fundamentális reformjára van szükség, az előirányzott haderő-átalakítás szükségképpen elmaradt attól a reformszinttől, melyre a következő kormányzat bátran építkezhetett volna.

Az első valódi reformkísérlet: az Orbán-kormány Stratégiai Felülvizsgálata

Az 1998-os parlamenti választásokat követően új koalíciós kormány alakult. A koalíciós tárgyalásoknak köszönhetően a Honvédelmi Minisztériumot formálisan az FKGP politikusai (Szabó János miniszter, Homoki János politikai államtitkár) irányították, ám a gyakorlatban inkább a vezető kormánypárt, a Fidesz biztonság- és honvédelmi politikája valósult meg. Ebben döntő szerepe volt Wachsler Tamás volt fideszes országgyűlési képviselőnek, aki a kormány megalakulása után a tárca közigazgatási államtitkára lett, s egyben a miniszterelnöki hatalom megtestesítője.⁴⁰ Az új védelmi kabinet csak fokozatosan kezdhetett hozzá programja végrehajtásához, hiszen egyrészt a nagyobbik kormánypárt által jegyzett kormányprogram, valamint a kiszegzák védelmi koncepciója között több ponton feszültség támadt,⁴¹ másrészt a kormányváltás után szinte azonnal jelentkező elemi csapások (pl. tiszai árvíz) azonnali lépéseket igényeltek, háttérbe szorítva a szisztematikus építkezés lehetőségét.⁴²

³⁸ Csabai György 2000./b. I. m.

³⁹ Szabó János 2002. I. m.

⁴⁰ Szabó János 2003. I. m.

⁴¹ Emlékeztet Szabó János miniszternek 1998. július 8-án, a minisztérium vezetői előtt tartott bemutatkozásakor elhangzott kijelentése, miszerint: „Mi nem vagyunk a NATO-tagság hívei...”.

⁴² Az országot ért elemi csapások egyértelműen bizonyították, hogy a honvédelmi erők hadrafoghatósági mutatói katasztrofális szinten állnak. A szétszórtan diszlokáló, több esetben a Dunántúlról átvezényelt egységek több tízórás késéssel értek az árvíz súlytotta területre, ráadásul

A minisztérium politikai vezetése azonban már a kormányzat hivatalba lépésekor kénytelen volt érzékeltetni a megoldásra váró feladatokat:⁴³

- saját álláspont kialakítása a korábbi kormányzati ciklusban a NATO-tagságra történő felkészülés már beindított folyamatáról;
- saját állásfoglalás kidolgozása a Horn-Keleti haderő-átalakítási koncepcióról;
- az előző kormányzati időszakban kialakított tarthatatlan védelmi költségvetés megreformálása;
- az amortizálódott haditechnikai park megújítása;
- a tárca és a vezérkar között állandósult feszültség oldása (az integráció megteremtése);
- a professzionális hadseregmodellre történő áttérés feltételrendszerének kidolgozása, ideértve a tartalékos szisztéma kereteinek megalapozását.

Az 1998-2002 közötti ciklus honvédelem-politikáját érintő legfontosabb eredménye, hogy Magyarország 1999. március 12-én teljes jogú NATO-tagállammá vált. Az önálló nemzeti keretekben tervezett védelmi politika helyébe a szövetségi rendszer nyújtotta biztonsági lehetőségek kiaknázása került. A NATO-tagság ugyanakkor lökést adott a haderő-átalakítási folyamatnak is. A kormány az új körülmények és a nemzetközi szerepvállalások egyre körülményesebb teljesítése érdekében rákényszerült, hogy a több területen elavult nemzeti honvédelmi struktúrát hozzáigazítsa az új szövetségi rendszer igényeihez. Az addig felhalmozott – és a korábbi reformkísérletek eredményeinek is köszönhetően – meglévő szervezeti, vezetési, ellátási és kiképzési kapacitási háttér és felkészültségi szint sok esetben alkalmatlannak bizonyult az új vállalások teljesítéséhez, s erre korábban az IFOR és SFOR kontingensek esetében tapasztalt anomáliák bőven szolgáltatnak bizonyítékot. A NATO-tagság esetében, amikor is a teljes magyar haderő a szövetségi rendszer részévé vált, már az eseti többletráfordításokkal nem lehetett tovább operálni. Erre közvetlenül az 1998-99-es koszovói válság után vállalt 300 fős KFOR kontingens felajánlásának a teljesítéséhez szükséges plusz források kényszerű akkumulálása és a felkészítési idő elnyúlása döbentette rá a védelmi irányító garnitúrát.⁴⁴ Bebizonyosodott, hogy a NATO-műveletekben történő részvételhez a haderő rendszerében szinte minden feltétel hiányzik, hiszen eddigre a honvédség szinte teljesen felélte a korábban felhalmozott béke készleteit, megspórolta a technikai fejlesztéseket, az állomány mind morális mind anyagi értelemben a szétzúllás határán állt.

A NATO-csatlakozás utolsó fázisában – részben a felvételt megkönnyítendő – az Országgyűlés 1998 decemberében elfogadta a Magyar Köztársaság biztonság-és védelempolitikai alapelveit (94/1998. OGY határozat), amellyel a törvényhozók tulajdonképpen az 1993-ban elfogadott biztonságpolitikai és honvédelmi alapelveket hozzáigazították a megváltozott biztonsági kihívásokhoz, valamint a

sokszor nem megfelelő felszereléssel. Ez a tanulság is elemi erővel mutatott rá, hogy a haderő-átalakítás felgyorsítása kormányzati szintű beavatkozást igényel.

⁴³ Szabó János 2003. I. m.

⁴⁴ Magyarország, most már, mint a NATO új tagja vett részt a Jugoszlávia elleni légi hadjáratban. Részt vett a háború megindításáról folyó döntésben, átengedte légtérét, valamint repterületeit és bázisait a szövetséges csapatok számára, továbbá részt vállalt egy katonai kontingenssel a béketeremtési folyamatban (KFOR).

közeledő NATO integrációhoz. A dokumentum ezzel – egyes felfogások szerint⁴⁵ – biztosította az elkövetkező 10-15 évre a haderőtervezés- és fejlesztés normatív alapjait. A határozat a biztonság két alapvető pilléréként a nemzeti hadsereg önerejét, valamint az euro-atlanti integrációt (NATO-tagságot) nevezte meg. A jogszabályból azonban jól kiolvasható a katonai dimenzió háttérbe szorulása, ugyanis így fogalmaz: „A Magyar Köztársaság biztonságpolitikai céljait elsősorban a külpolitika, a gazdaságpolitika és a védelempolitika útján érvényesíti.”

Az Orbán-kabinet a haderő-átalakítás tekintetében eleinte vállalhatónak vélte az előző kormány időszakában megkezdett haderőreform folytatását, azonban – ahogyan a korábbiakban már jeleztük – a NATO-csatlakozásból származó kötelezettségek végrehajtása, valamint a koszovói válság után a KFOR-felajánlás teljesítésekor tapasztalt problémák ráébresztették a politikai döntéshozókat, hogy szükségeszerű a további lépések megtétele előtt a haderőstruktúra szisztematikus átvizsgálása. A kormány ennek érdekében határozatban (2183/1999. Kormányhatározat) utasította a honvédelmi minisztert, hogy dolgozza ki a Magyar Honvédség egészét érintő stratégiai felülvizsgálat koncepcióját, majd folytassa le a vizsgálatot.⁴⁶ A Stratégiai Felülvizsgálat – Wachsler Tamás vezetése által kidolgozott – alapelveit és irányvonalát 1999. október 29-én (2322/1999. Kormányhatározat), majd ennek Végrehajtási Tervét (Fodor Lajos vezérkari főnök) 2000. március 16-án fogadta el a kormány.⁴⁷

A véderők időközönkénti stratégiai felülvizsgálata természetes a fejlett demokratikus társadalmakban. Az, hogy az államok időről-időre átvizsgálják védelmi struktúrájukat, az állandóan változó nemzeti környezet adta szükséglet.⁴⁸ A magyar stratégiai felülvizsgálat elindítása így a rendszerváltás utáni biztonságpolitikai változások és az ország szövetségi rendszerbe történő integrációjának a szerves következményeként értelmezhető. Világossá vált a politikai aktorok számára, hogy a hadsereg nagysága, összetétele, valamint vezetési rendje nem állt összhangban a honvédség feladatrendszerével és védelmi költségvetésével. A felülvizsgálat koncepció tehát arra irányult, hogy megoldja azokat a stratégiai feladatokat, amelyek alapvető problémaként tornyosultak a Magyar Honvédség előtt:⁴⁹

- a honvédség feladatai ellátásához elégséges finanszírozás megteremtése;
- a reális katonai képességek meghatározása és kialakítása;
- a kor kihívásainak megfelelő szervezeti felépítés és vezetés kiépítése;

⁴⁵ Ezt az álláspontot vallja pl. Szabó János. Nem osztja ugyanakkor ezt a felfogást Szenes Zoltán, aki szerint a NATO-csatlakozást szentesítő dokumentum még a szövetségi tagságot megelőző biztonságpolitikai koncepciót képviseli (pl. hagyományos háborúfelfogást tükröz). In: Szenes Zoltán 2005. Válaszúton a magyar biztonságpolitika. *Új Honvédségi Szemle*, 12. szám.

⁴⁶ Járosics Miklós 2004. Az elmúlt évek haderőfejlesztési kísérleteinek általános és logisztikai tervezési tapasztalatai. In: *Katonai Logisztika*, 12. szám.

⁴⁷ Szabó János 2003. I. m. Szabó megjegyzi továbbá, hogy a Nemzetbiztonsági Stratégia című dokumentum, amely a biztonság- és védelempolitikai alapelveknél részletesebb, a végrehajtás kereteit tárgyaló tervezetként készült 1999 tavaszán, lényegében beépült a stratégiai felülvizsgálat dokumentumába. Mint ismert a tervezetet csak 2002-ben fogadta el a kormányzat „Nemzeti biztonsági stratégia” címmel (2144/2002. Kormányhatározat).

⁴⁸ Matus János 1999. A stratégiai felülvizsgálatokról a demokratikus országokban. In: *Hadtudomány*, 3-4. szám.

⁴⁹ Csabai György 2000/a. I. m.

- a katonai humánállomány egzisztenciális helyzetének megalapozása, morális viszonyának helyreállítása;
- a hadkötelezettség megszüntetése, a professzionális haderő megszervezése.

A feladatoknak a teljesítéséhez a hivatkozott felülvizsgálati kormányhatározat olyan források felszabadítását jelölte meg, mint pl. az állomány 15 ezer fővel történő csökkentése, a belső állományarányok fokozatos átalakítása a bürokrácia leépítése révén, egyes felesleges, nem honvédelmi tevékenységek nemzetgazdasági kihelyezése, valamint a fenntartott ingatlanok, egyéb objektumok és haditechnikai eszközök csökkentése.

A levont következtetések szerinti átalakítás feladatait a 2322/1999. számú kormányhatározat rögzítette.⁵⁰ A jogszabályban meghatározták azokat az alapelveket, amelyek a következő 10 év távlatában hivatottak szabályozni a haderő-átalakítás kérdéskörét, a szervezeti átalakítást, a gazdálkodás feltételrendszerét, az állomány élet- és munkakörülményeinek, kiképzésének kereteit. Így pl. megfogalmazásra került – többek között – a minisztérium és a vezérkar integrációjának szükségessége, az új vezetési struktúra kialakítása olyan módon, hogy az maradéktalanul megfeleljen a szövetségi kötelezettségek mellett a védelempolitika új kihívásainak, a sorállomány szolgálati rendjének felülvizsgálat a „társadalmi igazságosság” kritériumainak megfelelően. A határozat leszögezte emellett, hogy a felsorolt feladatok költségvetési arányai lehetőség szerint közelítsenek a 40 százalék személyi, 30 százalék működési, valamint a 30 százalék fejlesztési kiadási arányokhoz.

A Stratégiai Felülvizsgálat Fodor Lajos vezetésével elkészített Végrehajtási tervét – mint már ismertettük – 2000 tavaszán fogadta el a kabinet. Ezután a tárca egyeztető tárgyalásokat bonyolított le, s ezek eredményeként a következő – többpárti konszenzussal elfogadott – javaslatok születtek:

- a Magyar Honvédség békelétszámának 45 ezer főre csökkentése;
- a vezérkar és a minisztérium integrációja, a szárazföldi és a légi erő vezérkarjának megszüntetése;
- a haderőnemi és a fegyvernemi összetétel változatlansága mellett az azonnal bevethető egységek arányának növelése;
- az alapfeladatokkal közvetlenül nem összefüggő intézmények és szervezetek megszüntetése, az így felszabadult források hasznosítása a védelmi szférában;
- a harcászati és mozgósítási rendszer átalakítása az új kihívásoknak megfelelően;
- az általános hadkötelezettség fenntartása mellett a professzionális haderőre történő áttérés lehetőségének kialakítása, a toborzás struktúrájának átalakítása;
- a nemzetőrség lehetőségének vizsgálata;
- a felkészítés és kiképzés rendszerének korszerűsítése, a válságkezelő-, katasztrófa-elhárító-, béketámogató- és humanitárius műveletek ellátásához szükséges képességek kialakítása;

⁵⁰ A kormányhatározat egyik irányadója a NATO 1999. évi védelmi-tervezési kérdőíve volt. Így az átalakítás ütemezését a NATO 2001-2006 közötti haderő-fejlesztési koncepciójához igazodva tervezték meg.

- új humánpolitikai koncepció megalapozása;
- a kis létszámú helyőrségek összevonása, a gazdaságosan üzemeltethető bázishelyőrségek létrehozása érdekében.

A tárgyalások alatt a parlamenti pártok között a koncepció egészét illetően egyetértés alakult ki, legalább is elvi szinten. Nem támogatták egyöntetűen ugyanakkor a politikai aktorok a sorkatonai szolgálat fenntartását, illetve a nemzetőrség megalakításának koncepcióját. Így a záró-megegyezésre nem került sor, – eltérő okok miatt – az SZDSZ és a MIÉP nem írta alá a tervezetet. A szabályozási folyamatot azonban már nem lehetett feltartóztatni, így az Országgyűlés az MSZP-SZDSZ kormány által kidolgozott, a honvédség hosszú- és középtávú átalakításáról szóló 88/1995. számú országgyűlési határozat helyébe megalkotta a 61/2000. számú, „A Magyar Honvédség átalakításának hosszú távú irányai” című országgyűlési határozatot. Az Országgyűlés a honvédség korszerűsítését 10 év alatt három ütemben tervezte végrehajtani:⁵¹

1. ütem: 2000-2003 között az új csökkentett szervezetre és létszámra történő áttérést;
2. ütem: 2004-2006 között a hadrafoghatóság és a kiképzési szint növelését, valamint az állomány életminőségének javítását;
3. ütem: 2007-2010 között a technikai modernizációt célozta meg.

A 2002-es kormányváltás következtében az Orbán-kormány számára csak az első ütem végrehajtása adatott meg. Ennek megfelelően a kormány a 2000 augusztusában kezdődött reform révén 2001 végére végrehajtotta a szervezeti és a létszámcsökkentést. Az alapvetően nem védelmi feladatokat ellátó organizációkat (pl. üdültetés, sport, kulturális) kivonták a hadrendből és azokat közhasznú társaságokká átalakítva végezték tovább tevékenységüket. A honvédség békelelétszáma a ciklus végére a korábbi 57 ezer főről 45 ezer alá csökkent. 2001-ben a kormány előterjesztésére a parlament módosította a honvédelmi törvényt, és ezáltal a sorkatonai szolgálat ideje kilenc hónapról hat hónapra csökkent. Egyértelműen pozitív fejlemény, hogy a sorállomány aránya a ciklus végére mintegy 35 százalékkal csökkent a reform előtti szinthez képest. „A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról” szóló – azóta többször módosított – 2001. évi XCV. Törvény alapján növelték a hivatásos állományon belül a tiszthelyettesek arányát, valamint a tiszti állományon belül a beosztott tisztek arányát.⁵² Ennek köszönhetően csökkent a vezetőtisztok, valamint a közalkalmazottak száma.

A legjelentősebb változás a vezérkar szintjén regisztrálható. A szervezeti átalakítás egyik fő eredményeként a Honvéd Vezérkar 2001 elejére átalakította belső szervezetét. A vezérkar alárendeltségében centrális szervként létrejött az Összhaderőnemi Hadműveleti Központ, a kiképzésért és a toborzásért felelős Hadkiegészítő és Kiképző Parancsnokság, valamint a „hadtáp” központi organizációjaként az Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság.⁵³

⁵¹ Csabai Károly 2003. Gondolatok a haderőreform néhány kérdéséről. In: *Új Honvédségi Szemle*, 3. szám.

⁵² Jelentős lépés volt a 2002 januárjától életbe léptetett illetményfejlesztés, ami addig példátlan 50-70 százalékos bérnövekményt eredményezett.

⁵³ A reformnak köszönhetően átszervezték a honvédség logisztikai rendszerét. Az ún. „termelő” logisztikai szervezetek a miniszter alárendeltségébe kerültek, míg a „fogyasztói” logisztikai

A 2004/2011. számú kormányhatározat rendelkezésének megfelelően 2001 szeptemberére a haderónemi vezérkarokat hadtestszintű parancsnokságokká szervezték át: ennek megfelelően létrejött a Szárazföldi Parancsnokság, valamint a Légierő Parancsnokság.⁵⁴

Mindezek a változások azonban szükségtelenné váltak volna, amennyiben a kormány nem rendezte a minisztérium és a vezérkar között az 1989 óta feszültségeket generáló viszonyrendszert. A 2001. június 12-én – a kormánypártok, valamint az MSZP és SZDSZ által – elfogadott 2001. évi XLII. és a 2001. évi XLIII. Törvény megnyitotta az utat a tárca és a vezérkar integrációja előtt.⁵⁵ Az „egyesülés” következtében a Magyar Honvédség Parancsnoksága megszűnt, az új integrált minisztérium 2002. január 1-jével megalakult. Az új struktúra létrehozása elkerülhetetlenné teszi a két terület – a védelmi igazgatás és a vezérkar – között az együttműködést. Az új rendszer legfontosabb jellegzetességei a következők:⁵⁶

- a Honvéd Vezérkar egyidejűleg része a Honvédelmi Minisztériumnak és a Magyar Honvédségnek;
- a vezetés két pólusát az együttműködésre kötelezett közigazgatási államtitkár és a vezérkari főnök adja. A két vezető egymásnak mellérendelt pozícióban van, mindketten a minisztérium szervezetén belül azonos jogállású személyek. A honvédelmi miniszter e két pólus révén, általános jogkörben irányítja és vezeti a honvédséget;
- a közigazgatási államtitkár vezeti a minisztérium hivatali apparátusát, irányítja a hatáskörébe utalt védelmi hivatalokat, valamint háttérintézményeket. Ebbe a körbe a vezérkar nem tartozik bele, ugyanakkor pl. a humán, a logisztikai, a jogi, a költségvetési, az igazgatási vagy a nemzetközi területeken az államtitkár szakirányítója a Magyar Honvédségnek;
- a vezérkari főnök vezeti egyrészt a vezérkart, valamint katonai szakmai szempontból a honvédséget. Emellett katonai területekkel kapcsolatos szakirányítója a minisztérium hivatalainak és a háttérintézményeinek;
- a Honvéd Vezérkar a miniszter katonai tervező, döntés-előkészítő törzseként funkcionál.

A négy év alatt tehát jelentős, sőt a rendszerváltás utáni időszakot elemezve a legjelentősebb lépésekre került sor a honvédség és általában a katonapolitika területén. Amennyiben ehhez hozzátesszük, hogy az előző szocialista kabinethez

struktúrák a vezérkari főnök alárendeltségébe tartozó logisztikai parancsnokság hatásköre alá kerültek.

⁵⁴ Csabai Károly 2003. I. m.

⁵⁵ A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjáról szóló törvény, valamint az alkotmányt módosító törvény 2001. júniusában lépett hatályba. Ezzel elkezdődött az integrált szervezeti struktúra kialakítása. A strukturális elrendezés alapelveit a „Koncepció a Honvéd Vezérkarnak a Honvédelmi Minisztériumba történő integrálása” című dokumentumban rögzítették. Elérendő cél lett, hogy a két különböző szervezetnek kisebb létszámú integrált minisztérium jöjjön létre, amely egyaránt képes a honvédelmi igazgatási, valamint a katonai szakmai döntés-előkészítéssel kapcsolatos feladatok ellátására. Prioritás volt továbbá a szervezeti duplírozások megszüntetése, a vezetői szintek és státusok számának csökkentése, továbbá a költségvetési források hatékonyabb tervezése, felhasználása és ellenőrzése. Lásd erről bővebben: Szabó János 2002. I. m.

⁵⁶ Szabó János 2002. I. m., valamint: Horváth István-Kiss Jenő (szerk.) 2001. A Honvéd vezérkar integrálása a Honvédelmi Minisztériumba (1998-2001). Honvédelmi Minisztérium, Budapest.

képest a védelmi szférára fordítható források is nőttek,⁵⁷akkor komoly reformidőszakként kellene számon tartanunk az Orbán-kormány ciklusát. Ez az állításunk azonban – több okból kifolyólag – nem lenne szakmailag megalapozott. Áttörésre ugyanis most sem került sor. Ennek okai – a teljesség igénye nélkül – a következők:

- Nem került a kormány által jóváhagyásra a kormányprogramban ígért nemzeti katonai stratégia, márpedig e nélkül megalapozott, hosszú távú katonai reformokat meghirdetni – szakmai értelemben – nem szabad. A kormány a nemzeti biztonsági stratégiát („Biztonság az új évezred küszöbén”- 2144/2002. számú kormányhatározat) is csak a kormányzati periódus végén, 2002. május 6-án fogadta el, így ennek a dokumentumnak hatása csak kismértékben érvényesülhetett.⁵⁸ Ráadásul a biztonsági koncepció csak érintőlegesen tárgyalta a hagyományos értelemben vett katonai veszélyeztető tényezőket, pedig a NATO álláspontja nem változott – különösen 2001 szeptembere után – abban, hogy a tagországoknak gondoskodniuk kell saját katonai védelmükről.
- A NATO-felajánlások nagy részét az ország nem teljesítette, s ezért Magyarországot a NATO és a nemzetközi közvélemény részéről több bíráló érte. A Foreign Affairs amerikai folyóirat 2002. november-decemberi számának megfogalmazása szerint „Magyarország a NATO-vállalásokat nem teljesítette, elnyerte a legrosszabb NATO-tag címet”.⁵⁹ Ez a megállapítás ugyan már a Medgyessy-kormány időszakában született, ugyanakkor természetes, hogy az előző kabinet munkáját minősítették ezekkel a kemény szavakkal.
- Nem teljesült a kormánynak az a vállalása sem, hogy 2001-re az ország a GDP 2 százalékát fordítja védelmi kiadásokra. Természetesen a ciklus alatt végignövekedett a katonai szférára fordítható anyagi bázis nagysága, ám elmaradt a másik két újonnan felvett NATO-tagországban tapasztalt „bőségtől”: 2000-ben Csehország a GDP 2,2 százalékát, Lengyelország 2 százalékát fordította a területre, miközben Magyarország csak 1,7-et. Ez pedig alapjaiban rendítette meg a reform végrehajthatóságát, hiszen a feladatok meghatározásakor elmaradt azok költségvetési megalapozottsága. Ennek is betudhatóan nem vált világossá, hogy a haditechnikai fejlesztésekhez szükséges forrásokat miből (minisztériumi vagy központi költségvetés) finanszírozza a tárca. Általában a tervezés során prognosztizálták ugyan a tízéves reform egyes éveinek költségvetési forrásait és a vele szemben jelentkező kiadási összegeket, ám azok mögött nem álltak rendelkezésre a katonai organizációk feladataihoz kötött részletes erőforrás és költségtervek, holott erre az időszakra már ismerté váltak a magyar szakemberek számára is a NATO szövetségi rendszerében alkalmazott tervezési eljárások.⁶⁰

⁵⁷ A négy év alatt a honvédelmi tárca költségvetése nominális értelemben folyamatosan emelkedett, s ez reálértékben is növekedést eredményezett. Fontos azonban leszögezniünk, hogy a védelmi büdzsé nagysága ebben a ciklusban sem érte el a NATO által előírt, a GDP 2 százalékát kitevő költségvetési szintet.

⁵⁸ Igaz, 1999 tavaszára – ahogyan már jeleztük – elkészült a dokumentum tervezete (Nemzetbiztonsági Stratégia), amely beépült a stratégiai felülvizsgálat koncepciójába.

⁵⁹ Csabai Károly 2003. I. m. 22. oldal.

⁶⁰ Járosicsák Miklós 2004. I. m.

- A program nem tűzte ki célul az új típusú feladatokra alkalmas, gyors, hamar bevethető és mozgékony harcoló alakulatok kialakítását. A válságkezelő műveletek végrehajtásához szükséges képességek kiépítése így elmaradt, s helyette a stratégiai felülvizsgálatra alapuló „reform” elsősorban a hagyományos védelmi képességek fejlesztésére, illetve a szövetséges feladatok teljesítésére helyezte a hangsúlyt.⁶¹ Ez inkább a rendszerváltás után kialakult struktúra konzerválásához járult hozzá.
- A kormányprogram – szakmailag megalapozottan – célként fogalmazta meg a professzionális hadseregmodell alapjainak kialakítását, ám érthetetlen módon ezen a területen a változtatás előirányzott mértéke csak visszafogottnak minősíthető. Nehezen értelmezhető, hogy a programalkotók a reform végére, azaz 2010 után is fenn kívánták tartani a vegyes (sorozáson és önkéntességen alapuló) haderő-modellt, miközben az évezred elejére sem komoly szakmai, sem társadalmi indoka nem volt a sorozott hadsereg fenntartásának.⁶²
- Az előző bírálattal szoros összefüggésben megállapítható az is, hogy a területvédelmi erők átalakításának keretében elrendelték a nemzetőrségnek, mint önálló fegyveres erőnek a létrehozását. A nemzetőrség megalakítását ráadásul a kényszersorozás fenntartásával vélték kivitelezhetőnek. Ez a tervezett lépés azonban sem a szakmai irodalomnak, sem a nemzetközi gyakorlatnak nem felelt meg. A szándék elsősorban ideológiai (pl. a honvédelem össznemzeti ügy) célokat szolgált, amelynek realizálódása – a szakmai érvek ellenében – súlyos károkat okozhatott volna a védelmi szféra számára.⁶³

A Medgyessy-kormány (2002-2004) és a Védelmi Felülvizsgálat

A 2002-es parlamenti választások után megalakuló szocialista-liberális kormány jelentősen megváltozott globális biztonsági környezetben kezdte meg munkáját. Az alapvető változást a 2001. szeptember 11-ei terrortámadás idézte elő, amely alapjaiban módosította az USA és szövetségesei kül- és biztonságpolitikai nézetrendszerét, s közvetlen okozója lett a máig is húzóó afganisztáni és iraki háborús konfliktusoknak. Ez a nemzetközi eseményláncolat jelentős hatással bírt a magyar haderő-fejlesztési folyamatra is.

A kormányprogram – erősen építve a szocialista párt 2001 júniusában megjelenő „Honvédelmi rendszerváltás-önkéntes és hivatásos hadsereget Magyarországon” programfüzet téziseire – az új típusú biztonsági kihívásokat (pl. nemzetközi

⁶¹ Szenes Zoltán 2005. I. m.

⁶² Deák Péter 2004. Gondolatok az önkéntes haderőre való áttérés kérdéseiről. In: *Új Honvédségi Szemle*, 12. szám.

⁶³ Az nem tagadható, hogy a honvédelem össznemzeti ügy, nem szabad azonban elfeledni, hogy a rendszerváltással természetesen együtt járó – gazdasági, társadalmi, morális, politikai stb. – megrázkódtatásokkal terhelt társadalomban a hadköteles korú tagoknak egy jelentékeny részében ezek az erkölcsi indíttatású igények, illetve kötelezettségteljesítési szándékok részben, vagy teljesen hiányoznak. Miként nehezen megmagyarázhatók a társadalom részére azon többletforrások bevonása is, melyek elengedhetetlenül fontosak egy újabb katonai szervezet (Nemzetőrség) felállítására esetén.

terrorizmus, alacsony intenzitású fegyveres konfliktusok) figyelembe véve fogalmazta meg a védelmi szektorban végrehajtandó szándékát.⁶⁴ A program megállapította, a honvédelem feladatai és lehetőségei új dimenzióba kerültek a NATO-tagsággal. Az ország számíthat a biztonsági szervezet közreműködésére, amennyiben külső agresszió érné, ugyanakkor feladatává vált, hogy hasonló helyzetben közreműködjön a NATO által kitűzött feladatok megoldásában. A dokumentum megállapította azonban, hogy a haderő – állapotára való tekintettel – ennek az utóbbi elvárásnak nem képes maradéktalanul megfelelni. A hadsereg helyzete az Orbán-kormány időszakában továbbromlott, ezért az új kormány legfontosabb célkitűzése a nemzeti és szövetségi követelményeknek egyaránt megfelelni képes, a külső biztonsági kihívásokkal szembenező honvédelmi képességek megteremtése. Erre – a kormányprogram szerint – egy jóval kisebb létszámú, modern, ütőképes kialakítása a legmegfelelőbb, amely professzionális jellegű, azaz az önkéntesség elvére épül. A program tehát egyértelműen megcélozta – a ciklus végéig – a kényszersorozáson alapuló hadsereg-modell felszámolását.

Az új kormány tehát jól érzékelte, hogy az előző kormányzati periódusban beindított reformfolyamat félresiklott, alapvető – az új biztonsági környezet is figyelembe vevő – változások szükségesek a védelmi szféra területén. Rövid időn belül világossá vált, hogy nem kívánják folytatni az 1999-2000-ben megkezdett reformlépéseket, hiszen azok olyan belső ellentmondásokat hordoznak, amelyek nem teszik lehetővé a honvédség hanyatlásának megállítását.⁶⁵

- Nem állnak rendelkezésre a szükséges költségvetési források;
- a haditechnikai korszerűsítési program hosszú távú kifutását nem tervezték meg;
- az előző kormány a kényszersorozás fenntartása mellett foglaltak állást;
- a Magyar Honvédség a korábban felvállalt képességi területeken nem ért el áttörést.

A kormány arra a következtetésre jutott, hogy új koncepció kialakítására csak abban az esetben van reális mód, amennyiben felméri a honvédség állapotát.⁶⁶ Az új miniszter (Juhász Ferenc) így 2002 júliusában a vezetési rendszer javítása, valamint a rendelkezésre álló erőforrások közötti összhang hiánya miatt, továbbá a költségvetési források célszerűtlen felhasználásának megszüntetése érdekében elrendelte az ágazat védelmi képességeinek felülvizsgálatát (65/2002. számú honvédelmi miniszteri rendelet a „Védelmi Felülvizsgálatról”).⁶⁷ A felülvizsgálat deklarált célja (miniszteri utasítás) az volt, hogy a nemzeti érdek alapján meghatározza a honvédség küldetését, feladatait, a szükséges katonai képességeket, valamint az ezek eléréséhez szükséges költségvetési forrásokat, illetve jog- és hatásköröket, az elszámoltathatóságok biztosítását.⁶⁸ A felülvizsgálat lefolytatása érdekében létrehozták a Védelmi Felülvizsgálatot

⁶⁴ „Cselekedni, most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. 2002-2006. Budapest, 2002.

⁶⁵ Martinusz Zoltán 2003. A magyar haderő stratégiai felülvizsgálata. In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve 2003. DKMK.

⁶⁶ Nem tagadható, hogy a minisztériumi vezetést az új stratégiai felülvizsgálat elrendelésére az is motiválta, hogy időt nyerjen, ugyanis a kormányátvételekor a reformfolyamat felgyorsításának módszerét még nem ismerték.

⁶⁷ Nagy Gábor 2004. Haderő-átalakítás és haderőfejlesztés. In: *Hadtudomány*, 2. szám.

⁶⁸ Lakatos László-Till Szabolcs 2006. I. m.

Irányító Bizottságot (VFIB), amelybe a szaktárca delegáltjai mellett a Miniszterelnöki Hivatal, a Külügyminisztérium, a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium szakértői vettek benne részt.

AZ VFIB a miniszteri utasításban meghatározott célkitűzéseket tovább bontva az alábbi perspektivikus célokat határozta meg:⁶⁹

- a hitelesség helyreállítása a NATO szervezetén belül;
- a Magyar Honvédség 10 év alatti modernizálása azzal a céllal, hogy végre NATO-kompatibilissé váljék;
- az önkéntes, professzionális hadsereg-modell kiépítése;
- a harcoló alakulatok helyzetének, infrastruktúrájának, felszereltségének javítás;
- a haderő társadalmi presztízsének növelése;
- a fentebb megnevezett követelményekhez szükséges források biztosítás.

A bizottság világosan látta, hogy az elmúlt évek reformkoncepció leginkább a finanszírozási oldal elégtelen volta miatt buktak meg, így a szükséges források meghatározása önmagában nem elég, szükségszerű a katonai költségvetés alapvető reformját is előmozdítani. Ehhez a következő lépések megtételét rendelte el:

- a tárca költségvetési szerkezetének radikális átvilágítása és átalakítása;
- a működési és támogatási kiadások csökkentése, az így felszabaduló források átcsoportosítása a fejlesztési oldalra;
- egy korszerű pénzügyi menedzsment rendszer alapjainak a lerakása;
- áttérés a program-központú, a középtávú prioritásokat meghatározó erőforrás-tervezésre.

A bizottság által alkalmazott módszer⁷⁰alapelve az volt, hogy a védelmi felülvizsgálat folyamata szorosán kösse össze egymással a kormányzati célkitűzéseket és a katonai szalmi prioritásokat. Ennek megfelelően a felülvizsgálat egy 10 lépést magába foglaló folyamatot követett, melynek lépései logikailag egymásra épülnek:⁷¹

1. A kül- és biztonságpolitikai célkitűzések meghatározása.
2. A honvédelmi célkitűzések meghatározása.
3. A Magyar Honvédség küldetésének és feladatainak meghatározása.
4. A tervezési alapvetések (ambíciószint) definiálása (milyen feladatra, milyen erőket, milyen szövetségesi együttműködésben és mennyi ideig kell alkalmazni) .
5. A szükséges katonai képességek kitűzése.
6. Az összes következmény beazonosítása.
7. A hiteles és megalapozott források meghatározása, költségelemzések elvégzése.
8. A választási lehetőségek vizsgálata.
9. A prioritások meghatározása.
10. Az erőforrások allokációja és a 10 éves terv véglegesítése.

⁶⁹ Nagy Gábor 2004. I. m.

⁷⁰ A Védelmi Felülvizsgálat a '90-es évek végén végrehajtott brit stratégiai felülvizsgálat metodikáját vette át.

⁷¹ Nagy Gábor 2004. I. m.

A fenti szempontok alapján lefolytatott felülvizsgálat eredményeit és annak következtetéseit, a követendő célokat az „Úton a XXI. század hadserege felé” című minisztériumi kiadvány foglalta össze. Az átfogó vizsgálat alapján világossá vált, hogy a honvédség működőképességének helyreállítása további áldozatok nélkül elképzelhetetlen. Így kiderült, hogy további létszámleépítésekre és laktanyabezárásokra kerül sor, és alapvetően szükséges a kiszolgálórendszerek és a minisztériumi „vízfej” gyökeres átalakítása, a katonai költségvetésen belül a megcsontosodott preferencia rangsorok radikális átszervezése.

A kormány 2003 őszén határozatot hozott (2236/2003. számú kormányhatározat) a honvédség 2004-2013 közötti időszakra vonatkozó átalakításának, valamint új szervezeti struktúrájának kialakításáról. A védelmi felülvizsgálatnak – valamint az időközben lezajlott prágai NATO-csúcson körvonalazott katonai vállalásoknak⁷²- köszönhetően a kormányhatározatban számos haderőfejlesztési alapelv került rögzítésre. A fenyegetettség-elemzés alapján világossá vált, hogy Magyarországot belátható időn belül hagyományos értelemben vett katonai támadás kockázata nem fenyegeti. Ennek következtében szükségtelenné vált a régi struktúrájú tömeghadsereg fenntartása, helyette az új biztonsági kihívásoknak jobban megfelelni képes modulszerű, multifunkciós, nemzetközi szintre telepíthető haderő kialakítását határozta el a kabinet.

A kormány 2004 februárjában javaslatot nyújtott be a haderő-átalakítás hosszú távú – kormányhatározatban rögzített – programjának megvalósítása céljából. A parlament által elfogadott, „A Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányáról” szóló 14/2004. számú Országgyűlési Határozat indoklása szerint a korábbi, Orbán-kormány által beterjesztett hosszú távú fejlesztés annulálására amiatt van szükség, mert az új biztonsági kihívások és biztonság- és katonapolitikai fejlemények új filozófiát igényelnek. A parlamenti dokumentum leszögezi, hogy a biztonságpolitikai környezet módosulása, valamint az ország megváltozott biztonsági igényei következtében szükségessé vált a magyar haderő feladatainak módosítása, új képességekkel történő kiegészítése.

Egyértelművé vált, hogy a kormánypárti döntéshozók az ország biztonságát csak és kizárólag a NATO és az EU keretei között vélik garantálhatónak, s ennek megfelelően az önálló védelmi identitás fenntartását nem tekintik továbbá kitüntetett célnak. Ezt bizonyítja, hogy az új határozat a megelőző hasonló tárgyú, előző kormányzati ciklusban elfogadott országgyűlési határozat középtávú tervének a kifutását sem várta meg.

Az új elvárások szerint az új haderőt alapvetően négy katonai feladat megoldására kell felkészíteni:

- a Magyar Köztársaság területének, valamint a szövetségi rendszer egészének védelme;

⁷² A 2002. november 21-22.-i prágai NATO-csúcson a honvédelmi vezetés kijelentette, hogy a szervezet számára korábban felajánlott erőket és eszközöket 2004-től folyamatosan a NATO rendelkezésére bocsátja. Ez első körben mintegy 3000 katonát jelentett. A magyar vállalat emellett arra is kiterjedt – többek között –, hogy a Magyar Honvédség mozgékonyágát, a biológia és vegyi fegyverek elleni védekezőképességét javítja, a védelmi költségvetés mértékét a GDP akkori 1,7 százalékáról 2 százalékra növeli, és mintegy 40 főnyi egészségügyi alakulatot küld ki – az ENSZ felkérésére – Afganisztánba.

- béketámogató műveletekben történő hatékony részvétel;⁷³
- egyéb nemzetközi műveletekben való magas szintű részvétel;
- a polgári hatóságok számára nyújtott támogatás (pl. katasztrófa-elhárítás).

Az előbbi prioritásokból következik, hogy az új haderóstruktúrában számos szakmai kultúra (pl. tűzérség) csökkentését és megszüntetését tervezte el a kormányzat. Ezeket a későbbiekben a védelmi kabinet végre is hajtja elég, ha csak a pécsi tűzérdandár megszüntetésére, vagy a szombathelyi és szabadszállási kiképzőközpontok felszámolására gondolunk.

A tervezett program végrehajtása azonban ismételten megbukott. 2004 végére világossá vált, hogy a korábbi évek túlteljesített szociálpolitikai juttatásai következtében a költségvetés kiadási oldala tarthatatlanná vált. Az erőteljes megszorítás azonban különösen a katonai költségvetést érintette kedvezőtlenül: a központi büdzsé 2004 végén bekövetkezett szigorítása miatt a védelmi tárca kereteit mintegy 100 milliárd forinttal csökkentették. Ez a forráskivonás elég volt ahhoz, hogy a védelmi felülvizsgálatra épített, szakszerűen modellezett és megcélzott reformlépések kivitelezése elsikkadjon. A védelmi szektor 2005-re vonatkozó GDP-előirányzata 1,25 százalékra zsugorodott, miközben nem került sor a tárcán belüli pénzelosztás tervezett reformjára sem.

Az első Gyurcsány-kabinet (2004-2006): a kényszersorozás megszüntetése

A 2002 óta regnáló szocialista-szabad demokrata kormányok alatt a helyzet alapvetően romló tendenciát mutat. A Medgyessy-kormány után az első Gyurcsány-kormány is hangzatos ígéretet tett a haderóreform beindítására, majd folytatására, ám a védelmi költségvetés fokozatos megkurtítása következtében ezek vagy elhaltak, vagy csupán a fokozatos létszámleépítésben, illetve laktanya- és repülőtér bezárásokban öltöttek testet. A haderóreform látszatát ebben az időszakban egyértelműen kommunikációs célzattal tartották fenn. Ez jól illeszkedett abba a kormányzati filozófiába, amely a valódi kormányzás helyett a médiamanipulációk sorozatával igyekezett – nem kevés sikerrel – társadalmi támogatottságát fenntartani. Alapvetően a belpolitika, a társadalmi elfogadottság igénye motiválta azt is, hogy a szocialista párt és a kormány, felhagyva korábbi markáns álláspontjával, 2004 elejétől egyre inkább szorgalmazta a sorozáson alapuló hadseregmodell eltörlését és a professzionális honvédség felállítását. 2004-re világossá vált, hogy az átfogó kormányzati reform egyik elemeként meghirdetett haderő-fejlesztési kísérlet megbukott. Mind Medgyessy Péter, mind Gyurcsány Ferenc számára szükségszerűvé vált tehát ezen a területen egy olyan „sikertéma”, amely feledtetni tudta a szakmai közvélemény és a választópolgárok előtt egyaránt, hogy a reform lényegében elbukott.⁷⁴ A 2002 és a 2006 közötti

⁷³ Az Orbán- és a Medgyessy-kormányok időszakára a külföldi békemissziókban történő magyar részvétel rutinizáltá vált.

⁷⁴ Kern Tamás 2006. A sorkatonai szolgálat megszüntetéséről folyó parlamenti viták. In S. Szabó Péter (szerk.) Pécsi politikai tanulmányok III. Pécs, PTE BTK.

„reformok” legjelentősebb, szinte egyedüli eredményének így a professzionális hadseregmodellre történő átállás alapjainak letétele bizonyult.⁷⁵

Az 1990-es évek közepétől kezdődően a magyar civil társadalom több aktora (pl. Alba Kör, Hadkötelezettséget Ellenzők Ligája) a politikai közbeszéd részévé tette a sorkatonai szolgálat megszüntetését, és ezzel párhuzamosan egy önkéntességen alapuló professzionális hadsereg létrehozásának modelljét. A releváns politikai szereplők közül a kezdeményezést legelőször az SZDSZ karolta fel, és egyfajta liberális agendaként hirdette meg. A párt – érzékelve a közvélemény és a médiumok többségének támogatását – 1999-ben politikai vitanapot kezdeményezett a parlamentben, „A kötelező sorkatonai szolgálat felváltása önkéntes és hivatásos hadsereggel és Magyarország NATO-csatlakozása” címmel.⁷⁶ Álláspontjuk szerint megérett a lehetőség arra, hogy a sorozáson alapuló rendszert Magyarországon azonnal felszámolják. A politikai vita azonban nem hozott áttörést, eltekintve attól, – amint arra már felhívtuk a figyelmet –, hogy a Fidesz vezette kormány előterjesztésére az Országgyűlés 2000-ben elfogadott egy országgyűlési határozatot, melyben hitet tettek a sorkatonai szolgálat – hosszú átmenet utáni – megszüntetése mellett.⁷⁷ Álláspontjával tehát ekkor még magára maradt a liberális párt, ugyanis a szocialista párt is csak középtávon, 10-15 év alatt látott lehetőséget arra, hogy a sorkatonai állomány megszűnjék. A többi parlamenti párt eleve elvetette az azonnali struktúraváltás lehetőségét.

A koncepcionális eltérések ellenére azonban az ezredforduló utáni években a magyar politikai elit szinte egyöntetűen – kivétel az FKGP és az MDF bizonyos körei – támogatásáról biztosította a sorozáson alapuló hadseregmodell viszonylag látható időn belüli megszüntetését. A téma – kiemelten pozitív társadalmi támogatottsága okán – így a 2002-es országgyűlési választások egyik releváns szakpolitikai kérdésévé vált. Nem meglepő tehát, hogy az egymást követő szocialista-liberális kormányok programjaiban ez a programpont olyan kiemelt katonapolitikai feladatként fogalmazódott meg, melyet a ciklus végéig realizálni kell. 2004-ben azonban a folyamatok felgyorsultak, s még ebben az évben a parlamenti pártok együttműködésének köszönhetően megszűnt a sorozáson alapuló hadsereg-modell, s helyét a professzionális szervezettségű honvédség vette át.

Az év folyamán a parlamenti pártok közötti kialakult vita árnyalt bemutatására a jelen tanulmány nem vállalkozhat,⁷⁸ annyit azonban mindenképpen jelezni kell, hogy 2004 áprilisában a területet felügyelő szakminiszter kijelentette: a Magyar Honvédség 2004 év végéig minden feltételt megteremt annak érdekében, hogy kizárólag önkéntes alapon működjenek a magyar haderő. Juhász Ferenc első alkalommal vetette fel, hogy a kormány még a nyáron beterjeszti azokat a többségében kétharmados törvénymódosításokat (Alkotmány, Honvédelmi törvény), amelyek megalapozzák az áttérést.

⁷⁵ Kisebb viták után a parlamenti ellenzék legnagyobb pártja, a Fidesz is támogatta a professzionális hadseregmodell bevezetését és az ezzel összefüggő alkotmánymódosítást.

⁷⁶ Lásd erről bővebben: Kern Tamás 2005. Magyar biztonságpolitika a változó világban. Elszalasztott esélyek – Parlamenti vitanapok 1991-2005. (szerk: Kéri László -Szabó Andrea), MTA PTI, Budapest.

⁷⁷ 61/2000. OGY határozat (VI. 21.) „A Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól”.

⁷⁸ Lásd erről bővebben: Kern Tamás 2006.

Július közepén a Fidesz elnöksége is a sorkatonai szolgálat végleges eltörlése mellett foglalt állást. Július 26-án azonban a nagyobbik ellenzéki párt két határozati javaslatot nyújtott be a parlamentnek, amelyben a sorkatonaság eltörlését, illetve egy úgynevezett kiegészítő védelmi erő létrehozását szorgalmazta. Az MSZP szerint a Fideszes javaslat politikai célzatú: az ellenzéki párt politikai akciót kezd annak érdekében, hogy ne kelljen egyértelműen igent vagy nemet mondani a sorkötelezettség megszüntetésére. A szocialisták emellett úgy vélték, hogy a legnagyobb ellenzéki párt ismételten kísérletet tesz arra, hogy a Nemzetőrséget burkolt formában, más néven állítsa fel. Így a kormánypártok a Fidesz határozati javaslatainak plenáris tárgyalását megakadályozták.⁷⁹

A kormány szeptemberben benyújtotta az Országgyűlésnek az új honvédelmi – A Honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló – törvény koncepcióját és egyben kezdeményezte az Alkotmány idevágó rendelkezéseinek módosítását. 2004 őszén a parlamenti vita megkezdődött. Az új honvédelmi törvény-tervezet és az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat vitáját az Országgyűlés egy keretben bonyolította le. A kormány álláspontja szerint a geopolitikai körülmények alapvető változása, illetve az ország szövetségi kapcsolatrendszere (NATO, EU) miatt a hagyományos tömeghadsereg-modell fenntartását a továbbiakban semmi sem indokolja. Így békeidőben a vegyes rendszerű (sorozott + szerződéses) haderőt az önkéntes jelentkezés alapján szolgálatot teljesítő hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos állományból álló Magyar Honvédség váltja fel. A közel három hónapos, kemény parlamenti vita után a Fidesz beadta derekát és hozzájárult az új honvédelmi törvény és az Alkotmánymódosítás elfogadásához.⁸⁰ Ezzel a professzionális haderő és az önkéntes tartalékos rendszer kiépülése elől a politikai akadály elhárult.

A második Gyurcsány-kormány (2006-): Reform helyett szolid átalakítás

Először fordult elő az újkori magyar demokráciában, hogy a kormányon lévő pártok újból bizalmat kaptak a választópolgároktól: megalakult a második Gyurcsány-kormány. A kabinet programja meglehetősen szűkszavúan ismerteti

⁷⁹ A két határozati javaslatot Simicskó István jegyzi: H/10853. „A Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról”, illetve a H/10854. „Kiegészítő védelmi erő létrehozásáról”. Az előbbit Simicskó visszavonja, majd augusztus 6-án Szijjártó Péterrel, ugyanezzel a címmel újra beadja (H/10919.).

⁸⁰ A vita heveségére utaló adat, hogy az ellenzéki képviselőknek köszönhetően 2004. október 25.-én az Országgyűlés elveti az új honvédelmi törvény tervezetét, és ebből okulva a kormány az Alkotmánymódosító csomagját már be sem terjeszti. November 3-án azonban a Fidesz bejelenti, hogy mégis hajlandó a jogszabályi módosításokat megszavazni. Ezt Pokorni Zoltán azzal indokolja, hogy pártja számára elfogadhatatlan, miszerint a kormány és a kormánypártok azzal riogassák a fiatal korcsoportokat, hogy a Fidesz ártani akar nekik. Novemberben tehát sor kerül mind az új törvény, mind pedig az azzal összefüggő alkotmánymódosítási koncepció parlamenti vitájára. A Fidesz az ígért támogatását megadja, így a jogszabály-tervezetek (2004. CV. Törvény A honvédelemről és a Magyar Honvédségről) elfogadásra kerülnek. A törvény alapján az önkéntes haderő személyi állományát békeidőben az aktív hivatásos katonai állomány, a szerződéses önkéntes állomány, továbbá az időszakosan rendelkezésre álló, önkéntes tartalékosok képezik. Békeidőben a sorozás felfüggesztésre kerül, ugyanakkor konfliktus esetén az intézmény visszaállítandó.

védelempolitikai álláspontját.⁸¹ A „Hazánk külső biztonsága” címet viselő alfejezet mindössze másfél oldalban összegzi a fontosabb prioritásokat. Ezen túl is egyrészt meglehetősen sok benne az általános gondolat (például „Külső biztonságunk kettős pilléren nyugszik, az európai és transzatlanti elkötelezettségen.”), másrészt feltűnő tömörséggel szerepelnek azok a konkrét feladatok, amelyeket a honvédelmi kormányzatnak 2006–2010 között teljesítenie kell. A program legfontosabb vonása, hogy kerüli a 2002 óta kormányzó korábbi két szocialista-liberális kabinet grandiózus terveit, így a „honvédelmi reform” vagy a „haderőreform” kifejezés egyszer sem szerepel a dokumentumban.⁸²

A program legfontosabb prioritása a 2002 óta tartó haderő-átalakítás befejezése. Erre a dokumentum szerint három okból van szükség. Egyrészt, hogy az ország szuverenitása a jobb képességek, valamint a jobb felszereltség megszerzése révén biztosított legyen; másrészt, hogy a honvédség eleget tegyen a nemzetközi szervezetekkel való hatékony együttműködés követelményének; harmadrészt, a magyar haderő érdemben tudjon hozzájárulni a szövetség által elhatározott missziók teljesítéséhez. A prioritás, illetve a prioritási sorrend meghatározása szakszerű, racionális alapokon nyugszik, egyszerre fejezi ki a Magyar Honvédség nemzeti és nemzetközi jellegét. A kitüntetett cél elérése érdekében a programban vállalt konkrét elhatározások nem grandiózusak, ennek oka egyrészt az lehet, hogy a kormányzat felismerte: a korábbi években ezen a területen tapasztalható több esetben szakszerűtlen, kapkodó, leginkább kommunikációs célzatú lépéssorozat nem folytatható, másrészt a fiskális kényszer nem engedi olyan tervek kivitelezését, amelyek alapjaiban ásnák alá a költségvetés amúgy is ingatag helyzetét. Így az „ország nagyságával és teherbíró képességével” arányban lévő program felvázolására vállalkozott a kormányzati dokumentum.

Az új védelmi vezetés, élén Szekeres Imrével, közvetlenül a kormányváltás után szisztematikus munkához látott, melynek következtében 2007 végére egy teljesen átalakuló intézményrendszer biztosítja az ország védelmét. Az intézményi struktúraváltás alapvető célja világos: új vezetési pontok és szervezetek kialakításával jelentősen csökkenjen a felső vezető szervek létszáma, egyszerűsödjön a katonai vezetési rendszere úgy, hogy közben növekedjen a csapatoknál szolgálatot teljesítők létszáma. Az átalakítás több szempontból dicséretes, hiszen egyrészt nem lengi körül a korábbi évekre jellemző, pusztán kommunikációs célzatú „reformszellem”, másrészt a döntéseknél a katonaszakmai szempontok is érvényesültek a tisztán politikai érdekek (például fiskális szempontoknak megfelelő kisebb és olcsóbb állam) mellett.⁸³ Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy az átalakítás – ismételten a fiskális kényszer okán – nem reform szintű, pusztán szolid strukturális kiigazítás, de persze alkalmazkodik a Védelmi Felülvizsgálat tervezett koncepciójába.

⁸¹ Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás. Budapest, 2006.

⁸² A következő években a megszorítások következtében reform értékű lépésekről a honvédelem területén szó sem lehet, ezt a jelenlegi kormány belátta, amit mi sem bizonyít jobban, mint hogy a kormány 2007-es munkatervében a honvédelem és katonapolitika területén nincs szakmai célkitűzés (A Magyar Köztársaság kormányának munkaterve 2007).

⁸³ A honvédelmi tárcát érintő szerkezetváltozások szakmai indokai elfogadottak, ám a minisztériumi kommunikációs anyagokban szerepeltetett „kisebb és olcsóbb állam” szlogenje, mint motivációs készlet egyértelműen a fiskális indokok elfedésére szolgál. Addig kisebb és olcsóbb államról beszélni felesleges, amíg a kormányzat el nem végzi az államműködés szisztematikus átvilágítását, melynek során meghatározható a kötelezően ellátandó állami feladatrendszer.

Szervezetpszichológiai értelemben kedvező lépés, hogy a minisztériumi vezetés saját magán, azaz a honvédelmi tárcon kezdte az átalakítást. 2006 augusztusának végére a minisztériumi szervezeti korszerűsítés első üteme befejeződött. Ennek eredményeként a korábbi 650 főről 500 alá csökkent az apparátus létszáma, úgy, hogy hatékonyabbá, integráltabbá vált a minisztérium felső vezetése. A korábbi 23 helyett 12 főosztály működik tovább, és közel negyedével csökkent a vezetői helyek száma is.

A minisztériumi korszerűsítés második szakasza jelenleg is tart, várhatóan az év végére fejeződik be. Ennek részeként egyrészt profiltisztítást, másrészt intézmény-összevonást hajtott végre a tárca, elsősorban a minisztériumi háttérintézményekre fókuszálva. Profiltisztítás címén az év végéig azok az organizációk kerülnek át a civil közigazgatás rendszerébe, amelyek szorosan nem látnak el honvédelmi feladatokat. Ilyen intézményeknek minősül a Kormányzati Frekvenciagazdálkodási Hivatal, a Katonai Légügyi Hivatal, a Katonai Fogház, a Katonai Ügyészségek, a Védelmi Hivatal, valamint a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. 2007 tavaszáig a legtöbb intézmény „exportálása” a tervezett keretek között folyik, ugyanakkor a Védelmi Hivatal és a nemzetvédelmi egyetem esetében bizonytalan a végkimenet.⁸⁴

A minisztérium megmaradó háttérintézményei is jelentős változásokon estek át az elmúlt időszakban. Az ezen a területen kitűzött cél – a párhuzamosságok megszüntetése, valamint hatékony hivatali struktúra létrejötte – tulajdonképpen teljesült. 2007. január 1-jén az összevonások révén három új szervezet alakult: a HM Infrastrukturális Ügynökség, a HM Fejlesztési és Logisztikai Ügynökség, valamint a HM Közgazdasági és Pénzügyi Ügynökség. A fejlesztési ügynökség a továbbiakban egyszemélyi vezetés alatt látja el a korábbi öt organizáció által folytatott és szétagoltan irányított termelői logisztikai feladatokat, míg a közgazdasági ügynökség – ugyancsak egy vezetési szint alatt – négy korábbi pénzügyi szervezet bázisán alakult meg.⁸⁵ Az ügynökségségek ezután nem hivatalszerűen, hanem a közsféra szabályait ugyan betartva, de mégiscsak vállalkozásyszerűen, egyfajta vállalati szervezatként működnek. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a hatékonyság növekedése, valamint a vezetési szintek számának erőteljes csökkentése mellett a hivataloknak az ügynökségekbe történő összevonásából adódó létszámcsökkenés (kb. 450 fő) jelentős megtakarításokat eredményez a tárca számára.⁸⁶

⁸⁴ 2007. január 1-jével a Kormányzati Frekvencia Gazdálkodási Hivatal átkerült a Miniszterelnöki Hivatalhoz. Eredetileg az egyetem kivételével az összes intézmény átadására és átvételére 2007. január 1-je volt a határidő, ám ezt sem a minisztérium, sem a fogadó intézmények (például a Legfőbb Ügyészség, a Miniszterelnöki Hivatal, az Egységes Közlekedési Hatóság) nem tudták teljesíteni.

⁸⁵ Az átalakítással több fontos prioritás teljesült, például a termelői és a fogyasztói logisztika elkülönítése vagy az eddig elkülönülő pénzügyi felső- és középirányítói szintű feladatok egységesítése az új szervezeti rendszerben. Ezzel együtt a fogyasztói logisztika is egységes rendszerbe került, amelynek igényei minden vezetési szinten megjelennek.

⁸⁶ A Honvédelmi Minisztériumban és a minisztériumi alárendeltségbe tartozó háttérintézményekben dolgozók létszáma tehát jelentősen visszaesett, illetve folyamatosan esik. A terv szerint 2007 végére több mint kétezer fővel fognak kevesebben dolgozni az apparátusban, mint egy évvel korábban (4863 főről 2798 főre csökken a létszám). A terv azonban – ahogyan már jeleztük – sérülhet, hiszen továbbra is bizonytalan, hogy az egyetem, a Védelmi Hivatal vagy az ügyészségek kiválására mikor kerül sor, egyáltalán sor kerül-e. Az bizonyos, hogy a minisztérium „vízfej” jellege tovább apad. Aggasztó ugyanakkor, hogy számos hivatal felszámolása, illetve

2004 végén a magyar politikai elit döntést hozott az önkéntes haderőre való áttérésről. Ennek a mély strukturális változásnak következtében alapvetően megváltozott a hadkiegészítés korábbi feltételrendszere, ám a korábbi honvédelmi vezetés a katonai igazgatás eme fontos intézményrendszerét nem igazította hozzá a professzionális haderőmodell követelményrendszeréhez. 2006. december 31-éig így, egy túlzottan szétaprózódó rendszer, 19 megyei, illetve egy fővárosi hadkiegészítő parancsnokság látta el a toborzó- és érdekvédelmi feladatokat. A Szekeres vezette minisztérium ezen a területen is indokoltnak vélte az átszervezést: 2007. január 1-jével az országban két – egy nyugat- és egy kelet-magyarországi – hadkiegészítő parancsnokság folytatja a munkát Veszprém és Szolnok központtal, a megyei szinteket megszüntették.⁸⁷ A toborzási-hadkiegészítési intézményrendszer átalakításától a minisztérium azt várja, hogy a jövőben hatékonyabban és gazdaságosabban végezhető majd el a védelmi igazgatás.⁸⁸

A minisztériumot, illetve a háttérintézményeket érintő racionalizálás a védelmi igazgatás szempontjából kiemelten fontos, ugyanakkor önmagában nem járul hozzá a katonai képességek mérhető javulásához, leszámítva azt az eredményt, hogy a szervezeti átalakításoknak köszönhetően felszabaduló humánállomány, illetve anyagi megtakarítás a csapatok létszámát, valamint anyagi forráskészletét növeli. Az igazi szerkezeti átalakulásnak ezért a Magyar Honvédség középszintű vezetésében bekövetkező változást kell minősítenünk: 2007. január 1-jén megalakult a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnoksága. A székesfehérvári székhellyel létrejött új középszintű vezető szervezet a Szárazföldi és a Légierő Parancsnokság, az Összhaderőnemi Logisztikai Támogató, az Egészségügyi, a Híradó-informatikai Parancsnokságok, valamint egyes minisztériumi szervezetek integrálásával jött létre.⁸⁹ Az 500 fős parancsnokság létrehozása a hadműveleti irányításnak egy integrált szervezethez történő telepítését eredményezi, amelynek legfontosabb erénye az intézményi és vezetői párhuzamosságok megszüntetése.⁹⁰ A szakmailag logikus lépés elsősorban az USA műveleti tapasztalataira épül, hiszen a modern hadviselésben egyszerre kap szerepet a szárazföldi, a tengerészeti, a légierőhöz vagy a logisztikához tartozó katonai állomány. A hadműveletekben ezen alakulatok mozgásának tervezése, illetve koordinálása egy központosított parancsnokság esetében sokkal magasabb szinten művelhető, csökkentve ezáltal is a humán- és az anyagi áldozatokat.

összevonása ellenére a hivatalok költségvetése 4 milliárd forintról 19,5 milliárd forintra nőtt a 2007-es költségvetés szerint. Ennek nagy része feltehetőleg a létszámleépítésekből eredő bértöbbletből (például végkielégítés, átképzési támogatás) adódik.

⁸⁷ A két parancsnokság alárendeltségébe az alsóbb szinteken 6 Toborzó és Érdekvédelmi Központot, valamint 13 Toborzó és Érdekvédelmi Irodát hozott létre a minisztérium.

⁸⁸ Az intézményrendszer legfontosabb feladata továbbra is a toborzás, ám emellett rájuk hárul – többek között – az alkotmányban előírt minősített időszakokban – a megelőző védelmi helyzet, illetve a rendkívüli állapot idején – a honvédség állományának kiegészítése hadkötelesekkel, a védelmi igazgatási szervek munkájának segítése, valamint a nyugállományúak szociális érdekeinek védelme.

⁸⁹ Az összhaderőnemi parancsnokság középszintű, hadműveleti szervezet. A stratégiaalkotás továbbra is a HM Honvéd Vezérkar főnökének kompetenciájában marad.

⁹⁰ A középszintű parancsnokságok létszáma az integráció előtt 914 fő volt, azaz a „vízfejet” ebben az esetben is jelentősen visszanyírták.

A különböző intézményi átszervezéseknek köszönhetően 2007 végére a katonai szervezetek száma 77-ről várhatóan 34-re csökken. Az átalakítás átszabja a humánállomány megoszlását is. A katonai organizációk (vezérkar, összhaderőnemi parancsnokság) összlétszáma a 2006 végi 24 102 főről 2007 végére 21 700 főre csökken úgy, hogy a szerződéses állomány létszáma 325 fővel nő, ugyanakkor a tiszti és a tiszthelyettesi, valamint a civil alkalmazottak létszáma erőteljesen csökken.⁹¹ Mivel a létszámleépítések elsősorban a közép és a felső irányító szintet érintik, ezért a csapatok aránya a korábbi 60 százalékról (kb. 15 ezer fő) egy év alatt 70 százalékra nő (19 700 fő).⁹² A tiszti állomány nagyfokú kiesése ugyanakkor jelentős kockázatokkal jár, hiszen irányítási tapasztalatokkal rendelkező szakemberek nélkül a honvédség korlátozottan képes feladatai ellátására.⁹³

Az átszervezések ellenére a védelmi vezetés továbbra sem fordított kellő figyelmet a tartalékos rendszer kiépítésére.⁹⁴ Továbbra sem megnyugtató az a politikai válasz, amely szerint különböző válságok esetén a professzionális haderő kiegészítésére a korábban kiképzett tartalékosok alkalmasnak bizonyulnak.⁹⁵ Természetesen ezt a problémát a védelmi kormányzat önmagában képtelen felszámolni, hiszen meglévő források hiányában az érdekeltség megteremtése nem képzelhető el.⁹⁶ A tárca ugyanakkor különböző koncepciók társadalmi-, politikai- és szakmai vitáinak felkarolása révén jelentős lépéseket tehetne eznek a védelmi képességbeli hátránynak a leküzdésére. Ez azonban egyelőre még a szándék szintjén sem fedezhető fel a minisztériumi vezetésben.

Másfél év távlatában a jelenlegi kormányzat tevékenységének megítélése nem egyszerű, hiszen több mint két év van még hátra a kormányprogramban kitűzött vállalások teljesítésére.⁹⁷ Így csak annak megállapítására vállalkozhatunk, hogy a védelempolitikában az elmúlt mintegy 18 hónap során egyszerre volt megfigyelhető a stagnálás és (bizonyos területeken) a mérsékelt fejlődés. A

⁹¹ A légierő létszáma bevallottan ezer fővel csökken az átszervezések nyomán, ami azt mutatja, hogy sajnálatos módon nem csak a vezető szerveket érintette a leépítés.

⁹² A 19700 főből a várakozások szerint 18 ezer fő az összhaderőnemi parancsnokság irányítása alatt tevékenykedik, míg a maradék 1700 fő a vezérkari főnök irányítása alatt lévő támogató dandárnál kap helyet. A csapatok 42 helyőrségben koncentrálnak úgy, hogy a helyőrségek közül 2006-ban a nagytarcsait és az egrit bezárták. Eger bezárása azért kényes döntés, hiszen a helyőrség korszerűsítésére korábban milliárdokat költött a tárca.

⁹³ Örvendetes ugyanakkor az a minisztériumi terv, miszerint az év végére összesen csak 21 tábornoki rangú felsővezetője lesz a Magyar Honvédségnek. Ez a legkorszerűbb, nemzetközi tendenciáknak felel meg.

⁹⁴ Működik ugyan önkéntes tartalékos rendszer a honvédségen belül, ám a feltöltöttség minimális. Egyes információk szerint évente 100 fő alatt van azoknak az önkéntes jelentkezőknek a száma, akik tartalékos szolgálatra vállalkoznak.

⁹⁵ Jelenleg már a szakmai kritikai vélemények széles bázisa áll a minisztérium rendelkezésére a probléma felszámolása érdekében. Lásd: Urbán Lajos-Szigeti Lajos 2006. A magyar haderő és a tartalékos katonák. Új Honvédségi Szemle, 5. szám; Czuprák Ottó 2006. A tartalékerő szerepe a védelem hatásalapú képességének alakításában. Hadtudomány, 4. szám.

⁹⁶ Az anyagi érdekeltség felkeltése források hiányában mind a tartalékosnak jelentkező (munkavállaló), mind pedig a tartalékost foglalkoztató (munkaadó) irányában nem megalapozott. Sajnálattal kell ugyanakkor megállapítanunk azt is, hogy a rendszerváltás után kialakuló morális válság következtében azzal számolni, hogy hazafias kötelességtudatból tömegek jelentkeznek a tartalékos állományba, biztosan nem szabad.

⁹⁷ Ciklus közben különben sem egyszerű egy kormány tevékenységének megítélése, mintahogyan erre Pesti Sándor tanulmánya egyértelműen felhívja a figyelmet. Pesti Sándor 2004. Mérhető-e a kormányzati teljesítmény? In: *Politikatudományi Szemle*, 1-2. szám.

tapasztalt változások reformszintű fordulatlak azonban semmiképpen sem nevezhetők.

Az egy helyben topogás sajnálatos módon éppen a legkritikusabb ponton, a finanszírozás területén a legegységertelműbb. A szocialista-liberális kormányzatok az elmúlt 4-5 év alatt jelentős forrásokat vontak ki a szektorból, ezzel a gyakorlattal a második Gyurcsány-kormány sem hagyott fel. Bár a kivonás 2007-ben már kisebb mértékű az előző évekhez képest, az anyagi bázis további kurtítására – a rendszer összeomlásának veszélye nélkül – nincs reális lehetőség. A folyamatos anyagi ellehetetlenülés következtében a szektorban rendre – így 2006–2007-ben is – elmaradtak a haditechnikai fejlesztések, a katonatársadalom anyagi megbecsülése sem érte el a feladatvállalással arányos szintet, sőt, nem került sor az értékes ingatlanállomány megfelelő állagmegóvására sem. A fiskális szemléletű megszorítások miatt az elmúlt évek során jelentős létszámleépítésre került sor, amelynek következtében a Magyar Honvédség legfontosabb feladatát, az ország nemzeti szuverenitásának védelmét önmagában már nem képes garantálni.

A katonai védelmi képességek megnyirbálásához a kormányzat annak ismeretében vette a bátorságot, hogy egyrészt az ország jelentős szövetségi rendszerek (NATO, EU) tagja, másrészt hazánk közvetlen környezetében a közeli jövőben a legnagyobb valószínűséggel sem kell számolni területvédelmi feladatokat okozó külső agresszióval. Nem tagadható ugyanakkor az sem, hogy az új honvédelmi vezetés egy év alatt az egyre olvadó anyagi keretek racionális felhasználásával jelentős átalakítást kezdett el a minisztériumban, a minisztériumi háttérintézményekben, illetve a parancsnoki középszinteken. Ennek eredményeként a vezetési és irányítási szintek száma jelentősen mérséklődött, és ezzel párhuzamosan – várhatóan – a harcoló alakulatok száma 2007 végére növekedni fog.

A minisztériumi irányítás egyértelművé tette továbbá, hogy a XXI. század elején a Magyar Honvédség előtt álló legfontosabb cél a missziós képességek elsajátítása, illetve kibővítése, az expedíciós haderő kialakítása a ciklus végéig. A célkitűzés akár támogatható is, ugyanakkor zavaró, hogy mindezt továbbra is a területvédelmi képességek kárára teszi a kormányzat, ráadásul széleskörű politikai-szakmai egyeztetések nélkül.

A reformok kudarcainak legfőbb okai

A tanulmány – amint az talán a szövegekörnyezetből is kitűnik – kritikai dolgozat. A kormányok reformkísérleteinek – természetesen csak vázlatosan kifejtett – bemutatását tűzte ki feladatául, azzal a nem titkolt céllal, hogy felhívja a figyelmet a haderő-átalakítások során tapasztalt politikai és szakmai hibákra, valamint arra, hogy az eddig elodázott feladatok kivitelezését (pl. a reformok finanszírozási oldalának rendezése) a döntéshozók már nem tolhatják tovább a következő kormányzati ciklusokra. Ez nem csak a NATO- és EU-tagságból eredő, egyébként Magyarország által vállalt kötelezettség, hanem egyértelműen nemzeti érdek.

Természetesen az értekezés igaztalan és erősen szubjektív lenne, amennyiben nem adna számot arról is, hogy az eltelt 17-18 év alatt jelentős eredmények születtek az átalakítás forgatagában. A teljeség igénye nélkül a legfontosabb pozitívumai a haderő-fejlesztési folyamatoknak a következők:⁹⁸

- a haderő civil kontrolljának és nemzeti jellegének megteremtése;
- a katonai erő tömeghadsereg jellegének lebontása, az expedíciós karakter erősödése;
- a honvédség struktúrájának, méretének megváltoztatása;
- az önkéntes, professzionális fegyveres erők kialakítása, a kényszersorozás megszüntetése;
- a moduljelleg, a specializáció erősödése;
- a szocialista szolgálati kultúra megszüntetése, a haderő demokratikus szellemiségének kialakítása.

Azt is világossá kell tennünk, hogy a rendszerváltás utáni védelmi kormányzatok örök dilemmája, vagyis hogy a szféra strukturális átalakításában a politikai és a szervezeti konfrontációk és fájdalmak azonnal, míg az eredmények általában csak több kormányzati ciklus múlva jelentkeznek, részben érthető.⁹⁹ Érthető, mert a rendszerváltás után a politikai erőterben bekövetkező tendenciák és jellegzetességek (pl. erős pártmegosztottság, kétharmados törvényhozási procedúra, a civil társadalom gyenge nyomásgyakorló képessége, a kritikai értelmiség hiánya stb.) nem kedveztek a bátor politikai lépések megtételének, a valóban kiérlelt, hosszútávon végiggondolt reformfolyamatok beindításának. A rövid távú, legfeljebb egy kormányzati ciklusra összpontosító kormányzati- és elitlogikák következtében a reformkísérletek eredményességének esélye szinte egyenlő volt a nullával. A demokratikus deficittel küszködő politikai közélet legfeljebb arra teremtett lehetőséget, hogy felismerésre került a reformok szükségyszerúsége, ám a politikai osztályon belül az együttgondolkodás a közös célok meghatározásáról és azok elérése érdekében a feladatok kitűzéséről nem vált jellemzővé. Mindezeknek az alapjellegzetességeknek a tudatában – álláspontunk szerint – a következő okok járultak hozzá a permanensen jelentkező reformkísérletek elenyészéséhez:

- *A politikai osztály több szempontból alkalmatlan magatartása, gondolkodásmódja.*¹⁰⁰ Egyrészt a különböző ideológiai oldalak között kialakult és állandó feszültséget okozó kulturális törésvonalak (pl. kommunista-antikommunista, népi-urbánus) nehézkessé tették még a nemzeti sorskérdések esetén is (esetünkben az ország biztonságának megteremtése, a szocialista honvédelmi struktúrák lebontása) a pragmatikus-szakmai döntések meghozatalát, a közös stratégiai együttgondolkodást. Másrészt – az előbbi sajátosságból adódóan – az egy kormányzati ciklusra tervező, éppen aktuális kormányokban nem volt annyi bátorság, hogy felvállalják a reformokkal törvényszerűen együtt járó fájdalmas politikai lépések meghozatalát, a ciklusokon átívelő átalakítások

⁹⁸ Havril András 2007. Gondolkodjunk újszerűen a haderőben! In: *Új Honvédségi Szemle*, 6. szám.

⁹⁹ Ez a dilemma természetesen a fejlettebb nyugati demokráciáknak is sajátossága, nemcsak a politikai, gazdasági és társadalmi transzformációt levezényelni kényszerülő közép-európai elitnek.

¹⁰⁰ Erre a legjobb példa a ciklusokat átívelő Grippen-beszerezések kérdése. A tanulmány nem tekintette feladatának, hogy a repülőgépmodernizációról folyó vitát bemutassa, holott kétségkívül része a haderőreform-kísérleteknek.

negatív következményeit. Ennek következtében a kormányzati időszak elején eltervezett reformlépések sorra felpuhultak, az azonnal jelentkező negatív hatások elkerülése végett a kísérletek sorra leálltak. (Jelezni szeretném, hogy a következőkben megnevezett okok is tulajdonképpen a politikai osztály fentebb megnevezett attitűdjére vezethetők vissza.)

- *A krónikus védelmi költségvetési hiányok.* Mára, a védelemre szánt költségvetési források hiánya krónikus méreteket ölt. Azon túl, hogy az elégtelen anyagi ráfordítások következtében a halaszthatatlan technikai fejlesztések egész sora maradt el, a legsúlyosabb probléma, hogy a magyar kormányzati elit szavahihetősége a szövetséges (NATO-) országok politikai és katonai vezetői előtt erőteljesen megcsappant. A NATO 2002-es prágai csúcsertekezletén a magyar kormány még a védelmi kiadások növelését jelentette be. A Medgyessy-kormány ígérete szerint a 2003-2006 közötti időszakra a védelmi költségvetés GDP-hez viszonyított arányát 1,81 százalékról 2,01 százalékra kívánta emelni, amelyből közvetlenül a Honvédelmi Minisztérium részaránya 1,81 százalék lett volna.¹⁰¹ A konkrét és egyben számon kérhető vállalás azonban nem teljesült, a négyéves ciklus alatt a katonai kiadások radikálisan csökkentek: 2003-ban a GDP 1,69 százaléka, 2004-ben 1,53 százaléka, 2005-ben 1,28 százaléka, míg 2006-ban már csak 1,17 százaléka fedezte a magyar honvédelem kiadásait.¹⁰² Ebben az évben a katonai költségvetés aránya tovább esett, Magyarország a nemzeti össztermék 1,1 százalékát fordítja védelmi kiadásokra.
- *A hosszú távú stratégiai jövőkép hiánya.* Májig nem született meg az a nemzeti katonai stratégia, amely nélkül a sikeres átalakítás esélyei nagyban csökkennek.¹⁰³ Nem lehet belevágni annak ismerete nélkül a reformokba, hogy milyen hadsereget, haderő-modellt akar „üzemeltetni” a politikai és katonai elit. Amennyiben nem tisztázott, hogy milyen haderőrendszert kell kialakítani, akkor magának a reformnak a célja marad tisztázatlan. A szakmai koncepciótlansághoz nagymértékben hozzájárul, hogy mára az 1998-ban elfogadott biztonság- és védelempolitikai alapelvek biztonságfogalmi-rendszere, valamint fenyegetettségképe elavult, így akadályt gördít a reformelképzelések útjába.¹⁰⁴
- *A politikai, a bürokratikus és a katonai elit együttműködésének hiánya.* Alapvető sikereket elérni csak akkor lehet, ha a reformban szereplő minden fél hajlandó az együttműködésre, a célok és döntések kompromisszumos lefektetésére, meghozatalára. Az mindenki számára világos, hogy minden átalakítási folyamatban a különböző szereplők ellentétes érdekekkel rendelkeznek. Ez a természetes konfliktuspotenciál csak abban az esetben oldható fel, amennyiben előre meghatározzák az

¹⁰¹ Szenes Zoltán 2006. Magyar Honvédség a NATO-ban. Mit várhatunk Rigától? In: *Hadtudomány*, 4. szám.

¹⁰² A védelmi kiadások támogatásának mértéke már 2005-ben az 1997-es támogatási szint alá süllyedt, amikor a Horn-kormány először tett ígéretet a NATO-nak a katonai költségek növelésére. Igaz, az új védelmi miniszter (Szekeres Imre) lobbitevékenységének köszönhetően a szektor 2006-ban végül is nem a költségvetési törvényben elfogadott nemzeti össztermék 1,17 százalékából gazdálkodott, hanem a GDP 1,27 százalékából.

¹⁰³ Elfogadásra került ugyanakkor két nemzeti biztonsági stratégia is (2144/2002. valamint a 2073/2004. számú kormányhatározatok), amelyek elsősorban azonban arra adnak választ, hogy kül- és nemzetpolitikai szinten milyen célokat kell követnie a külügyi kormányzatnak.

¹⁰⁴ Martinusz Zoltán 2003. I. m.

együtműködés feltételeit, a felelősségi rendszereket, a döntés-előkészítésben és döntéshozatalban játszott szerepeket, valamint a végrehajtás szabályrendszerét. Ez a kooperáció Magyarországon zavarokkal volt terhelt, s ennek következtében a reformok több esetben elnehezültek, lelassultak.

- *A katonatársadalom támogatásának hiánya.* A védelmi reform egyik, ha nem a legfontosabb aktora maga a Magyar Honvédség állománya. Ezt az állományt az elmúlt 17 évben a permanens reformkényszer állandóan „félelemben” tartotta (léépítések), miközben a továbbszolgálók azzal találták szembe magukat, hogy társadalmi- és anyagi presztízsiük folyamatosan csökken. Ilyen körülmények közepette nem érhetne váratlanul a politikai döntéshozókat, hogy a honvédség tiszti állománya sok esetben nem támogatta – a néhol szakmaiatlan, anyagilag ellehetetlenített – átalakítási folyamatot. Hangsúlyozni szeretnénk, hogy a Magyar Honvédség katonáinak túlnyomó része nem reformellenes, ugyanakkor politikai irracionális az a velük szemben támasztott követelményrendszer, hogy négyévente alkalmazkodjanak a politikai rezsimek újabb és újabb reformkoncepcióihoz. Emellett arra is rá kell mutatnunk, hogy a mennyiségi változások, a humáninfrastruktúra esetében jelentkező léépítések önmagukban nem eredményeznek minőségi változásokat.¹⁰⁵ Sőt, a magyar tapasztalatok szerint, mivel a működési elvek reformja felemásra sikerült, így a nagyarányú létszámcsökkenés ellenére a kisebb haderőben ugyanazok a problémák termelődtek újra, mint a nagyobb létszámú honvédségnél megfigyelhető volt. (Természetesen nem a nagy létszámú hadsereg-modell mellett érvelünk, csupán a reform-kísérletek koncepciótlanságára hívtuk fel a figyelmet.)
- *A társadalmi párbeszéd hiánya.* Minden nagy társadalmi alrendszer reformja csak akkor vezethet sikerre, ha a politikai osztály meggyőzi az átalakítás szükségességéről, az azzal járó fájdalmas politikai döntések meghozatalának elodázhatatlanságáról a társadalmi (szakmai) szereplőket. Ez a párbeszéd a haderő-reformok esetében is elmaradt, ugyanakkor nem járt azokkal a negatív következményekkel (pl. tiltakozáshullám), mint pl. az egészségügyi reform vonatkozásában tapasztalható. Társadalmi párbeszédre ugyanis Magyarországon a védelempolitikát illetően nincs szükség. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy a kormányok leginkább a védelmi-katonai ágazatban találták meg azt a területet, ahol a viszonylag alacsony politikai, ágazati és lakossági ellenállás miatt jelentős összegeket voltak képesek megtakarítani, másrészt a reformok sorra megtorpantak, így költségvetési többletigények sem jelentek meg. Ráadásul Magyarországon a társadalom többsége nem érdeklődik a honvédelem területe iránt, ennek következtében a haderő kérdése nem tud a választásokon szavazatszerző témává válni. Így ebben az alrendszerben – a többi alrendszerhez (pl. egészségügy, nyugdíj) képest – az a meglepő, hogy a haderőreformok bizonytalansága éppen arra vezethető vissza, hogy a társadalom részéről – egy kivételtől, a kényszersorozás megszüntetésétől eltekintve – nem érkezett erőteljes nyomás az átalakítás kikényszerítése érdekében.

¹⁰⁵ Martinusz Zoltán 2003. I. m.

Milyen hadseregre van szükség?

A XXI. század elején minden állam, így Magyarország is kénytelen szembesülni a bipoláris világ utáni, a globalizáció okozta új típusú kihívásokkal (pl. terrorizmus, szervezett bűnözés, nemzetközi migráció, környezeti károkozás stb.), ugyanakkor továbbra sem tehet úgy, hogy a közvetlen környezetében jelentkező biztonsági veszélyforrásokról (pl. etnikai konfliktusok, polgárháború lehetősége a régióban stb.) ne venne tudomást. Látható tehát: a veszélyhelyzet összetettségéből adódóan nem egyszerű meghatározni, hogy az ezredforduló modern hadseregének milyen képességekkel kell rendelkeznie.

Tudomásul kell venni, hogy az ország geopolitikai helyzetéből (központi fekvés, szűkös nyersanyag- és energiakészlet, szerény védelmi potenciál) adódóan mind politikai, gazdasági mind védelmi szempontból szövetségesekre van utalva.¹⁰⁶ Ezt az elvárást a politikai elit a NATO-tagság és az uniós integráció biztosításával teljesítette. E mögött annak belátása áll, hogy Magyarország csupán önerejére támaszkodva képtelen politikai, gazdasági és védelmi törekvéseit megvalósítani. Az euro-atlanti közösséghez tartozás ténye önmagában növelte Magyarország biztonsági helyzetét, ugyanakkor azzal a következménnyel járt, hogy az ország biztonságát már nem csak a közvetlen régió, hanem a tőle távolabbi térségek eseményei is befolyásolják. Az is jó előre kalkulálható, hogy az euro-atlanti szövetség – különösen a NATO – elleni veszélyek ma már elsősorban nem a tagállamok elleni katonai veszélyeztetésben öltenek testet, hanem sokkal inkább a szövetség felelősségi körzete határain – jelen pillanatban Irakban és Afganisztánban – kirobbanó háborúk közvetett hatásában nyilvánulnak meg.

Az is lassan evidencia, hogy az a '90-es évek elején hangoztatott álláspont, miszerint a bipoláris világ felbomlása, és az új biztonságosabb európai környezet kialakulása után a katonai erők alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a többi eszközrendszer (pl. politikai- és gazdasági diplomácia) már megbukott, nem teljesen állja meg a helyét. Újra elfogadottá vált az a koncepció, mely szerint a fegyveres potenciális már nem csak „végső eszközként” alkalmazható, hanem vagy a politika többi eszközrendszerével karöltve, azokkal összehangoltan vagy éppen azokat megelőzve vethető be.¹⁰⁷

A fenti megállapításból viszont egyenesen következik, hogy a magyar haderőnek elsőrendű feladata, hogy ehhez a logikához és a gyakorlatban ezt megvalósító NATO stratégiához egyértelműen alkalmazkodjon. Ezt a cél a politikai osztály kitűzte ugyan, ám a korábbiakban ismertett haderőreform-kísérletek kudarcai azt bizonyítják, hogy az elvárások nem teljesültek maradéktalanul.

Ma a NATO-hadseregek többsége – az állandóan zajló transzformációnak köszönhetően – megfelel, vagy igyekszik megfelelni az új kihívásokhoz igazodó, képességalapú, gyorsan alkalmazható, modulrendszerű és professzionális haderőképnek.¹⁰⁸ A Magyar Honvédség modernizálása lassan halad, ennek a

¹⁰⁶ Háber Péter 2001. A haderő-átalakítás néhány aktuális kérdése. In: *Hadtudomány*, 4. szám.

¹⁰⁷ Háber Péter 2001. I. m. Erre legjobb példa az utóbbi időkből a NATO határozott katonai szerepvállalása Jugoszláviában, Afganisztánban vagy Irakban.

¹⁰⁸ Szép László-Horváth Zoltán 2007. NATO-transzformáció és a magyar haderőreform. In: *Új Honvédségi Szemle*, 1. szám. A NATO transzformációjának szükségességét a 2002-es prágai

haderőképnek csak részben (nemzetközi stabilizációs műveletekben történő részvétel) képes megfelelni.¹⁰⁹ A NATO elvárásai szerint a következő feladatok ellátására kell képessé válnia a magyar katonai erőnek:

- A magyar alkotmány és a honvédelmi törvény részletesen meghatározza a Magyar Honvédség feladatait. Továbbra is kitüntetett feladat az országvédelem, noha ezen képességbeli szükségletek – a szövetségi tagságból adódó garanciarendszernek köszönhetően – az utóbbi években háttérbe szorultak.
- Természeti katasztrófák megelőzése, illetve következményeinek felszámolása.
- Az országhatártól nagy távolságban végrehajtott műveletekben történő szakszerű részvétel, legyen az háborús cselekmény, béketeremtés vagy békeépítés.

Ehhez mindenképpen szükséges a professzionális jelleg (pl. vezetési rendszer racionalizálása, kiképzés színvonalának növelése, támogatórendszer átalakítása), valamint az expedíciós képesség (pl. műveletekre kijelölt egységek átfogó fejlesztése) erősítése. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az olyan „kisebb” tagállamok, mint Magyarország, azzal járulnak hozzá leginkább a szövetség(ek) kollektív védelméhez, amennyiben speciális képességekkel (pl. egészségügyi csoport, vegyvédelem, műszaki kontingens stb.) ruházzák fel katonai erőiket. A NATO ugyanis egyre inkább a kisebb, de gyorsan mobilizálható, speciális feladatok ellátására alkalmas alakulatok kialakításában és alkalmazásában érdekelt. Összességében tehát kijelenthetjük, hogy olyan Magyar Honvédségre van szükség a XXI. század elején, amely képes akár az ország területén, akár a nemzet területétől távol, többnemzetiségű – NATO vagy EU – összhaderőnemi keretek között (általános vagy speciális) feladatai ellátására.¹¹⁰

Ehhez azonban a politikai osztályon belül a konfliktus mindenáron történő fenntartásán alapuló pártlogika bátor meghaladására, valamint a védelmi politika fontosságát illető közös belátásra van szükség, legalább is a minimális célok elérése érdekében. Arra tehát, hogy lassan két évtizeddel a rendszerváltás után végre közösen, a katonai szakma bevonásával vigyék végig a NATO, valamint a nemzeti elvárásokat is figyelembe vevő haderő-átalakítási folyamatot. Ehhez világos politikai koncepcióra van szükség – a szakmai már többé-kevésbé készen áll –, valamint annak megértésére, hogy a védelmi szféra a „maradék elv” alapján tovább már nem finanszírozható.¹¹¹

csúcstalálkozó nyilatkozata fogalmazta meg, majd a 2005 decemberében kiadott „Átfogó politikai iránymutatás (Comprehensive Political Guidance – CPG)” megkövetelte a tagállamoktól, hogy folytassák az átalakítási folyamatot. Így pl. az elvi és szervezeti reagáló képesség kialakítását, az expedíciós képesség megteremtését, az interoperabilitás folytatását.

¹⁰⁹ Szenes Zoltán 2006. I. m.

¹¹⁰ Szép László-Horváth Zoltán 2007. I. m.

¹¹¹ A politika logikája – azaz a politikai hatalom megszerzése és megtartása – alapján természetesen tudomásul vesszük, hogy a konfrontáció, a vita természetes része a politika világának, ugyanakkor valljuk azt is, hogy egyes nemzeti vagy nemzetközi ügyek esetében a kényes kompromisszumok meghozatala nem eredendő bűn. Úgy véljük, hogy az ország biztonsági érdeke ilyen „áldozat” meghozatalát a politikai osztálytól egyenesen megköveteli.