

Csiki Tamás

A gazdasági válság hatása a Magyarországgal szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére

A 2008 óta Észak-Amerika és Európa államait sújtó gazdasági válság a védelmi szférát különösen rosszul érintette. Az állami megszorításokból eredő forrásszűkösség a Magyarországgal szövetséges nemzeti haderőket is arra kényszerítette, hogy csökkentésük nemzetközi ambíciószintjüket, a válságkezelő műveletekben való részvételüket, a fegyveres erők létszámát, egyes fegyvernemeket, a haditechnikai eszközök számát vagy a modernizációs és képességfejlesztési programok célkitűzéseit. Az elemzés azt értékeli, hogy mindez hogyan érinti a szövetséges államok katonai képességeit és stratégiai cselekvőképességét a következő években, és milyen lehetőségei nyílnak Magyarországnak e trendek ellensúlyozására?

Vitathatatlan tény, hogy az euroatlanti térség államainak védelmi szféráját a következő években a forráshiány, egyidejűleg pedig a modernizációs kényszerek és a műveleti képességfejlesztés egyre nyomasztóbb igénye fogja jellemezni. Miközben a következő évtizedekben a globális stratégiai környezetben a világ erőközpontja az észak-atlanti térségből fokozatosan a csendes-óceáni térség felé tolódik el – amennyiben a jelenleg tapasztalható trendek fennmaradnak –, Európa államainak azzal kell szembenézniük, hogy relatíve csökkenő gazdasági, politikai és katonai befolyásuk van a globális folyamatokra és az Európától távoli régiók eseményeire.

Ezt a folyamatot gyorsította a 2008 óta az észak-atlanti térség államait különösen keményen sújtó pénzügyi és gazdasági válság, a védelempolitika terén pedig súlyosbították az európai államok (kényszerűen) csökkenő geostratégiai ambíciói, a sok esetben két évtizede csak halogatott képességfejlesztés és haderő-modernizáció, valamint az elmúlt évtized megterhelő válságkezelő műveletei, amelyek „stratégiai fáradtságot”¹ eredményeztek az európai államok többségénél.

Az elmúlt évek gazdasági folyamatai az észak-atlanti térség államai pénzügyi-gazdasági rendszereinek strukturális problémáira – hitelválság, túlzott állami eladósodottság, a jóléti állammodell túlfeszített ellátórendszerei – világítottak rá. Ezeket fokozódó szociális válságjelenségek is kísérik – növekvő munkanélküliség, társadalmi differenciálódás, egyes országokban az alsó középosztály tömeges elszegényedése –, így egyértelműen prognosztizálható, hogy ezek a problémák csak hosszú távon, átfogó és alapvető reformok útján oldhatók meg, tehát a védelmi szféra válságjelenségei is elhúzódóak lesznek.

Ezen túlmenően fontos látni azt, hogy Európa számos országában – Közép-Európában

1 A szakirodalomban és a NATO válságkezelő műveleteit értékelő szakértői és politikai kommentárokban egyaránt megjelennek a stratégiai/műveleti fáradtságra (*strategic/mission fatigue*) utaló észrevételek. Lásd például Flockhart, Trine: *After the Strategic Concept. Towards a NATO Version 3.0 DIIS Report*, 2011/6. 15. o.

és Magyarországon pedig különösképpen – a biztonság és védelem a lakosság számára két évtizede már nem katonai, hanem elsősorban gazdasági és szociális (foglalkoztatás, szociális háló), valamint társadalmi (közbiztonság, az integrálatlan közösségek problémája, a különböző identitású közösségek együttélésével járó feszültségek) kérdés. Az elmúlt évek, évtizedek „korábban sosem tapasztalt békéje és biztonsága” azt rögzítette az európai társadalmakban, hogy ellenségkép, közvetlen katonai fenyegetés nélkül a védelem kérdése másodlagos, így arra kevesebb forrást is elég biztosítani. Ezt a felfogást nem tudta alapvetően megváltoztatni sem az ezredfordulót követően a nemzetközi terrorizmus sokat hangoztatott fenyegetése, sem az euroatlanti régió kívülről – és Európa biztonságára közvetett hatást gyakorló – válságok kezelésére irányuló erőfeszítések, sem pedig a nemzeti haderők feladatkörének „hazai” feladatokkal (például a katasztrófamentesítés) történő kibővítése.

E tényezők eredményeképpen a védelmi szféra a szűkülő erőforrások elosztási hierarchiájában fokozatosan hátrébb szorul, és az állami kiadások kontrollálása, visszafogása, az állami költségvetési mérleg kiegyensúlyozása és az elszabadult államadósság csökkentése jelenti az államok elsődleges feladatát, míg a társadalom a sokszor kedvezőtlen gazdasági környezetben a megszokott életszínvonal megőrzését tartja majd fontosnak, és csökkenő legitimitást tulajdonít a védelmi szféra forrásigényének. Fontos látnunk, hogy még Európa vezető, globális kitekintéssel és széles nemzetközi ambíciókkal bíró hatalmai – Nagy-Britannia, Franciaország, Németország – sem mentesek ezektől a problémáktól, és szinte kivétel nélkül minden országban a védelmi kiadások jelentős csökkentése is szerepelt az állami megszorítási intézkedések között. Tagadhatatlan, hogy a társadalom számára az egészségügyi ellátásnál, közoktatásnál, béreknél és nyugdíjellátásnál kevésbé érzékeny tényezőként megjelenő védelmi kiadásokhoz „könnyebb szívvel” tudnak hozzányúlni az állami vezetők. Ezért a védelmi szféra várhatóan a következő években is a forráskivonás elszenvedője lesz, és közvetlen, a társadalom számára is jól érzékelhető (katonai) fenyegetés megjelenése nélkül nem kerül előrébb a társadalom és a politikai elit forráselosztási hierarchiájában. Ez a trend akkor is érvényesülhet, ha a katonai elit mellett a politikai is tisztában van azzal, hogy védelmi szervezeteket, katonai képességeket kizárólag hosszú távú stratégiai tervezéssel, évek, évtizedek alatt lehet kialakítani és hatékonyan működtetni – szemben a gyors, jelentős költségmegtakarítást eredményező megoldással, azaz valamely képesség vagy szervezet felszámolásával.²

Az elemzés egyes kiemelt példák vizsgálatán keresztül azokat a trendeket kívánja bemutatni és vizsgálni, amelyek a fenti folyamatok eredményeképpen az európai haderők körében a védelmi szférában végrehajtott „válságkezelő tevékenység” részeként tapasztalhatók.³ Így a gazdasági válság védelmi kiadásokra gyakorolt közvetlen hatásának globá-

2 Az egyik alapvető ellentmondás, amit mindvégig szem előtt kell tartanunk, hogy a kormányok rövid távú, sőt azonnali intézkedésekkel igyekeznek kezelni a gazdasági válságot, ami sokszor nem segíti elő a hatékony haderőtervezéshez elengedhetetlen hosszú távú stratégiai gondolkodást. A másik ilyen ellentmondás, hogy a válságjelenségek eredendően a gazdasági protekcionizmust, a nemzeti érdekek kiélezettebb védelmét erősítik, ami ellentétes hatást fejt ki azzal a rugalmas, kompromisszumkész felfogással szemben, ami a védelmi szféra forrásfelhasználásának hatékonyságát növelő nemzetközi együttműködés fokozását segítené.

3 Bár globálisan a legerősebb katonai hatalom és egyben a NATO vezető hatalma, az elemzés nem tér ki részletesen az Egyesült Államok védelmi reformfolyamataira, ezek ugyanis összetettségükből adódóan nagyságrendileg haladnának meg jelen elemzés kereteit. Az amerikai védelmi szférában tapasztalható folyamatokat és a védelmi tervezés, haderő-moderнизáció, képességfejlesztés és műveleti alkalmazás változásait – különös tekintettel a költségvetési zárolások (*sequestration*) folyamatára – önálló elemzésben célszerű vizsgálni.

lis és regionális fókuszú rövid értékelését követően a NATO európai tagállamai körében tapasztalt folyamatokat elemzi. Kiemeli, hogy a védelmi költségvetés csökkenése milyen hatással van a szövetség nemzetközi védelempolitikai és műveleti ambíciószintjére, az ezek megvalósításához szükséges haderő kialakítására, stratégiai tervezésére s ezen államok jelenlegi védelmi képességeire.⁴ Rá kíván mutatni azokra az eltérő eszközökre és módszerekre, amelyekkel ezek az államok reagálnak a válság előidézte forrásszűkösségre, és összegezni kívánja az elmúlt években végrehajtott „védelmi reformok” – átalakítások, csökkentések – felhasználható tapasztalatait, működőképes gyakorlati megoldásait a Magyar Honvédség vonatkozásában. A válság Magyarországra gyakorolt hatása és a védelempolitikai folyamatok trendjei alapján fogalmaz meg ajánlásokat a nemzetközi gazdasági folyamatok negatív hatásai csökkentésének módjaira, valamint a magyar és a szövetséges védelmi tervező rendszerek a NATO-n és a kelet-közép-európai régió belüli hatékonyabb, stratégiai szintű összehangolására. Következtetesként a stratégiai célok szélesebb körben történő beágyazására, a Magyarország közvetlen biztonsági környezetében fekvő szövetséges államokkal történő védelempolitikai, védelmi tervezési és képességfejlesztési együttműködés fokozására – bővítésére és mélyítésére – tesz javaslatot.

A gazdasági válság hatása: a védelmi kiadások globális és regionális trendjei

A Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet (SIPRI) 2013 áprilisában nyilvánosságra hozott, a védelmi kiadások trendjeire vonatkozó előrejelzése⁵ értelmében nemcsak a globális védelmi kiadások összege csökkent az elmúlt évben, hanem a regionális trendek változása is folytatódott.⁶ A frissített adatbázis alapján az látható, hogy a világ védelmi célú kiadásainak összesített értéke 2012-ben reálértéken elérte az 1,75 billió dollárt, ami az előző évhez képest 0,5 százalékos csökkenést jelent (ezzel ugyanakkor még mindig meghaladva

4 Az elemzés elsősorban a NATO-tagállamokra és az észak-atlanti szövetség keretében megvalósuló haderő-átalakításokra és képességfejlesztési programokra koncentrál, az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának változásait és az EU-n belüli folyamatokat nem elemzi. Hasonlóképpen nem tér ki részletesen a válságnak a nemzetközi fegyverkereskedelmre és nemzeti hadiipari komplexumokra gyakorolt hatásaira.

5 *World military spending falls, but China, Russia's spending rises, says SIPRI*. SIPRI, 2013. 04. 15.

6 A Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet a védelmi kiadások hosszú távú trendjeinek követésére 172 országra vonatkozó, nyílt forrásokra építő komplex adatbázist (SIPRI Database on Military Expenditure) hozott létre. Az adatbázis egyedülálló módon biztosít stratégiai szintű áttekintést és tájékoztató pontot a katonai kiadások trendjeinek elemzése terén. Az adatok elsődleges forrásai a nemzeti kormányok által közölt hivatalos adatok: költségvetési dokumentumok, stratégiai dokumentumok, a védelmi és pénzügyminisztériumok, valamint állami költségvetési szervek közleményei, nemzetközi szervezeteknek (ENSZ, EBESZ), valamint közvetlenül a SIPRI-nek szolgáltatott adatok. Ezek hitelességét az elemzők csak abban az esetben kérdőjelezzik meg, ha erre alapot adó, meggyőző eltérő forrást találnak. A másodlagos adatforrás pedig a primer adatokat pontosan és hitelesen azonosító, áttekintő források, nemzetközi statisztikák, mint a NATO által rendszeresen publikált, a tagállamok védelmi kiadásaira vonatkozó kimutatások, vagy a Nemzetközi Valutaalap (IMF) Statisztikai Évkönyve, az Európa Évkönyv és az Economist Intelligence Unit által készített országjelentések. Az adatforrások harmadik, speciális körét képezik a releváns folyóiratok és hírek. Abban az esetben, ha a hivatalos források hiányosak vagy nem hitelt érdemlőek, az egyéb járulékos források, például az állami költségvetés tételeinek elemzése és a lehetőségekhez mért empirikus ellenőrzése alapján készítenek becsléseket. (Kína és Oroszország esetében külön módszertant alkalmaznak a hiányosságok kiküszöbölésére, míg Izrael és az Egyesült Arab Emírségek vonatkozásában a közölt teljes adatsor becslésen alapul.) Bővebben lásd Csiki Tamás: *A válság mérhető hatása: a globális és regionális védelmi kiadások trendjei 2011-ben*. SVKK Elemzések, 2012/6.

a hidegháború idején látott egykori legmagasabb szintet).⁷ Az 1998 óta először tapasztalt csökkenést a globális védelmi kiadásokban elsősorban az Egyesült Államokban, Nyugat-és Közép-Európában végrehajtott jelentős kiadáscsökkentés okozta. Ezeket ugyanakkor nagymértékben ellensúlyozta az Ázsiában, Kelet-Európában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában, valamint a világ más régióiban tapasztalt védelmiki költségvetés-növekedés. Az Egyesült Államok mögött a második legnagyobb összeget Kína fordította védelmi célokra, amely 7,8%-kal növelve kiadásait (11,5 milliárd dollárra), míg a harmadik Oroszország 16%-kal bővítette védelmi költségvetését (12,3 milliárd dollárra) az elmúlt évben.

2012-ben az Egyesült Államok részesedése a világ védelmi kiadásaiból 40 százalék alá csökkent – a hidegháború óta először.⁸ A 2011-ben kezdődő csökkenő trend tehát folytatódott: az amerikai védelmi költségvetése 6%-kal, 682 milliárd dollárra csökkent. A védelmi költségvetés elsősorban a csökkenő műveleti kiadásokat tükrözi, ami a 2011-es pénzügyi év 159 milliárd dollárnyi tételéről 2012-ben 115 milliárd dollárra csökkent, a következő évben pedig 87 milliárd dollárra tervezik a költségvetési törvény tervezetében. További megtakarítást eredményezett a 2011-es Költségvetési törvényben (*Budget Control Act*) rögzített zárolás 15 milliárd dolláros tétele, amit a szövetségi költségvetés kiegyensúlyozatlansága miatt kellett életbe léptetni. A jelenleg látott trendek értelmében a korábban kilátásba helyezett igen kemény megszorítások 2013-ban kezdenek realizálódni, és a következő években átlagosan évi 10 százalékos forráscsökkenést prognosztizálnak.⁹

Az elmúlt évek trendjeiből az is fokozatosan kirajzolódni látszik, hogy a transzatlanti térség mellett Ázsia országai azok, amelyek egyre nagyobb részt tesznek ki a globális védelmi ráfordításokból – sőt, a „Nyugattal” szemben Ázsiában a kiadások növekedése a válság ellenére is töretlen maradt. Bár reálértéken a SIPRI adatbázisa szerint a térség még nem érte el Európa védelmi kiadásainak összértékét, a jelenlegi trendekkel ez egy-két éven belül megtörténhet.¹⁰

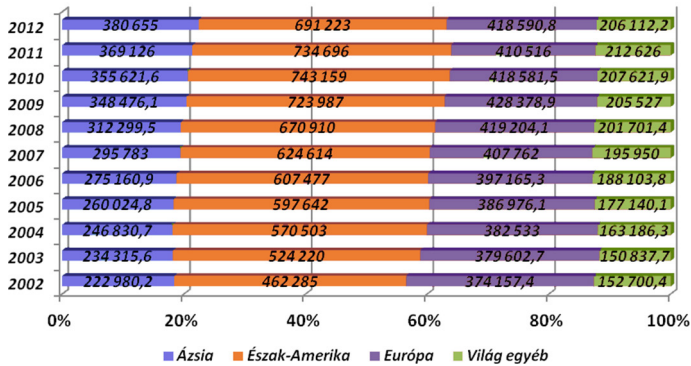
7 A SIPRI Military Expenditures Database alapján; minden adat konstans 2011-es USD-árfolyamon értendő.

8 A SIPRI definíciója a „védelmi kiadások” terén magában foglalja funkcionálisan a fegyveres erők – beleértve a békefenntartó erőket is – költségeit, a védelmi minisztériumok és védelmi profilú kormányügynökségek költségvetését, a félkatonai erők kiképzésének, fenntartásának költségeit, a katonai célú űrprogramokat. Ez költségvetési tételként az alábbiakat jelenti: a személyi kiadásokat, szociális és egészségügyi ellátást, műveleteket, fenntartást, beszerzést, kutatás-fejlesztést, infrastrukturális beruházásokat, valamint (donor országok esetében) a katonai segélyezést. A SIPRI nem veszi figyelembe a polgári védelmi költségvetést és a korábbi katonai tevékenységek következményeinek kezelési költségeit (háborús veteránok ellátását, demobilizációs költségeket, fegyverzetmegsemmisítést). SIPRI Database on Military Expenditure.

9 Bővebben lásd Csiki Tamás – Molnár Ferenc – Varga Gergely: *Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatása Európára és Magyarországra. SVKK Elemzések*, 2012/5.

10 Megjegyzendő, hogy az IISS 2013 tavaszán azzal keltett nagy visszhangot, hogy számításai szerint nominálértéken az ázsiai védelmi kiadások összértéke tavaly már meghaladta az európaiat. MacDonald, Myra: *Asia's Defense Spending Overtake Europe's*. IISS. *reuters.com*, 2013. 03. 14.

**A védelmi kiadások regionális megoszlása három kiemelt térség
esetében, 2002–2012**
(millió USD, 2011)



Forrás: SIPRI Military Expenditures Database, 2013. áprilisi adatok

A gazdasági válság hatása más régiókban is látható következményekkel járt:

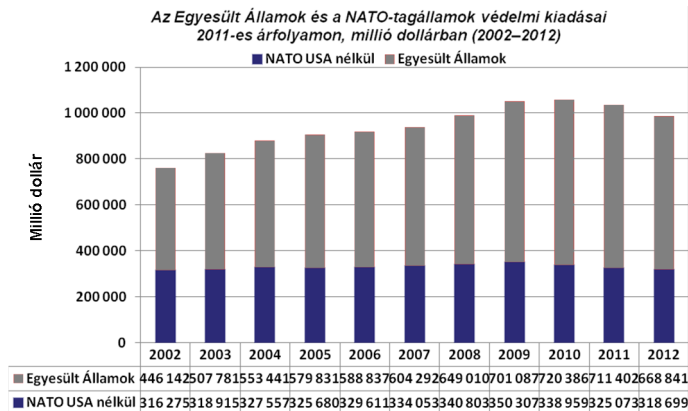
- A regionális trendek alapján azt valószínűsíthetjük, hogy a következő egy-két évben – ha jelentős regionális konfliktus nem tör ki valahol – a NATO-tagállamok afganisztáni műveleteinek végéig a legfejlettebb országok részéről nem várható jelentős növekedés, a globális összesített kiadásokat pedig a fejlődő országok egyenlőtlenül bővülő védelmi kiadásai tartják majd szinten. E tekintetben Kína és a délkelet-ázsiai térség államai, valamint Oroszország fegyverkezési és haderő-modernizációs programjai lehetnek meghatározóak.
- 2008 óta a NATO és az Európai Unió 31 tagállamából 18 csökkentette védelmi kiadásait reálértéken 10 százalékot meghaladó mértékben.
- Egyes régiókban a védelemre fordított kiadások ugyan nem csökkentek, de növekedésük lassult az utóbbi néhány évben. Ázsiában például a 2003–2009 között tapasztalt évi 7 százalékos növekedést 2009–2012 között „csupán” átlagosan évi 3,4 százalékos bővülés követte. E mögött elsősorban Közép- és Dél-Ázsia országai állnak, amelyekben 2003–2009 között még 8 százalékkal nőttek a védelmi kiadások évente, 2009 óta viszont csupán 0,7 százalékkal – sőt 2012-ben 1,6 százalékkal csökkentek, India védelmi kiadásai például 2,8%-kal.
- Ázsia és Óceánia térsége jól szemlélteti a regionális egyenlőtlenségeket. Itt az elmúlt évben 3,3 százalékkal nőttek a védelmi kiadások – Vietnámban (26,5%) és Indonéziában (23,5%) például jelentős mértékben, vélhetően a kínai tengeriflotta-fejlesztési törekvések hatására.
- Latin-Amerikában 2012-ben 4,2 százalékkal növelték a védelmi kiadásokat: kiemelkedő volt a növekedés Paraguay (43%) és Venezuela (42%) esetében, és a drokartellek elleni fellépésben egyre nagyobb szerepet kapó katonai erők kiadásainak emelkedése következtében jelentősen nőttek Mexikóban is (9,7%).
- A Közel-Kelet és Észak-Afrika országaiban a válság hatása ellenére is konstans növekedést tapasztalhattunk az elmúlt évtizedben – ennek okát valószínűleg az arab tavasz eseményei, a 2010 óta tartó fegyveres konfliktusok, válságok jelentették.

Észak-Afrikában 7,8 százalékkal, a Közel-Keleten 8,4 százalékkal növelték a védelmi költségvetéseket 2012-ben (miközben a szubszaharai térségben 3,2 százalékkal csökkentették).

- A legnagyobb regionális növekedést az elmúlt évben Kelet-Európában láthattuk, ahol 15,3 százalékkal nőttek a védelmi kiadások, elsősorban annak köszönhetően, hogy mind Ukrajna, mind Oroszország jelentős haderő-modernizációs programokat hajtott végre (24%-kal növelve védelmi költségvetésüket).

A védelmi kiadások trendjei a NATO-ban/Európában

A magyar védelempolitika szempontjából elsődleges szerepe a szövetséges államokat érintő folyamatoknak van, ezért a NATO, szűkebb értelemben véve az európai tagállamok védelmi kiadásait és felhasználásuk módját érdemes közelebbről tanulmányozni. Az európai regionális és szubregionális trendeket elemezve jól látható, hogy teljes mértékben helytálló az évek óta hangoztatott amerikai kritika, miszerint a transzatlanti térség két NATO-pillére között nem valósul meg a tagállamok közötti arányos és kiegyensúlyozott teherviselés.



Forrás: SIPRI Military Expenditures Database, 2013. áprilisi adatok

Az elmúlt évtizedben a NATO feladatainak köre kibővült és megnöttek a műveleti terhek, ám a védelmi kiadások trendjei alapján azt láthatjuk, hogy miközben a szövetség egészének védelmi kiadásai 1999–2012 között 44 százalékkal nőttek, az Egyesült Államok 1999-ben ezek 55,3%-át, 2012-ben pedig már 67,7%-át állta. Reálértéken számolva a többi tagállam összességében a 2009-es csúcsidőszakban is csak 350,3 milliárd dollárt, míg az Egyesült Államok ennek kétszeresét, 701,1 milliárd dollárt fordított védelmi kiadásokra. Míg az Egyesült Államok 1999–2012 között védelmi költségvetését reálértéken 76,3%-kal növelte, a többi tagállam összességében is csupán 4,1%-kal.

A védelmi kiadások drasztikus csökkentésének oka valamennyi vizsgált ország esetében a nemzeti eladósodottság csökkentésének és a költségvetési egyensúly helyreállításának szándéka volt. Jól megfigyelhető az a trend, ami a NATO-tagállamok eladósodottságában tapasztalható mind összességében, mind szubregionális szinten. Ezek közül is

kiemelkedik a kelet-közép-európai régió, ahol egyrészt az államadósság nőtt drasztikus mértékben (92%), másrészt a védelmi kiadások a szövetségen belül a legmagasabb arányban (23,1%) csökkentek.¹¹

A NATO-tagállamok államadósságának és védelmi kiadásainak változása a válságot megelőző időszakhoz képest (2006–2012)

	Az államadósság változása	A védelmi kiadások változása
NATO-28	+71,69%	-9,75%
NATO Európa	+74,00%	-11,80%
NATO Nyugat-Európa	+77,00%	-0,50%
NATO Kelet-Közép-Európa	+92,00%	-23,10%
NATO Dél-Európa és Balkán	+65,00%	-14,00%

Forrás: IMF World Economic Outlook Database; SIPRI Military Expenditures Database, 2013. áprilisi adatok

Azt is megállapíthatjuk, hogy a NATO által informálisan megfogalmazott ajánlásnak, miszerint a tagállamok nemzeti össztermékük legalább 2%-át fordítsák védelmi célra, a SIPRI adatbázisa alapján 2012-ben csupán négy (más források szerint még kevesebb) európai tagállam – Nagy-Britannia (2,3%), Franciaország (2,3%), Törökország (2,5%) és Görögország (2,5%) – tett eleget, 2013-ban pedig csak az utóbbi kettő esetében számíthatunk erre.

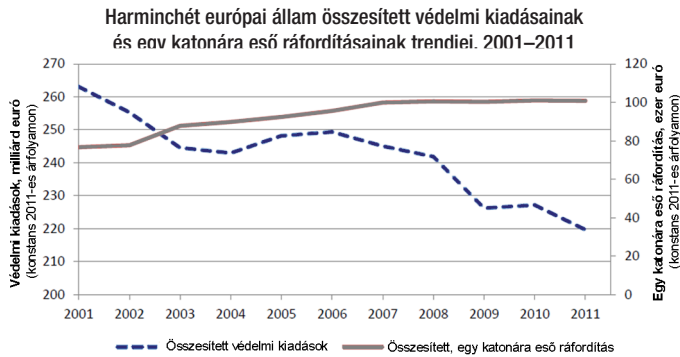
További tanulságos következtetésekre juthatunk, ha a Center for Strategic and International Studies elemzése¹² alapján a védelmi kiadások megoszlását, szerkezetét vizsgáljuk Európában.¹³ Eszerint 2001–2011 között a védelmi kiadások Európa 37 államában összesítve éves átlagban 1,8%-kal csökkentek, miközben az egy katonára fordított kiadás a 2001-es 76 700 euróról 2011-ben 100 800 euróra emelkedett (éves átlagban 2,8%-kal). Ezen belül a legnagyobb növekedést 2002–2003-ban (az afganisztáni és iraki műveletek hatására) tapasztalhattuk (12,9%), amit 2007-ig éves átlagban 3–5%-os növekedés követte, majd 2007 óta körülbelül ezer eurós ingadozással 100 000 euró körül stagnált. Az elmúlt évtizedben a vizsgált 37 állam közül 28 esetében nőtt az egy katonára fordított források összege.¹⁴

11 Érdemes megjegyeznünk, hogy Dél-Európa leginkább eladósodott országai esetében (Görögország, Portugália, Olaszország) a kimutatás a változás arányát, s nem az eladósodottság abszolút értékét jelzi.

12 CSIS: *European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base*. CSIS, 2012. december.

13 Bár az elemzés megállapításai 37 európai állam vizsgálatán alapulnak 2011-gyel bezárólag, adatgyűjtési és elemzési módszertana pedig eltérő – így a SIPRI által közölt adatoknak egy az egyben nem feleltethetőek meg –, a számunkra fontos trendeket jól érzékeltetik.

14 CSIS: *European Defense Trends...* i. m. 1–2. o.



Forrás: CSIS: *European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base*. CSIS, 2012. december.

Az egy katonára eső kiadások terén tapasztalt növekedés természetesen nagymértékben annak az eredménye, hogy az európai fegyveres erők létszáma egyidejűleg jelentősen csökkent: az aktív szolgálatot ellátó katonák száma a 2001-es 3,4 milliőről 2011-re 2,2 millióra (–35,6%), ami meghaladta a védelmi kiadások utóbbi években tapasztalt csökkenésének mértékét is.¹⁵ Csupán 2009–2011 között mintegy 160 000 katonát szereltek le Európa haderőiben.

A védelmi költségvetési források funkcionális bontása¹⁶ – hadfelszerelés, személyi kiadások, fenntartás-üzemeltetés/egyéb, infrastrukturális fejlesztések, kutatás-fejlesztés – alapján azt láthatjuk, hogy reálértéken minden költségvetési kategória összesített értéke csökkent.

A legjelentősebb mértékben éppen a kutatás-fejlesztésre szánt kiadások csökkentek (évente 7,9% százalékkal), holott az európai államok folyamatosan azt hangoztatják, hogy ez lehet az a terület, ahol többnemzeti együttműködésben felvehetik a versenyt a világ többi régiójának szereplőivel, és ahol a technológiai előny elvesztése ellen tenni lehetne. Így 2000–2010 között az európai kutatás-fejlesztési kiadások reálértéken 12,9 milliárd euróról 52,2%-kal 6,2 milliárd euróra csökkentek. A gazdasági válság hatása abban is mérhető, hogy az évtized második felében ennek üteme a kétszerese volt az előző időszakénak.

A leglassabb ütemben a hadfelszerelés és a fenntartás-üzemeltetés költségei csökkentek, éves átlagban 1,5 százalékkal, illetve 0,6 százalékkal, összességében pedig 14,2, illetve 29,9 százalékkal. Ez a hadfelszerelés tekintetében figyelemre méltó, ugyanis az Egyesült Államok esetében a tapasztalat azt mutatja, hogy ezt a területet aránytalanul nagy elvonások érték. Ugyanakkor a 2010–2011-es 4,3 milliárd eurós hirtelen csökkenés azt jelezheti, hogy az egyébként is valamelyest fokozódó mértékű forráselvonás a hadfelszerelések beszerzésétől most már Európában is erősödni fog. (2001–2005 között éves átlagban 1,2%-os, majd 2006–2011 között évi 1,9%-os csökkenést tapasztalhattunk.)

15 CSIS: *European Defense Trends...* i. m. 3. o., módszertan: 58–60. o.

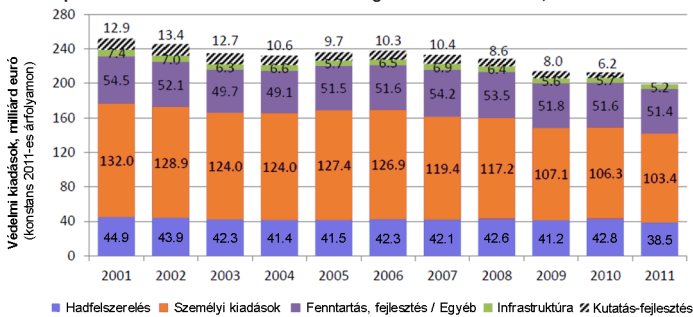
16 A vizsgálat a rendelkezésre álló töredékes források (hiányos és eltérő összetételű adatsorok) következtében szintén nem teszi lehetővé az egységes és teljes körű kimutatás készítését. Így a CSIS elemzése 15 európai állam összesített adatai alapján állapította meg a bemutatott trendeket, amelyek így a teljes európai védelmi kiadások 90,2%-át teszik ki a „személyi, művelti, infrastrukturális és egyéb” kategóriákban, valamint a „kutatás-fejlesztés” kategória 84,5%-át fedik le. Véleményünk szerint a trendek érzékeltetésére ez az adatmennyiség már elegendő.

A védelmi költségvetési források változása 2000–2011 között, funkcionális bontásban

	2000–2011				2001–2010
	Had-felszerelés	Személyi kiadások	Fenntartás-üzemeltetés / Egyéb	Infrastrukturális fejlesztések	Kutatás-fejlesztés
Átlagos éves változás 11 évre vetítve (százalék)	-1,5%	-2,4%	-3,5%	-0,6%	-7,9%
A változás abszolút értéke (millió euró 2011-es árfolyamon)	-6,395	-28,638	-2,210	-3,062	-6,734
A változás aránya (százalék)	-14,2%	-21,7%	-29,9%	-5,6%	-52,2%

Forrás: CSIS: European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base. CSIS, 2012. december, 5. o.

Az európai védelmi kiadások funkcionális megoszlása reálértéken, 2001–2011 között



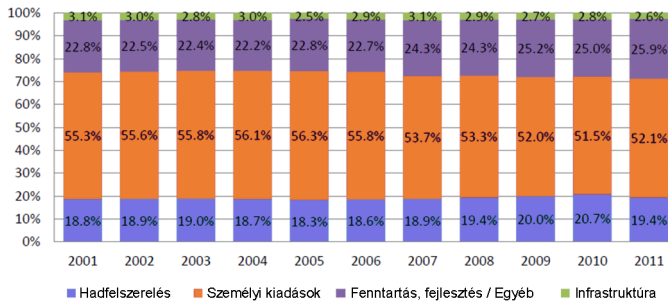
Forrás: CSIS: European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base. CSIS, 2012. december, 4. o.

A legjelentősebb kiadási tételt a személyi kiadások jelentették, amelyek a haderőlétszám és a költségvetési források egyidejű csökkenésével abszolút értékben is a legnagyobb mértékben csökkentek: a 2000-es 132 milliárd euróról 2011-re 103,4 milliárd euróra (-21,7%). Azonban a legnagyobb abszolút értékű csökkenés (28,6 milliárd euró) ellenére a személyi kiadások terén volt a legkisebb a csökkenés mértéke (éves átlagban 2,4%), bár itt is érezhető volt a válság hatása. Míg 2001–2007 között éves átlagban 1,7%-kal csökkent a személyi kiadások teljes összege, addig 2007–2011 között már évi 4,0%-os ütemben, végül a védelmi kiadások 51-52%-a körül stabilizálva a személyi kiadások védelmi költségvetésen belüli arányát.

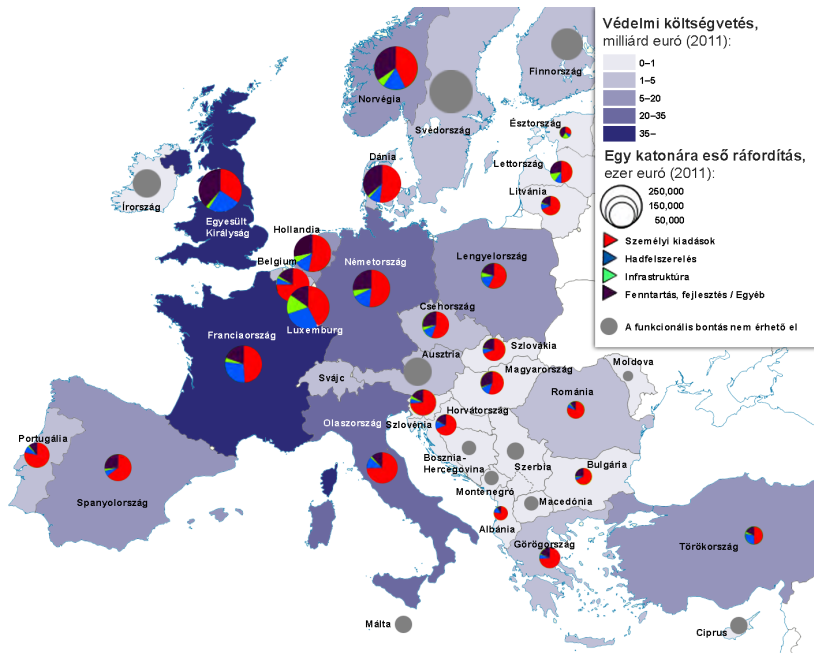
A védelmi kiadások belső arányaira vonatkozóan látható a védelmi tervezési prioritások egyfajta hangsúlyeltolódása a tízéves trendben: bár nem sikerült igazán közel kerülni a személyi – fenntartási/működtetési – fejlesztési tételek 40:30:30 százalékos, „egészségesnek tartott” belső arányához, mind a fenntartási/működtetési, mind a fejlesztési kiadások emelkedtek. Figyelmeztető jel lehet azonban, hogy 2011-ben a fejlesztésre szánt források

aránya már csökkenni kezdett, mégpedig gyors ütemben (egy év alatt 1,3%-ot a korábban kilenc év alatt elért 1,9%-os növekedésből). Tekintettel arra, hogy az adatok a legfejlettebb európai országok védelmi kiadásaira vonatkoznak, elképzelhető, hogy a szűkösebb védelmi költségvetéssel rendelkező országok esetében ezek az arányok kevésbé kedvezőek.

Az európai védelmi kiadások funkcionális megoszlása a teljes védelmi költségvetésen belül a NATO költségvetés-kategóriái szerint 2001–2011 között



Forrás: CSIS: European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base. CSIS, 2012. december, 6. o.



Forrás: CSIS: European Defense Trends 2012: Budgets, Regulatory Frameworks and the Industrial Base. CSIS, 2012. december, 3. o.

Ami az egyes országok védelmi költségvetését illeti, a CSIS által vizsgált 37 országból 22 esetében tapasztaltak csökkenést, amelynek mértéke csupán három ország (Spanyolország, Belgium és Hollandia) esetében volt enyhe (éves átlagban 0,0–0,5%), a többi esetben jelen-

több csökkentésre került sor. A legsúlyosabban Macedóniát, Törökországot és Szerbiát érintette a válság (ahol az éves csökkenés átlaga 9–11% között mozgott, míg Románia és Görögország esetében 6–8 százalék között). A három legnagyobb költségvetéssel rendelkező ország – az Egyesült Királyság, Franciaország és Olaszország – esetében a csökkenés éves átlaga 2001–2011 között 1,0%, 1,4%, illetve 3,3% volt. Ezzel szemben néhány országban emelkedő trendet figyeltek meg az elemzők: Németország és Norvégia évente 0,3%-kal, Albánia, Észtország és Finnország évi 4–6 százalékkal volt képes növelni védelmi célú kiadásait.¹⁷

Az „európai nagyok” (Franciaország és Németország) esetében érdekes belső átrendeződés kezdődött az elmúlt években. Úgy tűnik, hogy a személyi kiadásoktól a hadfelszerelési beszerzésekhez csoportosítottak át forrásokat, ami tudatos döntést sejtet annak érdekében, hogy a forráscsökkenés ellenére „megvédjék” a modernizációs folyamatokat. Ezért láthatjuk azt, hogy a személyi kiadások arányosan nagyobb mértékben csökkentek, míg a hadfelszerelésre fordított források nagyobb mértékben nőttek, mint azt az egyébként általánosan csökkenő költségvetés belső dinamikája indokolná.

A fent jelzett védelmi költségvetési trendek jól jelzik a transzatlanti térség államai esetében a stratégiai folyamatok átfogó, hangsúlyos változását. Miközben a hidegháborút követő csökkenést az ezredfordulót követően ismét jelentős növekedés követte, és a „nyugati haderők” elsőbbsége műveleti képességek, haditechnikai felszereltség, modernizációs és fejlesztési potenciál, valamint professzionalizmus tekintetében látszólag megkérdőjelezhetlenné vált, a felszín alatt az állami költségvetési rendszerek strukturális aránytalanságaiból adódóan az európai védelempolitika stratégiai célkitűzéseit destabilizáló folyamatok zajlottak. A „korábban Európában soha nem látott béke és stabilitás” évei azt eredményezték, hogy (néhány ország kivételével) a védelmi szféra „maradékélvű” finanszírozása vált mérvadóvá. Egyrészt az állami adósságállomány növelése átfogóan negatívan érintette a védelmi szféra finanszírozhatóságát, másrészt a koherens, közös, összehangolt stratégiai tervezés hiánya megőrizte a párhuzamosságok, a gazdasági hatékonyságot nélkülöző katonai fejlesztések kialakult gyakorlatát.

Ennek következtében, amikor 2008-ban a hitelválság előbb pénzügyi, majd gazdasági válságba csapott át, nem állt rendelkezésre semmilyen állami eszköz, amivel a védelmi szféra forrásigényeit fenn lehetett volna tartani. Ráadásul mindez egy olyan időszakban történt, amikor az afganisztáni, iraki, majd líbiai műveletekben egyre jobban megmutatkozott, hogy az európai (NATO-) haderők modernizációja nem a szükséges úton halad, sőt sok országban egyáltalán nem áll összhangban a stratégiai ambíciószint a valós katonai képességekkel. Ezek a haderők emiatt választási kényszerhelyzetbe kerültek: egyrészt elfogadhatják, hogy fegyveres erőik kizárólag területvédelmi célokra alkalmasak, és lemondanak az érdemi szövetséges műveleti szerepvállalásról (válságkezelés, békefenntartás, stabilizációs műveletek), amit igen problematikus legitimálni az elvárt szerepvállalás és szövetséges szolidaritás tükrében. Másrészt megkísérelhetik éppen ebben a forráshiányos környezetben orvosolni a hiányosságokat, és mind szervezeti, mind haditechnikai eszközök, illetve a haderő-alkalmazás elvei és gyakorlata tekintetében modernizálni fegyveres erőiket, és túllépni azokon a korlátozó tényezőkön, amelyek a jelenlegi helyzetet előidézték.

17 CSIS: European Defense Trends... i. m. 7–8. o.

Ismerve az Európában zajló gazdasági válságkezelés folyamatát és a védelmi kiadások trendjeit, felmerül a kérdés: hogyan érinti mindez a NATO, illetve az európai NATO-tagállamok, köztük Magyarország védelmi és műveleti képességeit jelenleg és a következő években?

A védelmi költségvetés-csökkentés hatása a NATO európai tagállamainak védelmi képességeire

A jelenleg látható trendek és az európai államok stratégiai tervezési folyamatai alapján reálisan azzal számolhatunk, hogy a NATO a következő évtizedben fokozódó forráshiánnyal és a tagállamok csökkenő védelmi költségvetésével lesz kénytelen szembenézni. Az elmúlt három-négy évben végrehajtott, a védelmi szférát sújtó jelentős forráselvonás oka minden esetben az volt, hogy a tagállamok képessé váljanak kiegyensúlyozni költségvetésüket és csökkenteni államadósságukat – tehát nem a globális biztonsági környezetben tapasztalható fenyegetések eltűnése. Mindez ráadásul érdemi szövetségi szintű koordináció nélkül történt, a nemzeti haderők sajátos preferenciái és lehetőségei mentén – ezért a szakértők mind a NATO,¹⁸ mind az Európai Unió részéről¹⁹ arra figyelmeztetnek, hogy tagállamaik rövid időn belül kritikus katonai képességeket veszítenek el. A líbiai válságkezelés tapasztalatai arra is rávilágítottak, hogy a katonai képességek mellett a politikai akarat hiánya is megnehezítheti az eredményes/hatékony fellépést.

Az európai államok elmúlt években megkezdett „védelmi reformjai” döntően költségcsökkentést, haderőcsökkentést, egyes haditechnikai eszközrendszerek (akár fegyvernemi szintű) részleges vagy teljes felszámolását, beszerzési és modernizációs programok elhalasztását, elnyújtását jelentették. A mennyiségi csökkentés azonban kétségtelenül minőségi – hadműveletek végrehajtási képességét alapvetően meghatározó – következményekkel is jár:

- A válságkezelő műveletekben telepíthető európai szárazföldi erők lényegesen kisebbek – dandár és zászlóalj erejű harccsoportok, nem pedig hadtest és hadosztály erejű erők – lesznek.
- Tekintettel arra, hogy az Egyesült Államok deklaráltan kisebb szerepet kíván vállalni Európa és a szomszédos régiók biztonságának fenntartásában, az itt kialakuló válságok kezelésében nagyobb teher hárul majd az európai államokra, amelyeknek a telepíthető műveleti képességei erősen korlátozottak. Amennyiben a brit és francia erőket egy a Földközi-tenger medencéjében kialakult válság köti le, nem lesz elegendő szabad katonai kapacitás arra, hogy az európai erők egy párhuzamos műveletet hajtsanak végre Afrika szarvánál, a Perzsa (Arab)-öböl térségében vagy Afrikában – és ez fordítva is igaz.
- Az említett „stratégiai fáradtság” következtében nem valószínű, hogy az európai erők egyhamar hajlandóak vagy képesek lennének egy olyan nagyarányú, elhúzódo stabilizációs vagy felkelés elleni műveletben részt venni, mint Afganisztánban, vagy több dandár erőt telepíteni valamely békefenntartó vagy békekikényszerítő műveletbe.

18 Lásd Larrabee, F. Stephen – Johnson, Stuart E. – Wilson, Peter A. et al.: *NATO and the Challenges of Austerity*. Santa Monica, 2012, RAND.

19 Lásd Rogers, James – Gilli, Andrea: *Enabling the Future. European Military Capabilities 2013-2025: Challenges and Avenues*. EU ISS, 2013.

A folyamatokat mélyebben vizsgálva és a stratégiai távlatban valószínűsíthető következményeket figyelembe véve azonban ennél átfogóbb következtetéseket is megfogalmazhatunk – miként azt az EU Stratégiai Kutatóintézetének munkatársai is tették. Kétségtelen, hogy Európa államai az elmúlt húsz évben komoly eredményeket értek el haderőik fejlesztésében,²⁰ viszont továbbra is megoldatlan strukturális problémák akadályozzák a védelmi szféra hatékony működését és a katonai képességek egységes fejlesztését.²¹

Először is, alapvető aránytalanság mutatkozik a személyi kiadásokra fordított források terén (mint az korábban is láthattuk): az európai haderők átlagosan védelmi kiadásaiak 55 százalékát fordítják bérekre, juttatásokra és nyugdíjakra, míg ez az arány az Egyesült Államokban mintegy 30 százalék.

Másodszor, az európai haderőkben bizonyos – ilyen formában nem szükséges – képességek túlzottan nagy arányban vannak jelen, miközben más – nélkülözhetetlen – képességek többnyire vagy teljes egészében hiányoznak. Az európai fegyveres erők a szükségesnél jóval nagyobb számban rendelkeznek harmadik és negyedik generációs vadászrepülőgépekkel és páncélozott harcjárművekkel, nem beszélve a közel 5000 nehéz harcokocsiról. Ehhez képest hiányosságok mutatkoznak a stratégiai tengeri és légi szállítási képesség, a harcászati szállítógépek, a légi utántöltés, a katonai egészségügyi ellátás, a vezetés-irányítási és kommunikációs, valamint hírszerző, felderítési, megfigyelési, célmegjelölő képességek vagy a precíziós lőszerterén.

Harmadszor, az európai hadiipar továbbra is erősen fragmentált mind a keresleti, mind a kínálati oldalon: 2006 és 2010 között a többnemzeti együttműködésben végrehajtott beszerzések összértéke soha nem tudta meghaladni az összesített védelmi kiadások 26 százalékát. Éppen ellenkezőleg: több esetben, amikor közös képességfejlesztés történt, a nem megfelelően előkészített folyamat vagy valamely fél következtelen magatartása miatt a költségek növekedtek, a teljesítés csúszott vagy technológiai problémák merültek fel. A termelői kapacitás kiugróan magas a hajógyártás és a szárazföldi páncélosok gyártása terén.

Negyedszer, a kutatás-fejlesztésre fordított források Európában erősen korlátozottak – sőt a válság hatására ismét csökkenni kezdtek. 2006–2010 között az erre fordított források aránya ötről négy százalékra csökkent, ezen belül pedig a többnemzeti keretben zajló fejlesztéseké 26-ról 19 százalékra.

Végül, de nem utolsósorban a nemzeti haderők közötti együttműködéshez szükséges koordináció és integráció összességében erősen korlátozott minden területen a kutatás-fejlesztéstől a beszerzésen, a logisztikától a haderőtervezésig. Ennek oka a nemzeti szuverenitáshoz kapcsolódó különböző félelmek (munkahelyek védelme), a kellő politikai támogatás és a megfelelő jogi keretek hiánya, valamint a bürokratikus ügyintézés lassúsága.

Így a következő években a prognosztizált forráshiány mellett és a strukturális problémák fennmaradása esetén azok a műveleti képességek is hanyatlásnak indulhatnak, amelyeket az elmúlt évtizedben a műveleti szerepvállalás bővülése és a műveleti tempó foko-

20 A legtöbb állam áttért az önkéntességen alapuló professzionális haderőmodellre, és jelentősen csökkentette a fegyveres erők létszámát; előrelépés történt a hidegháborús haditechnikai eszközök lecserelése és a haderők átfegyverzése, technológiai modernizálása terén; átalakult a katonai gondolkodás a haderő-alkalmazás elveit és gyakorlatát illetően, kialakítva az összhaderőnemi válságkezelő és stabilizációs műveletek doktrínáit a különleges műveleti erők alkalmazása és a felkelésellenes műveletek tekintetében egyaránt.

21 Rogers, James – Gilli, Andrea: i. m. 5–12. o.

zódása folytán jelentős mértékben fejlesztettek. Ennek az alábbi következményei lehetnek:

- *Három-öt éven belül „bonszájhadseregek” alakulnak ki:* a korábbi haderők létszámukban, struktúrájukban és így képességeiket illetően is csökkennek. A nagyobb államok – Franciaország, Németország, Nagy-Britannia – képesek lehetnek valamilyen formában fenntartani teljes spektrumú haderőiket, de csak olyan áron, hogy azok telepíthetősége és/vagy fenntarthatósága csökkenni fog. A kisebb államok esetében teljes képességcsoportok tűnhetnek el, és ennek következtében nem csupán a nemzeti haderők képességspektrumában lesznek „lyukak”, hanem a szövetségesi együttműködésben tervezett összhaderőnemi műveletek végrehajtása is nehezebbé válik, mert megnő a távolság az egyes nemzeti haderők között.
- *Öt-nyolc éven belül megkezdődik a védelmi ipar Európán belüli hanyatlása:* ha a jelenlegi finanszírozási trendek fennmaradnak, akkor nem valószínűsíthető, hogy az európai államok rövid időn belül nagyarányú védelmi ipari/haditechnikai reformprogramokba kezdenek, ezért a versenyképes európai hadiipari vállalatok igyekeznek majd megjelenni az Európán kívüli piacokon. Ez egyértelműen az Európán kívüli szereplőktől való függőséget fogja növelni.
- *Nyolc-tizenkét éven belül Európa elveszítheti azt a technológiai előnyt, amit ma még a fejlődő országokkal szemben többé-kevésbé őriz:* a kutatás-fejlesztési források csökkenésével fokozatosan leépül az európai védelmi ipari kapacitás egy része, s nem biztos, hogy a fennmaradó rész meg tudja őrizni a kontinens „stratégiai autonómiáját” a haditechnikai eszközök kifejlesztésében és beszerzésében.

E folyamatoknak az európai államok műveleti képességeire gyakorolt hatását az amerikai RAND kutatóintézet a NATO vonatkozásában öt elképzelhető műveleti forgatókönyv alapján a következőképpen értékelte.²²

1. A NATO kollektív védelmi feladatai.

- A washingtoni szerződés 5. cikkelye értelmében végrehajtott területvédelmi művelet során – a balti államok, Lengyelország és Románia által továbbra is érzékelt potenciális, legalább tíz év távlatában jelentkező hagyományos orosz katonai fenyegetést tekintve – Kelet-Közép-Európa államai az európai szövetséges erők támogatásával, illetve súlyos válság esetén további amerikai erőknek például a Perzsa (Arab)-öböl térségéből Európába történő telepítésével lennének képesek megoldani. Bár a balti államoknak nem lesz jelentős önvédelmi képessége, Lengyelország a kontinens egyik legerősebb nehéz szárazföldi erejét igyekszik megőrizni a következő évtizedben is. Az európai NATO-tagállamok közül gyorsan mozgósítható, komoly katonai erővel Németország, Franciaország és Nagy-Britannia rendelkezik majd, amelyeket az Európában állomásozó amerikai szárazföldi, tengerészeti és légi erők egésszé alakítanak ki. A RAND elemzőinek értékelése szerint összességében ez a katonai erő elégséges ahhoz, hogy elrettentsen egy agressziót – kiegészítve azzal, hogy hagyományos műveletek végrehajtásához Oroszországnak Ukrajna és/vagy Fehéroroszország együttműködésére is szüksége lenne, valamint hozzáteszik, hogy az európai erők kellően korán észlelnének bármilyen orosz csapatmozgást.

²² Larrabee, F. Stephen et al.: i. m. 75–92. o.

- A NATO tagállamai ellen irányuló valamely nem hagyományos fenyegetés – terror-támadás, ballisztikusrakéta-támadás, kibertámadás – ellen a szövetség hagyományos erőinek kevesebb szerep jutna. A katonai erő szerepe kétséges lenne azért is, mert a tagállamok megosztottak abban, hogy mit tekintenek agresszióknak (Franciaország például új Fehér könyvében egy nagyarányú kibertámadást az ország elleni agresszióknak minősít), és egy támadóval szemben milyen ellenintézkedést, ellentámadást tekintenek szükségesnek, elfogadhatónak. A RAND elemzői szerint elsősorban a harci támogató-kiszolgáló (például műszaki, vegyi védelmi) erőkre hárulhatnak ilyen támadások esetén feladatok, mégpedig a mentesítésben és a helyreállításban. Mivel a források csökkentése több esetben ezeknek a képességeknek a gyengítésével jár, különösen a nagyobb NATO-tagállamoknál, ahol a harcoló erőket igyekeznek megóvni, szükséges, hogy ezek fenntartását és elérhetővé tételét a szövetségen belül más tagállamok biztosítsák.
- A NATO ellen irányuló nukleáris fenyegetés – az iráni atomprogram és lehetséges további proliferáció a Közel-Keleten – megjelenése esetén egyrészt szükség lesz az európai tagállamok nukleáris elrettentő képességének fenntartására (ami stratégiai cél, de a modernizáció megvalósításáról érdemi döntés még nem született), másrészt meg kell teremteni az európai rakétavédelmi képességeket. Jelenleg és a következő években csak a NATO keretében a térségbe telepített amerikai hadszíntéri rakétavédelmi rendszerre lehet támaszkodni, mert az európai légvédelmi, elhárító, illetve felderítő, megfigyelő, célmegjelölő képességek fejlesztése igen lassan halad.

2. *Egy Európával szomszédos térségben kitörő válság kezelésére* közepes méretű válságkezelő művelet végrehajtására nyílna lehetőség. Erre a jelenleg látható védelmi átalakítások nyomán csupán négy ország – Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Németország – lesz képes. Őket esetleg spanyol és török erők támogathatják a válság jellegétől és földrajzi elhelyezkedésétől függően. A négy európai „nagy” körülbelül 3–6 dandárt és a kapcsolódó haditengerészeti és légi erők komponenseket lenne képes telepíteni (bár a líbiai tapasztalatok alapján például egy földközi-tengeri művelet esetében szkeptikusak az elemzők az automatikus német részvételt illetően). Ugyanakkor a líbiai műveletek tapasztalatai rámutattak azokra a kritikus képességhiányokra, amelyekkel még a legfejlettebb európai haderőknek is számolni kell – bár ezek pótlására vagy megteremtésére a NATO több közös fejlesztésre, beszerzésre épülő programot is indított „okos védelmi” mechanizmusának segítségével.²³ Összességében a RAND elemzői úgy értékelik, hogy egy „líbiai típusú” válságkezelő művelet lehet a felső határa annak, hogy az európai tagállamok a Földközi-tenger térségében ilyen jellegű válságkezelő műveletet folytassanak (bár ebben az esetben szárazföldi erők telepítésére, alkalmazására nem került sor).

3. *Erőkivetítő művelet végrehajtása* egy Európa közvetlen szomszédságánál távolabb fekvő térségben, például a Perzsa (Arab)-öbölben. Az európai NATO-tagállamok közül

23 Érdemes megjegyezni, hogy az egyik meghatározó programmal, a Szövetségi Felszínellenőrzési Rendszerrel (*Allied Ground Surveillance – AGS*) kapcsolatban több komoly nehézség is felmerült. Bár 2007-ben (tehát a líbiai műveleteket jóval megelőzően) kezdődtek a tárgyalások a szövetség felszínellenőrzési képességének kialakításáról, a benne foglalt eszközök számát egyre csökkentették, majd 2011-ben Kanada és Dánia is kiszállt a programból, a francia fél pedig addig nem kíván forrásokat biztosítani a fejlesztéshez, amíg megosztott szövetségi képesség formájában nem látja igazoltnak a rendszer hatékonyságát és működőképességét.

legfeljebb Franciaország és Nagy-Britannia lenne képes arra, hogy maximum egy vagy két dandár erőt telepítsen távoli térségekbe – abban az esetben, ha ott amerikai bázisokra (és például a Perzsa [Arab]-öböl hadszíntéri rakétavédelmi képességeire) támaszkodhat. Az nem valószínű, hogy akár a francia, akár a brit haditengerészeti erők hajlandóak lennének egy magas fenyegetettségű térségbe települni erők amerikai oltalmazása nélkül. Európa többi állama ilyen képességekkel nem fog rendelkezni, s a brit és francia képesség is jelentős mértékben függ a felek stratégiai együttműködésének részeként kialakított repülőgéphordozó-fejlesztési program sikerétől.

4. *Stratégiai távolságban, kisméretű hagyományos erőkkel végrehajtott művelet* (például békefenntartás Afrikában). Valamely kalózkodás elleni műveletben való részvételre a francia, brit, német és olasz haditengerészet mellett várhatóan spanyol, holland és svéd hajóegységek is képesek lesznek (például az Ádeni-öböl térségében), ugyanakkor a szub-szaharai térségben csak a francia és a brit erők lennének képesek önállóan végrehajtani hagyományos békefenntartó műveletet – dandár erejű légi szállítású erők telepítésével. A többi európai állam csak egy másik keretnemzet által vezetett elhúzódo művelet támogatásában vehetne részt.

5. *Stratégiai távolságban, különleges műveleti erőkkel végrehajtott művelet* (például terrorizmus- vagy felkelésellenes művelet bárhol a világon). Az elmúlt évtizedben számos európai tagállam tett szert jelentős tapasztalatra a különleges műveleti erők alkalmazásában, így ma egyes államok zászlóalj méretű erőkig bezárólag tudnak különleges erőket telepíteni, akár távoli térségekbe is.

Összefoglalva: a következő években az európai NATO-tagállamok arra lehetnek képesek, hogy a klasszikus területvédelmi feladatok ellátása mellett dandár erejű hagyományos erőket telepítsenek válságkezelő műveletekre, amelyeknek a földrajzi határa a Földközi-tenger térsége. Ezen túlmenően csak francia és brit erők lesznek képesek önállóan műveleteket vezetni, de ezek is csak bizonyos korlátok között. Az európai államok haditengerészeti erői is jelentős mértékben fognak csökkenni, ezért összességében egy „líbiai típusú” művelet végrehajtása lehet a felső határa az európai képességnek. A különböző térségekben egyidejűleg kirobbanó válságok kezelése pedig akár gondot is okozhat.

Az európai államok reakciói a forrásszűkösségre

A 2008 óta tartó gazdasági válság hatására Európa államai rövid időn belül arra kényszerültek, hogy újragondolják stratégiai elképzeléseiket. A forráshiány megnehezítette a folyamatban lévő műveletek követelményeinek teljesítését, a beszerzési programok végrehajtását éppúgy, mint a következő évekre vonatkozó tervezést. A korábbi évek forrásfelhasználásának strukturálisan rögzült alacsony hatékonysága, felhalmozott forráshiányai és egyes programok csúszásai rövid időn belül párosultak a forráscsökkentés kényszerével, és stratégiai reformokat kényszerítettek ki.

Ezek a „reformok” a korábban meghatározott stratégiai célkitűzések újraértékelését, módosítását, a végrehajtás módjának átgondolását jelentették a „kevesebb pénzből kevesebbet” elv alapján. A nemzetgazdaságok eladósodottsága következtében ugyanis a védelmi szektortól elvont források nem tették lehetővé a korábbi nemzetközi ambíciószint

fenntartását, így tudatosan döntöttek a kisebb haderőstruktúrák, az alacsonyabb műveleti ambíciók, a személyi állomány számának és az eszközök mennyiségének csökkentése mellett. Hogy a védelmi költségvetések korábban jelzett csökkenését a gyakorlatban kezelni tudják, az európai államok esetében a reakciók széles skáláját láthattuk annak függvényében, hogy milyen mértékben volt szükség gyors, azonnal megvalósuló megtakarításokra, vagy volt lehetőségük átgondolt, közép- és hosszú távra is tervezhető új stratégiai tervek kialakítására.²⁴ Rövid távon a gyorsan végrehajtható intézkedések – így a bérek és juttatások csökkentése –, középtávon a leépítések és a műveleti szerepvállalás csökkentése, hosszú távon pedig a strukturális átalakítások, a haderő-fejlesztési és modernizációs programok átalakítása, visszafogása hozhatja meg a kívánt pénzügyi eredményt.

1. *A személyi juttatások csökkentése.* Görögországban 2012-ben 14,7 százalékkal csökkentik a fegyveres erők állományának bérét, Spanyolországban 5 százalékkal, Nagy-Britanniában pedig befagyasztották a béreket, csökkentették a különböző juttatásokat.

2. *Állománycsökkentés.*

a) A fegyveres erők civil állományának csökkentése: Olaszországban 10 000 fővel csökken a civil állomány létszáma 2024-ig; Németországban 75 000-ről 55 000-re csökken a civil beosztások száma, ebből a védelmi minisztériumra 1500 fő esik. Nagy-Britannia 28 000 fővel csökkenti a fegyveres erők civil alkalmazottainak számát 2011–2014 között, ebből 3000 fő terheli majd a védelmi minisztériumot.

b) Az aktív katonai állomány létszámának csökkentése: Olaszország 34 000 fővel csökkenti katonáinak létszámát 2024-ig; Franciaország 34 000 fővel csökkenti a haderőt 2019-ig; Németországban a 2011-es 210 000 főről összesen 185 000 főre (ebből 170 000 hivatásos és szerződéses állomány, 12 500 szerződéses önkéntes és 2500 tartalékos állomány) csökkentik a haderő létszámát. Nagy-Britannia 30 százalékkal, 102 000-ről 82 000-re csökkenti a szárazföldi erők létszámát a következő öt évben.

c) A katonai állomány belső arányainak megváltoztatása: Olaszországban a 20 százalékos állománycsökkentés aránya a tiszti, főtiszti állomány körében harminc százalékos lesz.

3. *A műveleti szerepvállalás csökkentése.* Spanyolország a libanoni ENSZ-művelet keretében állomásozó erőinek 50%-os csökkentéséről döntött 2012 végétől, és felmerült az Afganisztánban állomásozó spanyol erők felgyorsított kivonása is. Franciaország Elefántcsontparton csökkentette ENSZ-műveleti részvételét. Görögországban 24,9 százalékkal csökkentik a műveleti kiadásokat.

4. *A haditechnikai eszközök számának csökkentése.*

a) Egyes haderőnemekre, fegyvernemekre fókuszálva: az olasz haditengerészet 26-28 hajóegységet von ki a szolgálatból a következő öt évben, a szárazföldi erők pedig jelentős számú páncélozott harcjárművet és helikoptert; a brit haditengerészet kivonta az HMS Ark Royal repülőgép-hordozót, az HMS Turbulent nukleáris meghajtású tengeralattjárót, valamint három rombolót. Hollandia és Dánia teljes harckocsiállománya felszámolásáról döntött, Dánia kivonja a hadrendből tengeralattjáróit, és megszünteti szárazföldi légvédelmi egységeit is. Nagy-Britannia Challenger-2 nehéz harckocsijainak 40%-át vonja ki a hadrendből.

24 A The Military Balance 2012 és 2013 alapján. IISS: The Military Balance 2012. London, 2012, Routledge, 71–87. o. IISS: The Military Balance 2013. London, 2013, Routledge, 89–111. o.

b) A haderő teljes spektrumában: a német fegyveres erők a nehéz haditechnikai eszközök 20–30%-os csökkentésével számolnak.

5. *A létesítmények számának csökkentése.* Olaszországban a katonai bázisok harmadát zárják be a következő években, Németországban pedig 31 bázist. A brit haditengerészetnél döntés született arról, hogy valamennyi tengeralattjárójukat egyetlen bázison, Faslane-ben állomásoztatják 2017-től.

6. *A haditechnikai eszközbeszerzések és modernizációs programok módosítása.*

a) Esedékes beszerzésekről szóló döntések elhalasztása: Németország a teljes Eurofighter flottájának beszerzésére vonatkozó döntést halogatja, és további költségvetési döntésektől teszi függővé; Nagy-Britannia a – négy Vanguard osztályú, nukleáris robbanófejet hordozó Trident rakétákkal felszerelt tengeralattjárón fenntartott – nukleáris elrettentő képességének modernizációjára vonatkozó döntést késlelteti addig, amíg a folyamatban lévő átalakítás nyomán stabilizálódik a fegyveres erők helyzete és anyagi háttere. (A Trident-programról legkorábban a következő választások után, 2015 májusában összeülő parlament tárgyal majd.) Dánia az F-16-os vadászpilótaegységeinek kivonás utáni pótlásáról szóló döntést halasztotta el.

b) A megkötött beszerzési és modernizációs megállapodások végrehajtásának késleltetése/átütemezése: Spanyolország 15 darab, szerződésben már rögzített Typhoon repülőgép 2012–2014 között esedékes leszállítását 2015-re toltta ki, Franciaország pedig késlelteti Mirage 2000D flottájának modernizációját és a szárazföldi erők modernizációs programjának egyes elemeit.

c) A megkötött beszerzési megállapodások mennyiségi csökkentése: Olaszország a 2002-ben a Lockheed Martintól megrendelt F-35-ös repülőgépek mennyiségét 131 darabról 90-re csökkentette, 2010-ben pedig a beszerzés alatt álló Eurofightereket 121-ről 96-ra. Nagy-Britannia a korábban tervezett 22 Chinook helikopter helyett csak 14-et vásárol, a leszállításra kerülő Eurofighter és F-35 Joint Strike Fighter vadászpilótaegységek száma pedig folyamatosan csökken (az Eurofighter esetében a kezdeti 260-ról indulva 1998-ban még 232 darabról volt szó, jelenleg 160-ról; a JFS esetében az eredeti 150 helyett jelenleg 138-ról). Franciaország kevesebb új helikoptert, A400M nehéz szállító repülőgépet és harcokcsit vásárol.

d) A megkötött beszerzési megállapodások felmondása: Portugália 2012-ben törölte a General Dynamics European Land Systemstől korábban rendelt Pandur II páncélozott harcjárművekre vonatkozó megrendelését.

7. *A nemzetközi képességfejlesztési programokban való részvétel átalakítása.*

a) A részvétel felfüggesztése: Portugália 2012-ben felfüggesztette részvételét az NH90 helikopterfejlesztési programban, egyúttal törölte korábbi, 10 helikopterre szóló megrendelését.

b) A részvétel kibővítése: Svédország és Norvégia 24 darab FH-77 BW L52 Archer önjáró tüzérségi eszköz közös fejlesztésével takarított meg 40 millió euró nagyságrendben fejlesztési költségeket.

8. *A nemzetközi ambíciószint csökkentése.*

a) A fegyveres erők feladatainak körét illetően Németországban tudatos döntés született arról, hogy a haderő lehetséges feladatainak szélesebb körét lehetővé tevő had-

erőszerkezetet (a feladatok teljes spektrumára) és minél több harcoló képességet őriznek meg.

b) Az erők telepíthetőségének földrajzi fókuszát illetően *Franciaország* esetében a 2013-as Fehér könyv Afrika atlanti-óceáni partvidékétől az Indiai-óceán térségéig terjedő övezetet jelölte meg az Európán kívüli francia érdekszférának, a Közel-Keletről újra a Száhel-övezetre helyezve a hangsúlyt a katonai erő lehetséges alkalmazása tekintetében.

c) A reagálási képességet illetően *Franciaország* a 2008-as műveleti ambíciószintjét – melynek értelmében képesnek kell lennie 30 000 fő egy idejű telepítésére tengerentúli válságkezelő műveletekben, 10 000 főt belföldi műveletre, míg 5000 főt készenlétségi tartva – jelentősen csökkentette. Jelenleg a cél három kisméretű válságkezelő műveletben való részvétel biztosítása maximum 7000 fővel, vagy egy nagyméretű harci műveletben való részvétel maximum 15 000 fővel. További cél egy 2300 fős összhaderőnemi, gyorsreagálású (hét napon belül telepíthető) erő kialakítása. *Németország* a válságkezelő műveletekben telepíthető erőket 5000 fő fenntartható telepítésében határozta meg azzal, hogy a fegyveres erőknek képesnek kell lenniük két szárazföldi és egy tengeri művelet keretnemeként szolgálni. A haditengerészet maximum 1000 főt, a légierő egy összhaderőnemi légierő komponens parancsokságot kíván biztosítani 6 hónap időtartamra, napi 350 bevetés kapacitással. *Nagy-Britannia* 20-30 százalékkal csökkenti műveletekben telepíthető erőinek méretét, és hazatelepíti az eddig *Németországban* állomásoztatott erőit.

d) Az erők műveleti fenntarthatóságának idejét illetően: *Németországban* a széles haderőspektrum megőrzéséért cserébe a válságkezelő műveletekben egyidejűleg telepíthető erők méretét (a korábbi 14 000 helyett maximum 10 000 fő) és fenntarthatóságának időtartamát (maximum hat hónap) is csökkentették.

9. *A haderőszerkezet átalakítása. Németországban* a műveleti erőket dandáralapon szervezik: a fennmaradó két gépesített hadosztály mindegyike 3-3 dandárból fog állni. Az így kialakított hat dandár felszereltsége hasonló jellegű és erejű lesz, logisztikai, műszaki és felderítő zászlóaljak támogatásával. A dandárok harcoló erejét legalább 2-2 zászlóalj erő fogja biztosítani, az így kialakított „csereszabatos” egységek pedig képesek lesznek közvetlenül váltani egymást műveletekben. A német haderőben a sorállomány megszüntetésével és így a polgári szolgálatot vállalók „kiesésével” átalakul a tartalékos állomány szerepe is. *Nagy-Britanniában* a szárazföldi erők 20%-os csökkentésének megfelelően öt gyalogsági zászlóaljat, két gépesített ezredet, valamint tüzérségi, műszaki és logisztikai egységeket szüntetnek meg. A fennmaradó erők harcoló képességét a reagáló erők (*Reaction Force*) három páncélozott gyalogsági dandárra épülő hadosztálya és a légierő egy dandárja adja majd, a támogató erőket (*Adaptable Force*) pedig reguláris és tartalékos gyalogsági és könnyű gépesített ezredek, összességében 7 könnyű összefegyvernemi dandár erőben. A tartalékos állomány műveleti támogató képességének növelése érdekében a honi erők (*Territorial Army*) állományát a csökkentésekkel párhuzamosan 30 000 főre növelve megkétszerezik.

10. *Teljes haderőmodell-váltás. Németország* esetében – az európai államokhoz képest viszonylag későn – a gazdasági válság hatására érett meg a politikai döntés a teljes haderőmodell-váltásról és a sorállományú haderő megszüntetéséről. *Olaszországban* a válság előtt történt meg a sorállományú haderőről professzionális haderőre történő átállás, azonban a végrehajtást átalakította a jelentős forráselvonás.

A fentiekben túlmenően a nemzeti hadiipari komplexumok működőképességének, termelési potenciáljának megóvása (és a további gazdasági károk elkerülése) érdekében a haditechnika terén versenyképes termékeket előállítani képes országok – elsősorban a „nagyok”, azaz Franciaország, Nagy-Britannia és Németország – bővíteni kezdték nemzetközi partnereik körét, hogy biztosítsák azokat a megrendeléseket és bevételeket, amelyektől a hazai haderőcsökkentések és forrásszűkösség miatt ezek a vállalatok és beszállítók esznek. Ez magában foglalhatta egyes gyártókapacitások külföldre telepítését, külföldi beszállítók bevonását a hazai termelési folyamatokba, vagy akár közös fejlesztési és technológiatranszfer-megállapodásokat, hogy a hazai, magasan fejlett technológiai szakértelem fennmaradjon.

A brit BAE Systems például Brazíliában nyert el egy hajógyártási megrendelést olyan formában, hogy nyolcból három hajót maga gyárt le Nagy-Britanniában, a további öt hajó gyártásához pedig technológiai támogatást biztosít brazil cégeknek. Hasonlóképpen: a brit kormány és a BAE Systems közös fejlesztésében készül, új Type-26 Global Combat Ship fejlesztési költségeinek megosztása érdekében számos potenciális partnerrel tárgyalásokba bocsátkoztak. A brit flottafejlesztési program egyik elemét, amely négy utántöltő hajó építéséről szól, úgy nyerte el a Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering vállalat, hogy a hajókat brit tervek alapján, de Dél-Koreában építik, a hajók számos kulcsfontosságú részét pedig brit beszállítók biztosítják.

A nemzeti hadiipari gyártási potenciál fenntartására jó példa a francia védelmi minisztérium azon döntése, hogy 2011–2013 között évi 11 Rafale repülőgépet vesz a Dassault vállalattól, ami lehetővé teszi a gyártósor fenntartását. A britekhez hasonlóan az együttműködések körének bővítése a francia hadiiparnak is prioritást jelent a válság kitörése óta. A St. Nazaire-ben működő STX hajógyárat úgy sikerült megmenteni, hogy Oroszországgal kormányközi megállapodást kötöttek négy Mistral osztályú tengeri deszanhajó gyártására, közülük kettőt Oroszországban építenek meg.

Ugyanez Németország esetében a fegyverexport korábbi paradigmáinak átértékelésével is járt, így kerülhet sor nehéz haditechnika eladására válságrégiókba és az emberi jogok megsértése szempontjából vitatott megítélésű kormányok számára is, amit korábban elvből elutasított a német politikai elit. 2012-ben 270 Leopard-2A7 harckocsi Száúd-Arábiának történő értékesítéséről született döntés, 2013-ban pedig Indonéziának 100 használt Leopard-2 és további páncélozott eszközök, valamint lőszerke eladásáról, de szó volt 200 harckocsi Katarnak és Eurofighter vadászgépek Indiának történő eladásáról is.

A tapasztalatok összegzése, javaslatok a Magyar Honvédség számára

A 2008 óta tartó pénzügyi és gazdasági válság az egész világon érezhető mélyreható hatását a védelmi szférában. Miközben általában elmondható, hogy az elmúlt években globálisan csökkentek a védelmi célú kiadások, az egyes régiókat eltérően érintette a válság. Vannak olyan államok – Kelet-Ázsia, a Közel-Kelet és Észak-Afrika országai, valamint az Oroszországi Föderáció –, amelyekben a stratégiai viszonyok helyi dinamikájához és konfliktusaihoz igazodva a védelemre és a katonai képességek fokozására fordított kiadá-

sok növekvő pályán maradtak. Magyarország számára meghatározó, hogy a globális erőegyensúly-eltolódás 21. században elkezdődött és a gazdasági válság hatására felgyorsuló folyamatában minden tekintetben – biztonsága, gazdasági fejlődése, politikai érdekérvényesítési lehetőségei terén – Európához, az Európai Unióhoz és a NATO-hoz kötődik.

Mint arra az elemzés is rámutatott, az európai államok külső eladósodottsága és strukturális költségvetési hiánya összefüggést mutat a védelmi kiadások csökkentésének mértékével. Az Európai Bizottság elemzése²⁵ szerint a megszorító intézkedések az egyes európai államok fiskális fegyelmétől függően akár 2030-ig is eltarthatnak. A fentebb ismertetett trendek és egyes esetek vizsgálata alapján a magyar védelempolitika tervezésekor ezért azt kell kiindulópontnak tekintenünk, hogy elsődleges szövetségeseink és partnereink a következő évtizedben is nemzetgazdaságaik pénzügyi stabilitásának megteremtését és a termelés növekvő pályára állítását tekintik majd prioritásnak, és *a forrásszűköség éveiben a védelmi szféra többnyire alulfinanszírozott lesz, tehát elhúzódó „válságkezelésre” lehet számítani.*

Ezzel szemben az Európával szomszédos régiók biztonságikörnyezet-értékelése alapján továbbra is számíthatunk olyan regionális válságokra, mint az arab tavasz dinamikus – és váratlan – változásai, amelyek szükségessé tehetik Európa államainak válságkezelő beavatkozását. Eközben Európán belül jelenleg egy történelmi léptékben biztonságos és stabil stratégiai környezet előnyeit élvezzük, hagyományos katonai agresszió fenyegetését néhány kelet-közép-európai államon kívül az európai társadalmak nem érzékelnek. A védelmi kérdések ezért általában a kormányok politikai programjának végén szerepelnek, és ennek megfelelően a gazdasági kényszer mellett a belpolitikai érdekek is a védelmi költségvetések csökkentése irányába hatnak. Ez a „biztonsági olló” – a fenyegetések széles spektruma, szemben a szűkülő forrásokkal – *azt a kényszert erősíti, hogy Európa, illetve szélesebb értelemben a transzatlanti közösség államai hatékonyabban tartsák fenn és fejlesz-
szék haderőiket, fűzzék szorosabbra az együttműködést, és így biztosítsák nem csupán a területvédelemhez, hanem az érdekvédelemhez is szükséges katonai eszközöket, képességeket.*

Mint láhattuk, az európai államok „védelempolitikai válságkezelő lépései” széles palettán mozognak az *ad hoc* létszám- és eszközcsökkentéstől a modernizációs programok módosításán át egészen az átfogó haderő-átalakításig. A közös elem – néhány kivételtől eltekintve – a források, a képességek és az ambíciószint csökkentése. Az eddig tapasztalt, valamint a következő években várható haderő- és képességcsökkentések Magyarország szövetségeseinek katonai műveletekben való részvételi képességére is hatással vannak és lesznek, kiemelten az alábbi szempontokból:

- *Jellemző a nemzetközi ambíciószint csökkentése egy vagy több dimenzió mentén a lehetséges műveletek földrajzi határait, klimatikus környezetét, intenzitását, a telepített erők méretét, fenntarthatóságát és a műveletben ellátott feladatokat illetően. A nagy európai szövetségesek műveleti képessége legfeljebb egy „Líbia típusú” művelet vagy alacsonyabb intenzitású műveletek végrehajtását teszik lehetővé – de olyan méretű katonai erőt, mint például a 2003-as iraki háború esetén, ma már egy európai állam sem lenne képes telepíteni és fenntartani magas intenzitású műveletben. E kisebb erőkön belül a magyar szerepvállalás relatív „értéke” nőhet, különösképpen*

25 Mölling, Christian – Brune, Sophie-Charlotte: *The Impact of the Financial Crisis on European Defence. European Parliament*. Brussels, 2011. 34. o.

akkor, ha olyan hozzáadott képességeket jelent, amelyek a szövetségesek körében korlátozottan érhetőek el.

- *Az európai haderők döntően a Földközi-tenger térségére korlátozzák válságkezelő ambícióikat, amit feltételes műveleti környezetként a Perzsa (Arab)-öböl térsége, a Közel-Kelet, Észak-Afrika, Franciaország esetében a szubszaharai Afrika egészíti ki, az előbbieket egyértelmű amerikai együttműködéssel. Ez a földrajzi fókusz meghatározza azt is, hogy a Magyar Honvédség erőit potenciálisan mely térségekben alkalmazhatják szövetséges műveletekben, amire a kiképzés, felkészítés és a haditechnikai eszközök fejlesztése, modernizációja vagy beszerzése során figyelemmel kell lenni.*
- *A válságkezelő műveletekben telepíthető európai szárazföldi erők lényegesen kisebbek – dandár és zászlóalj erejű harccsoportok, nem pedig hadtest és hadosztály erejű erők – lehetnek a következő években, és a moduláris felépítésű haderők jobb lehetőségekkel rendelkeznek majd, hogy a különböző feladatkora leginkább alkalmas összetételű haderőelemeket rugalmasan állítsák össze egy-egy műveletbe. A kisebb nemzetközi erőkbe a magyar alegységeket is könnyebb integrálni, amennyiben a Magyar Honvédség moduláris felépítése interoperábilis, a nemzetközi erőkkel minden szempontból – műveleti elvek és gyakorlat, kommunikáció, technikai eszközök és logisztika – képes együttműködni. Egyúttal a műveleti erők telepítése és rotációja is egyszerűbben megoldható.*
- *Sok esetben megkezdődött a nemzeti haderőkön belüli egyértelmű differenciálódás és egy – a nagyobb államok esetében dandár, a kisebbek esetében zászlóalj méretű – válságkezelésre alkalmas, telepíthető, fenntartható erő minőségi elkülönülése a területvédelmi erőktől. Bár funkcionálisan korábban is megvalósult, hogy a legjobban felszerelt, kiképzett erők vettek részt a nemzetközi műveletekben, az európai haderő-átalakítások során ez deklarált elemmé vált. A gyakorlatban ez azt is jelenti, hogy a kiképzés, felkészítés, eszközbeszerzés, modernizáció is ezekre az alegységekre, egységekre koncentrált, míg a területvédelmi feladatokat a fegyveres erők többi része „maradékélv” alapján látja el. A differenciálódás „felső szegmensét” a különleges műveleti erők képezik, amelyeket a nagy államok a szükséges felderítő, hírszerző, megfigyelő, célmegjelölő, hálózatcentrikus kommunikációs képességekkel és eszközökkel is ellátva szintén prioritásként fejlesztenek. A Magyar Honvédség szempontjából is fontos, hogy felderítő és különleges műveleti erői – amelyek ezáltal harci tapasztalatra is szert tehetnek – képesek legyenek követni ezt a trendet, és részt vegyenek a nemzetközi műveletekben.*

Magyarország szempontjából mindezek a tendenciák azért bírnak fontos tanulsággal, mert miközben a RAND elemzői szerint a NATO valamely klasszikus, kollektív területvédelmi művelet megvívására továbbra is képes lesz, a nemzetközi válságkezelő műveletekben való részvételnek nem csupán katonai, hanem politikai értéke is van a szövetség tagállamai esetében. (Ezt Afganisztán esetében többnyire pozitív, Líbia esetében több szövetséges esetében negatív példaként láthattuk.) *A kis államok – mint például Magyarország – a NATO-n belüli arányos teherviselést és szövetségesi szolidaritást tudják demonstrálni, ha érdemben hozzájárulnak a fenti műveletekhez, azaz (kül)politikai tőkét kovácsolnak a katonai szerepvállalásból, amennyiben gazdasági helyzetük azt nem teszi lehetővé, hogy a NATO ajánlásainak maradéktalanul eleget tegyenek a védelmi ráfordítások terén.*

A gazdasági válság hatásai kapcsán *különösen kényes a szűk mozgástérrel rendelkező kis országok helyzete*, ugyanis:

- a nagy országokhoz képest korlátozottabb erőforrásokkal rendelkeznek, ennél fogva védelmi költségvetésük arányaiban is kisebb;
- a kutatás és fejlesztés területén jelentős alulfinanszírozottság figyelhető meg, ugyanis a kiadások nagy részét a személyi kiadásokra, a műveletekre, valamint a fenntartásra fordítják;
- a hidegháború időszakából örökölt, döntően orosz haditechnikai eszközpark elavult, ráadásul nem NATO-kompatibilis, sok esetben pedig teljes cseréjükre lenne szükség;
- a modern technológiák ára, valamint a rendszerbe állítás költsége folyamatosan növekszik, amit egy kis ország egyedül nem tud biztosítani;
- a kis országok nemzetközi ambíciószintje alacsonyabb, ezért prioritizált képességeik eltérnek a nagyobb államokétól; ugyanakkor, ha nem fejlesztik a szövetségi szinten szükséges képességeket, akkor nem tesznek eleget kötelezettségeiknek (ugyanis a kollektív védelemhez hozzájárulni képes haderő fenntartása nem valósul meg). Annak érdekében, hogy Magyarország reagálni tudjon a forrásszűkösségre és a modernizációs kényszerekre, megtartva érdemi képességekkel rendelkező haderejét, lehetőség nyílik a más kisállamokkal folytatott együttműködés bővítésére és mélyítésére, például regionális – közép-európai – keretekben.²⁶ Például a NATO Smart Defense kezdeményezéseinek keretében kialakított *többnemzeti együttműködés több előnnyel is járhat a kisállamok számára*.²⁷
- növeli az adott állam láthatóságát, ezáltal diplomáciai érdekérvényesítő képességét;
- demonstrálja és erősíti a szövetségen belüli szolidaritást;
- növeli a tagállamok közti interoperabilitást, azaz a műveleti területen a képességek, eszközök és egységek megosztását és használatát;
- hozzáférést biztosít az olyan technológiákhoz, amelyek kifejlesztését egy kisebb állam nem engedhetné meg magának;
- egyes részterületen saját technológiai hozzájárulást biztosít a humán tőke, a képzett szakemberállomány felhasználásával, ami bizonyos mértékig kompenzálhatja az anyagi erőforrások hiányosságait.

Az eddigi európai tapasztalatok azt mutatják, hogy *a sikeres többnemzeti katonai együttműködésekhez szükségesek a rugalmas, szabadon átjárható, mereven nem strukturált keretrendszerek, az átlátható haderő-fejlesztési koncepciók, valamint a fokozatosság*.²⁸ A kooperáció gátja lehet azonban a politikai vagy katonai vezetők valódi támogatásának és elkötelezettségének hiánya, az együttműködő államok közötti áthidalhatatlan technológiai különbségek, a társadalmi támogatás hiánya és legfőképpen az egyre szűkülő források. Ezért kívánatos, hogy a többnemzeti képességfejlesztés terén a hagyományos, abszolút

26 Csikó Tamás – Németh Bence – Tóth Péter: A többnemzeti katonai képességfejlesztésről a Közép-európai Védelmi Együttműködési Kerekasztal kapcsán. *SVKK Elemzések*, 2012/14.

27 Bővebben lásd Budai Ádám: Magyarország regionális érdekérvényesítési lehetőségei a Smart Defence-koncepció keretében. *SVKK Elemzések*, 2013/14. 5. o.

28 Például a NORDEFECO, a belga–holland vagy a brit–francia együttműködés egyes területei.

hasznot kereső nemzetállami gondolkodásmódon túllépő, a minden fél relatív hasznát célul kitűző, újszerű gondolkodásmód tovább erősödjön.²⁹

Magyarország esetében a rövid távú haderőtervezésben a stabilitás fenntartása, a közép- és hosszú távú védelmi tervezési célkitűzésekben a forrásfelhasználás rugalmassága a racionális megközelítés. *Egy területen, a modernizációs/beszerzési célok meghatározása terén azonban elkerülhetetlen szükségszerűség a fejlesztési területek kis számra történő redukálása, azok pontos megjelölése és a fejlesztés következetes végrehajtása.* E téren jelenthetnek kitérési pontot egyes többnemzeti képességfejlesztési programok, amelyek stratégiai időtávon térülnek meg, tehát hosszú távú elkötelezettséget követelnek meg, ezért *a védelmi tervezési folyamatot a szövetséges államokkal kialakítható funkcionális együttműködés lehetőségeit figyelembe véve érdemes kialakítani.*³⁰

A Kormányzati Stratégiai Irányításról (KSIR) szóló 38/2012. kormányrendelet alapján kidolgozásra kerülő Miniszteri Programnak és a rövid, közép-, illetve hosszú távú haderő-fejlesztési terveknek, elsősorban pedig a stratégiai tervező rendszerben ezek alapját képező elemző-értékelő rendszernek

- figyelembe kellene vennie a környező országok, a nemzetközi együttműködésben potenciálisan érdekelt szereplők haderő-fejlesztési, modernizációs terveit, aktívan keresve a párhuzamosságokból fakadó szinergiákat;
- kölcsönösen – formálisan vagy informálisan – erősítenie kellene az átláthatóságot a nemzeti haderő-fejlesztési elképzelésekkel kapcsolatban, hogy az előző lépést a szövetséges országok is megtehessek.³¹

Végül, de nem utolsósorban *a közép- és hosszú távú haderő-koncepció esetében a Honvédelmi Minisztériumnak érdemes felmérnie és tervforgatókönyvekkel alátámasztania azokat az eshetőségeket, amelyeket Európa számos államában most is láthatunk: annak lehetőségét, hogy a védelmi költségvetés nem tartható a jelenlegi szinten, vagy akár csökkenni fog.* Ennek részeként mérlegelni érdemes például a fegyveres erők létszámának csökkentését, a haderő-szervezet átalakítását, egyes feladatkörök feladását vagy többnemzeti formában történő megtartását, átszervezését. A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy a haditechnikai modernizáció és az eszközök beszerzése valamilyen más költségvetési terület „kárára” valósítható meg – legyen az akár a személyi állomány csökkentése, egyes nemzeti fegyvernemi képességek feladása, a felkészítés-kiképzés csökkentése stb. Azzal tisztában kell lenni, hogy a gazdasági válság hatásait a védelmi szektor maga nem képes befolyásolni – azonban arra hatással lehet, hogy a rendelkezésre álló (akár szűkülő) forrásokat hatékonyabban, racionálisabban, céltudatosabban használják fel.

29 Csiki Tamás – Németh Bence – Tóth Péter: i. m. 4–5. o.

30 Csak abban az esetben várhatunk valóban jelentős költséghatékonyságot az együttműködéstől, ha a részt vevő államok minimális szinten koordinálják beszerzéseiket, és legalább a beszerzések egyik szempontjaként figyelembe veszik, hogy milyen haditechnikai eszközökkel rendelkezik a többi résztvevő állam. Ugyanis ha a beszerzéseknél lehetőleg olyan eszközöt vásárolnak, mint amilyenrel egy vagy több másik együttműködő ország is rendelkezik, akkor erre már alapozható közös kiképzés, gyakorlat és műveleti alkalmazás. Csiki Tamás – Németh Bence – Tóth Péter: i. m. 6. o.

31 Például a jól működő nemzetközi együttműködési formák – MLE, EU BG – mintájára érdemes lenne felmérni az olyan kisméretű, alegység szintű közös (két- vagy többnemzeti), műveletben telepíthető erő létrehozásának lehetőségeit és potenciális előnyeit, amelyet valamely szövetséges országgal/országokkal szoros együttműködésben lehetne fenntartani közös képességként – akár magas intenzitású műveleti részvétellel is.