

Szenes Zoltán ny. vezérezredes:

A HADIFINANSZÍROZÁS NAPJAINKBAN (1990–2020)¹

DOI: [10.35926/HSZ.2022.6.8](https://doi.org/10.35926/HSZ.2022.6.8)

ÖSSZEFOGLALÓ: A hadifinanszírozás szerepe és jelentősége megváltozott a hidegháború után, általánossá vált a haderő és a védelmi kiadások csökkentése, az országok mindenütt a „békeosztalék” hasznából szerettek volna részesülni. A globális katonai kiadások csökkenése 1987-től 1998-ig tartott: a világ 1987-ben a GDP 4,6%-át, 1990-ben 4,3%-át, 1995-ben 1,4%-át, 1998-ban 1,27%-át költötte katonai célra. A trendforduló 1999-ben kezdődött, amit aztán felgyorsított az Egyesült Államok elleni terrortámadás. 2001. szeptember 11. után a hadi kiadások erőteljesen emelkedni kezdtek, 2005-ben már elérték az 1500 milliárd Ft-ot. A 2008-as pénzügyi-gazdasági válságot követően a NATO „okos védelem” (Smart Defence) koncepciója vagy az Európai Unió „erőforrások összevonása és megosztása” (Pooling and Sharing) programjának takarékos megoldásai kerültek előtérbe, amelyek hatással voltak a tagállamok védelmi finanszírozására is. A 2014-es biztonságpolitikai „fordulat” (ukrán válság, az Iszlám Állam feltámadása, regionális kisháborúk, illegális migráció) után azonban ismét a katonai erők fejlesztése és az erősödő fegyverkezés makrogazdasági összefüggései kerültek a kormánypolitikák fókuszába. A pénzügyi válság negatív következményei mindössze fél évtizedig domináltak, azóta megint az a fő kérdés, hogyan lehet a jelentősen megnövelt kiadásokkal katonai technológiai fölényre szert tenni közép- és hosszú távon.

KULCSSZAVAK: hadifinanszírozás, NATO, Hartley-modell, védelmi tervezés, védelmi költségvetés

A SZERZŐRŐL:

Dr. Szenes Zoltán ny. vezérezredes (CSc), professor emeritus, a Magyar Hadtudományi Társaság elnöke

BEVEZETÉS

Más-más történelmi helyzet más-más feladatot adott a szövetségi és tagállami biztonság- és védelempolitikáknak. A 2020-as években az új biztonsági veszélyek és fenyegetések, a globális nagyhatalmi vetélkedés, a regionális geopolitikai küzdelem, valamint a tudomány, a technológia és az innováció fejlődése uralja a hatalmi versenyt. A 4. generációs aszimmetrikus/hibrid hadviselés mellett ismét előtérbe került a konvencionális hadviselés, a szárazföld, a tenger, a légtér mellett hadművelati térré vált az űr és az informatikai tér, a katonai nagyhatalmak már többdimenziós, többnemzeti és globális hadműveletekben gondolkodnak. A NATO Oroszország elleni elrettentés és védelempolitikája, a „Big3” katonai szuperhatalom (Egyesült Államok, Oroszország, Kína) fegyverkezési versenye, az új korszakalkotó technológiák térhódítása miatt ismét emelkedni kezdtek a katonai védelem közvetlen és közvetett költségei. Bár a globális katonai kiadások növekedése megtorpant a nemzetközi pénzügyi

¹ Részlet a Pósnán László – Veszprémy László – Isaszegi János (szerk.): A hadifinanszírozás gazdasági alapjai című kötetből, mely a Zrínyi Kiadó 2022-es újdonsága.

válság következtében, 2014 után megint felfelé kezdtek ívelni a fegyverkezési kiadások, először nominális, majd reálértékben. A SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute* – Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet) adatai szerint 2020-ban a világ 1981 milliárd USD-t² költött hadi kiadásokra, amely meghaladja a globális GDP 2,2%-át. Reálértékben 2,6%-kal több a 2019. évinél, olyan körülmények között, amikor a világgazdaság teljesítménye a GDP 4,4%-ával csökkent a Covid-19 pandémia miatt. Nemcsak a katonai konfliktusokban részt vevő vagy veszélyeztetett országok védelmi kiadásai növekedtek, de az európai NATO-tagországok is már 50 milliárd dollárral többet költenek a hadifinanszírozásra, mint 2014-ben. Bár az országok igyekeznek racionalizálni és egyensúlyozni (mint például az Egyesült Államok kivonulása Afganisztánból)³ a sokféle követelmény között, a haderők megváltozott spektrumú feladatai, védelmi és expedíciós alkalmazása, új időknek megfelelő felszerelése (új high-tech fegyverrendszerek) nem teszik könnyebbé a védelem és biztonság finanszírozását. Az új kihívások nehézségét mutatja a nemzetközi politika fokozatos éleződése (főleg az Egyesült Államok és a katonai költségvetését 26 éve folyamatosan emelő Kína között, vagy hagyományosan Oroszországgal szemben), bizonytalan és gyorsan változó biztonsági helyzet, a haderők bevonása nem katonai feladatokba (tömeges és irreguláris migráció elleni harc, Covid-feladatok, katasztrófavédelem stb.). Ma már nemcsak a konfliktusos régiókban (a Közel-Keleten, Délkelet-Ázsiában, Afrikában) és helyzetekben fontosak a fegyveres erők, hanem a kemény erőn alapuló politizálás egyre nagyobb szerepet kap az egész világon. Ezek a tendenciák Magyarországra is hatással vannak, a nemzetközi gazdasági helyzet közvetlenül befolyásolja az ország nyitott gazdaságának eredményességét, a NATO- és EU-tagság követelményei pedig a védelmi tervezésen, a kollektív védelmi és haderőfejlesztési követelményeken keresztül „átszivárognak” a nemzeti hadifinanszírozás rendszerébe.

ELMÉLETI KERET

A tanulmány kulcskifejezését, a hadifinanszírozást régi, történeti, archaikus formájában használom, a hadigazdaság szinonimájaként értelmezem. A hadigazdaságtan mint diszciplína nemzetközileg az 1970-es években, Magyarországon az 1980-as évek közepén alakult ki. A hadigazdaságtannak a hidegháború után van egy átfogóbb kifejezése is, a védelemgazdaságtan, ami annnyival több, mint a hadigazdaság, hogy nemcsak a katonai védelem gazdasági-pénzügyi kérdéseivel foglalkozik, hanem az átfogó biztonság feladatainak megoldásához szükséges összes feltételt ide sorolja (napjainkban például az egészségügyi járványhelyzet időszakában a hazai vakcinagyártás feltételeinek megteremtése egy ilyen védelemgazdasági feladat). A tradicionális hadigazdaságtan a fegyveres erők ellátásával, működésének gazdasági biztosításával, a katonai konfliktusok és háborúk finanszírozásával, „üzleti modelljével” foglalkozik nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt. A hagyományosan katonai fókusz alkalmazó diszciplína a gazdaság és a védelem makroszintű kérdéseit tárgyalja: a gazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása, a védelmi kiadások, a fegyveres erők ellátása békében,

² Trends in World Military Expenditure, 2020. SIPRI Fact Sheet, 04. 2021. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fs_2104_milex_0.pdf (Letöltés időpontja: 2021. 05. 15.)

³ Az amerikai Brown Egyetem szerint az USA 20 év alatt 2261 milliárd dollárt költött az afganisztáni háborúra. US Costs to Date for the War in Afghanistan, in \$ Billions, 2001–2021. Watson Institute, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 16.)

konfliktusban és háborúban, a haditechnikai export és import kérdései vagy a gazdasági/pénzügyi háború problematikája. Ebben a feladatrendszerben a pénz központi szerepet játszik, hiszen nemcsak a hadsereget kell finanszírozni, de a hadviseléshez szükséges feltételrendszer (többek között a hadiipar kialakítása) megteremtése is pénzügyi forrásokat igényel. Ahogyan ezt a hadigazdaságtan előfutára, Jean-Baptiste Say⁴ állította: a várható háborús költségeket mindig meg kell becsülni.

A közgazdaságtan tanítása szerint a védelem és a biztonság ellentmondásos közjóság. A közvélemény – így a politikusok és a kormányok is – különbözőképpen gondolkoznak a kihívásokról, a veszélyekről és fenyegetettségekről, és főleg más lehet a véleményük a biztonság „áráról”, amikor versenyeztetni kell az erőforrásokat. Még a szakirodalomban sincs egyetértés arról, hogy az erős védelem vezet-e el a fegyverzet-ellenőrzéshez, a leszereléshez és a békéhez vagy fordítva: az ütőképes katonai erő akadályozza-e meg a veszélyes fegyverek elterjedését. Pedig az alapvető összefüggés világos: biztonság nélkül nincs erős gazdaság, stabil gazdaság nélkül nincs erős védelem. Rossz az a megközelítés, amely a feladatot csak a gazdasági nehézségek kezelésében látja és elhanyagolja a védelmet. Ez a „szellemi lefegyverzés” téves politikán alapszik, amely sem a gazdaság, sem a biztonság területén nem lehet sikeres. A korszerű fegyveres erők azonban csak egyik alrendszerét képezik a biztonságnak, a komplex feladatok megoldásához erős védelmi igazgatásra, a gazdaság védelmi felkészítésére, a kritikus infrastruktúra védelmére, illetve a lakosság és az anyagi javak megóvására is szükség van. A változó biztonsági környezet miatt azonban elengedhetetlen a nem katonai, az ún. „puha” (*soft*) biztonsági kihívások, kockázatok és fenyegetettségek kezelése is, amelyek az ország általános ellenálló képességének (reziliencia) erősítését igénylik. Így napjainkban a „*hard power*” fejlesztését a „*soft power*” erősítésével koordináltan kell végezni, a katonai képességek tervezésénél civil védelmi-biztonsági szükségletek erősítésével is számolni kell.⁵

A hadifinanszírozás rendszere, mint ahogyan ezt a tanulmány is bemutatja, folyamatosan változott. Fontos követelmény volt, hogy reagáljon a történelmi változásokra, megtalálja azokat az elméleteket és gyakorlati megoldásokat, amelyek a sikeres hadviseléshez szükségesek voltak. A hidegháború alatt a nagyhatalmi fegyverkezési verseny, a nukleáris fegyverkezés és a kölcsönösen lehetővé vált megsemmisítés katonai-gazdasági kérdései képezték a diszciplína tárgyát. A hidegháború vége elvezetett a leszerelés, a hadiipari konverzió és a békeosztalék lehetőségeinek vizsgálatához. A 21. század első másfél évtizedében a terrorizmus elleni harc, a globális veszélyek és fenyegetések gazdasági hatásai, a regionális és etnikai konfliktusok költségei, valamint a katonai magánvállalatok műveletekben való alkalmazásának előnyei jelentettek új elméleti és gyakorlati kihívásokat. A globális katonai szembenállás (USA–Oroszország, USA–Kína) és az erősödő fegyverkezési verseny időszakában különösen fontos, hogy egy ország meg tudja tervezni és szervezni az ország/koalíció védelmi szükségleteinek kielégítését békében, válság időszakában és háborúban.⁶ Ma a hadászati stratégiai tervezés képességalapon történik, azonban egyes területeken, országoknál vagy szövetségeknél

⁴ Jean-Baptiste Say (1767–1832) francia közgazdász, aki az *Értekezés a politikai gazdaságtanról* című munkájában (1803) elsőként hangsúlyozta a háborús költségek számításának fontosságát. J.-B. Say, French economist. Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/biography/J-B-Say> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 12.)

⁵ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Magyar Közlöny, 2021/120., 2021. 06. 25. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK21120.pdf> (Letöltés időpontja: 2021. 07. 01.)

⁶ Szenes Zoltán: A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonai Logisztika*, 2015/2., 15. epa.oszk.hu/02700/02735/00080/pdf/epa02735_katonai_logisztika_2015_2_005-052.pdf (Letöltés időpontja: 2018. 02. 11.)

előtérbe kerültek a fenyegetésalapú tervezés (például az elrettentés) elemei. A katonai/védelmi kereslet és kínálat kielégítésének módja határozza meg a gazdasági stratégiát, a hadigazdaság megszervezését, amit számos politikai, katonai, gazdasági és technológiai tényező befolyásol. Külön témakör a fegyverkereskedelem export-import szabályozása, a fegyveres erőktől és szervezetektől kivont haditechnikai eszközök és ingatlanok (inkurrencia) felhasználása és értékesítése, a szövetségi követelmények nemzetközi (két- és többoldalú) keretek közötti együttműködéssel megvalósuló teljesítése. Ráadásul a NATO- és az EU-tagság ezeket a témaköröket nemzetközi biztonsági, katonai, hadiipari és technológiai kérdéssé transzformálja, amelynek megoldása nemzetközi együttműködést igényel.

A tanulmány tartalmi és szerkezeti felépítéséhez az ismert brit közgazdász, Keith Hartley⁷ modelljét alkalmazom, aki szerint a hadigazdaság értékeléséhez vizsgálni kell a jövő hadviselésének való megfelelés igényét, a védelmi piacot befolyásoló tényezőket, az állam szerepét, valamint a hadiipar teljesítményét.

A NEMZETI ÉS SZÖVETSÉGI HADIFINANSZÍROZÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI

A rendszerváltás után megszűnt az ország háborúra való felkészítésének szovjet modellje, és új hadigazdasági rendszer, a reziliencia keretében még napjainkban is alakul. A védelmi szükségletekre pedig jelentős hatással vannak a NATO- és az EU-tagságból fakadó feladatok. Az átalakítás feladatai közül az egyik legnagyobb problémát a haderő háborús szükségleteinek tervezése jelenti, de hasonlóképpen nehéz kalkulálni a széles biztonságfelfogásból származó veszélyek és fenyegetettség kezelésének gazdasági igényeit is. Bár a szövetségi tagság, a nemzetállami feladatrendszer, a nemzetközi vállalások és kötelezettségek sok mindent determinálnak, az alapkérdésekben (a szükségletek kalkulálása, a gazdaság honvédelmi célú terhelhetősége, a fegyveres, rendvédelmi és nemzetbiztonsági erők nagysága, a haditechnikai és hadfelszerelési ellátás rendszere) a nemzeti politikai vezetésnek kell dönteni. A történelmi tapasztalatok szerint e kérdések helyes megítélése kulcsfontosságú az ország jövője szempontjából, mert a helytelen kül- és belpolitikai döntések, a rossz erőviszony-felmérés, a felkészületlen hadba lépés nemzeti sorskérdéssé válhatnak, súlyos veszteségekkel, hatalmas kiadásokkal, a gazdaság és az infrastruktúra pusztításával járhatnak együtt. Semmikor sem könnyű azonban jó politikai döntéseket hozni, hosszú távon igaznak bizonyuló megoldásokat találni, mert a mai korban az ország biztonságát már nemcsak a katonai szükségletek kielégítése garantálja. Ráadásul a 21. század új háborúira sincsenek általános receptek, nehéz eldönteni, hogy mire készüljön a nemzeti haderő. A korszerű háború ugyanis lehet modern, posztmodern és premodern, minden változatában lehet szimmetrikus és aszimmetrikus jellegű, lineáris vagy nemlineáris, sőt a fegyveres összecsapás egyre inkább hibrid jelleget ölt, összefonódik a politikai, ideológiai, gazdasági, pszichológiai és kibertérben vívott háborúval.

Ilyen körülmények között a valódi hadviselési igények kiszámítása nemcsak nagy nehézségekbe ütközik, de az utánpótlás megtervezése és megoldása is sokirányú nemzeti és nemzetközi erőfeszítéseket igényel. Amíg a békeidőszak katonai feladatainak gazdasági igényei relatíve könnyen kalkulálhatók, a válsághelyzeti és háborús alkalmazás feltételrendszerének biztosítása mindig bonyolult, számtalan bizonytalansággal jár együtt. Hasonlóképpen nehéz a keresletet kalkulálni a nem katonai veszélyek és fenyegetettség elhárítására, az ipari

⁷ Keith Hartley: *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*. Routledge, London–New York, 2011; Uő.: *The Economics of Arms*. Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne, 2019.

és természeti katasztrófák vagy az egészségügyi járványok (mint például most a Covid-19 elleni harc) következményeinek felszámolására. A kereslet generálásának egyik fontos és kalkulálható tényezőjét a békeidőszaki honvédelmi (külső és belső biztonságot szolgáló) kiadások képezik, amelyek megjelennek a központi költségvetésben. De a honvédelmi tárca kiadásai csak a haderő közvetlen működését finanszírozzák, a közvetett védelmi kiadások (védelmi igazgatási feladatok, nemzetgazdasági tartalékok, infrastrukturális beruházások, kutatás és fejlesztés, gyártásfejlesztés és -támogatás, állami segítségnyújtás piacszerzéshez stb.) tervezése a központi költségvetés más fejezeteinek feladata. Mivel a hadigazdasági szabályozások általában nem járnak együtt finanszírozási kötelezettségekkel, a szükséges pénzügyi források tervezése már kormányzati felfogástól, a biztonsági igények és gazdasági lehetőségek összehangolásától, programoktól, aktuális feladatoktól függ. Meghatározó biztonság- és gazdaságpolitikai kérdés például, hogy milyen módon kívánja az állam a válságkezelésben részt vevő szervezeteket ellátni: saját védelmi ipar segítségével, vagy külföldi importból, vagy a kettő kombinációjával? Számol-e a gazdaságmozgósítás lehetőségével, vagy a különleges jogi helyzetekben felmerülő többletfeladatokat a nemzetgazdaság békeidőszaki felkészítése alapján kívánja megoldani? Az ilyen csomóponti témakörök kiemelése azért fontos, mert minden más kérdés (költségvetési támogatás, az ipari, gazdasági és kutatási szakpolitika, nemzetközi együttműködés) eldöntése ezektől a kormányzati céloktól és elvektől függ. A stratégiai gondolkodás és hosszú távú tervezés különösen fontos ezen a területen, hiszen a honvédelem és a biztonság megteremtése jelentős kiadásokkal jár, a kutatás, fejlesztés és innováció hosszú távú projekteket igényel, a jelentős beszerzések, fejlesztések és beruházások meghaladják a szaktárcák lehetőségeit és közvetlen kormányzati finanszírozást igényelnek.

A hadigazdaság másik nagy problémája azzal függ össze, hogy a védelmi szükségletek kielégítését az ország milyen módon szervezi meg. Magyarország a hidegháború alatt a hadigazdaságot a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) és a Varsói Szerződés (VSZ) országaiban egységesen létezett központi tervutasításos rendszerben alakította, amelyet a fegyveres erők tervezett háborús alkalmazásának rendeltek alá. Hasonló hidegháborús tervezési metodika működött a NATO-országokban is, de az ellátási rendszer nem volt szövetségi szinten centralizálva, minden tagországnak saját lehetőségei szerint kellett a nemzeti fegyveres erők ellátását megoldani. A VSZ-ben viszont a fegyvereket, hadfelszerelést homogenizálták, a logisztikai biztosítást és a tagországok hadigazdasági rendszereit azonos módon építették fel. Ennek okát elsősorban a második világháborús szovjet hadigazdálkodási tapasztalatokban kereshetjük. A hidegháború után nehéz volt a védelmi kereslet és kínálat problematikáira jó válaszokat adni, mert a pozitívan változó nemzetközi klíma különösebb katonai, biztonsági és közzgazdasági vizsgálatok nélkül is lehetővé tette a haderő csökkentését, háttérbe szorította a hadiipart és a katonai szükségletek tervezésének igényét. Legalább két évtizedig dominált az „elégleges védelem”, a „kicsi, korszerű és finanszírozható haderő” politikai követelményrendszere, amelynek hadigazdasági követelményei soha nem lettek specifikálva.

Az euroatlanti integráció (NATO-tagság 1999, EU-tagság 2004) megvalósulásával Magyarországon a védelmi termékek és szolgáltatások iránti kereslet teljesen átalakult. Amíg az 1990-es évek első felében a kormány a „körkörös védelem” hazai keresletének biztosítására ügyelt, az integrációs folyamatok sikerével egyre inkább a nyugati szövetségi érdekű igények kielégítése került előtérbe. A fegyveres erők átalakításában dominánssá vált a NATO/EU-kompatibilitás, később pedig az interoperabilitás követelménye, amely fegyverzetek, technikai eszközök, eljárások és doktrínák vonatkozásában egyaránt nyugati megoldásokat igényelt. A kormányok azzal is tisztában voltak, hogy bár a szövetségi tagság

kötelezettségekkel is jár, az előnyök meg fogják haladni a hátrányokból fakadó nehézségeket. A szövetségi tagság igazi haszna azonban nem a költségvetési spórolásban (bár a tagság pluszforrásokat is generál a tagországok számára), hanem a közös védelemben van, hiszen a nemzetközi szervezet részeként az ország nagyobb biztonságra tud szert tenni, mint önállóan. A kollektív javak közgazdasági elmélete szerint ugyanis a védelem kollektív jószág, amelynek előnyeit a közösség minden tagja egyformán élvezheti, függetlenül attól, hogy mennyire járult hozzá előállításához és fenntartásához. A nem rivális és nem exkluzív védelmi közjavak egy egységének fogyasztása lehetővé teszi más számára is ugyanazon egység élvezetét, és a kollektív jószág élvezetéből senki sem zárható ki. A NATO stratégiai koncepciója ezt az összefüggést a biztonság oszthatatlan jellegével magyarázza. A közös védelem előállítása azonban különbözőképpen mehet végbe, amiben minden egyes tagország hozzájárulása meghatározó fontossággal bír. A NATO védelemgazdasági kérdéseit kutató Todd Sandler és Keith Hartley⁸ szerint egy ország védelmi szükségletét az alábbi tényezők határozzák meg:

$$DEF = f(P, I, Sp, T, Str)$$

A képletben a DEF a védelmi kiadásokat fejezi ki reálértékben, az f a figyelembe vett tényezők összességét (*full*) jelenti, P a védelmi termékek árviszonyait tükrözi a nem katonai termékekhez viszonyítva, az I a védelemre fordítható nemzeti jövedelemhányadot jelenti, az Sp a szövetséges országok saját nemzeti célokra felhasználható védelmi kiadásait veszi figyelembe, a T a nem baráti országok védelmi kiadásait mutatja be, az Str pedig a katonai doktrínákat formáló stratégia kiadási hatásait értékeli. A védelmi szükségletek kiszámítása nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt a fenti tényezők figyelembevételével történik matematikai és közgazdasági módszerekkel. A közös védelem előállítása sokféleképpen valósulhat meg, ami függ a szövetség és a tagországok biztonságpolitikájától. Mivel a védelmet a tagországok együttesen állítják elő, a szövetségi „közös termékmodellnek” egyszerre kell biztosítani az elrettentési képességet, a védelem megfelelő szintjének fenntartását, de teret kell adni a tagországok egyéni, tagspecifikus védelmi céljainak megvalósításához is. A védelem előállítása a fenti összefüggés alapján a tagországok számára számtalan cselekvési lehetőséget biztosít. Legegyszerűbb a helyzet a stratégiai elrettentés esetében, mert az így létrehozott katonai képesség előnyeit nemcsak a létrehozó ország vagy országok élvezik, hanem valamennyi ország a kedvezményezettje. A védelemnek ez a típusa egyértelműen a tiszta védelmi közjószág kategóriájába tartozik. Ilyen például az amerikai nukleáris „ernyő” Európa felett, vagy a NATO közös légvédelmi és rakétavédelmi rendszere. Mindkét védelmi „szolgáltatás” növeli Magyarország biztonságát is anélkül, hogy az országnak külön ráfordításai lennének. Ebben az esetben, a képletben szereplő Sp (*spillins*) és I (*income*) tényezők összeadódnak, hiszen az elrettentési képességet létrehozó országok kiadásai mintegy megnövelik a nemzeti védelmi képességet. Ez az összefüggés napjainkban is felismerhető, amikor a keleti stratégiai irányban elhelyezkedő országok számos biztonságot erősítő döntést hoznak, amelynek hasznát a teljes szövetség élvezi. Ilyen közös védelmet erősítő kezdeményezés a magyar Közép-európai Többnemzeti Hadosztály (*Multinational Division Central, MND-C, Székesfehérvár*) vagy a Regionális Különleges Műveleti Komponensparancsnokság (*Regional Special Operations Component Command, R-SOCC, Szolnok*). Más esetekben azonban nem lehet ilyen könnyen beazonosítani a védelmi kiadások

⁸ Todd Sandler – Keith Hartley: *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 30–34.

közösségi hasznát, hiszen a tagországok sokféleképpen erősíthetik a közös védelmet. A nagy, erős és gazdag országok nagyobb hozzájárulása a közös védelemhez többféle cselekvési lehetőséget kínál a kisebb országok számára.

A GDP növekedése, a valóságos fenyegetések megjelenése, valamint a szövetségi és nemzeti haderő-modernizációs törekvések növelik a nemzeti I (*income*) tényezőt, ami javítja a közös védelem tiszta kollektív jószág jellegét a többiek számára is felhasználható képesség formájában. A közös teherviselésnek azonban vannak árnyoldalai is, hiszen az egységes követelmények teljesítése mindig a nemzeti döntéshozatalon keresztül valósul meg, amely mozgásteret ad a tagállamoknak a hadifinanszírozásban. Ez a közösségi védelemhez való negatív viszony az alapja a potyautasságnak. Mivel a nagyobb arányban hozzájáruló országok teherviselő képessége is véges, a potyautas magatartás csökkenti a közös védelem megbízhatóságát, amely így az optimális szint alá eshet. Ennek elkerülésére a szövetség közös teherviselési normákat (igazságos tehermegosztás/*fair share*) határoz meg (védelmi költségvetése nagysága, NATO-költségvetésekhez való hozzájárulás aránya), de a védelmi tervezési folyamatban arra is ügyelni kell, hogy a katonai követelmények ne jelentsenek túlzott katonai terhet (*reasonable challenge*). Ez a megközelítés azért is fontos, mert ez a szellemiség és alapelvek érvényesülnek a NATO-hoz kapcsolódó többnemzeti fejlesztések, beszerzések és működés területén is. Egy ilyen nagy generális szabályozás legutóbb 2014-ben, a walesi csúcson volt, ahol az Észak-atlanti Tanács (NAC) előírta, hogy az elkövetkező 10 évben minden tagországnak el kell érni a hozzájárulásában a GDP 2%-os arányát, továbbá a mindenkori védelmi költségvetés 20%-át fejlesztésre, modernizációra kell fordítani.

A közös védelem hasznosságának megítélése a hagyományos fegyveres erők vonatkozásában már nehezebb, mert a nemzeti célok szerinti fejlesztések nem feltétlenül hordoznak nem rivális és nem exkluzív jelleget, tehát hasznosságuk csak korlátozottan vagy egyáltalán nem jelenik meg a szövetség közös védelmében. A kizárólagos nemzeti célú fejlesztések nem növelik automatikusan a többi tagország védelmét, mert az exkluzív jelleg miatt nem tekinthetők tisztán kollektív jószágnak, még ha az ilyen típusú megoldásoknak is lehet közösségi jellege. Egy egyéni és tagspecifikus haderőfejlesztés annál inkább szövetségi jellegű, minél magasabb az arány a nemzeti fejlesztés közösségi haszna és a tiszta közösségi védelem között. Napjainkban például a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Programnak deklarált célja a nemzeti haderő elrettentési képességének megteremtése, de a fejlesztések teljesen összhangban vannak a NATO-követelményekkel, a védelemhez szükséges nehéz erők megteremtésének céljával.

A kollektív védelem közös jószág felfogása segít a NATO védelmi tervezésében és a nemzeti politikák alakításában is. Előfordulhat, hogy egy nemzeti javaslat a közös védelem erősítésére irányul (például diszlokációs áttelepítések), de felhasználásához nem mindenki férhet hozzá (megjelenik a kizárólagosság), sőt megvalósítása még járulékos veszteségeket is okozhat. Ilyen ellentmondások voltak megfigyelhetők a keleti irányú előretolt katonai jelenlét tervezésénél, amikor a lengyel és balti követelések teljesítésében a tagországok nem osztoztak. A javaslat látszólag erősítette a szövetség kollektív védelmét, de a megoldás kizárólagos hasznát csak a keleti szárnyországoknak adott volna, sőt aránytalan megerősítés miatt az orosz ellenlépések járulékos veszteséget is okozhattak volna a többi tagországnak. A nemzeti védelempolitikák így válnak nemzetközi jellegűvé a szövetségi rendszerekben, ami a szövetségi és nemzeti törekvések közötti egység állandó újratemtését igényli. Ezért a T (*threat*) és az S (*strategic*) tényezőknek is fontos szerepe van a nemzeti védelempolitika alakításában, amely a tagországok esetében a nemzeti biztonság- és védelempolitikák nemzetköziesedéséhez járulnak hozzá.

KORMÁNYZATI CIKLUSOK ÉS A HADIFINANSZÍROZÁS

A rendszerváltás után a változó biztonsági helyzet szinte azonnal megkövetelte a fegyveres erők átalakítását is: a tömeghadseregből nemzetközileg nyitott, a változó biztonsági helyzetnek, a jövőbeni NATO-követelményeknek megfelelő, kisebb és finanszírozhatóbb honvédséget kellett létrehozni. A 155 000 fős haderő (1989) csökkentése, átformálása, új követelményeknek való megfeleltetése jelentős politikai és szakmai vitákat generált. A honvédelmi diskurzusban pedig egy negyedszázadon keresztül két kérdés mindig makacsul, visszatérően megjelent a haderő-átalakítások tervezése során: (1) milyen feladatrendszer kell a honvédségnek ellátni a változó biztonságpolitikai környezetben; (2) mekkora és milyen legyen a „kisebb, működőképesebb és finanszírozhatóbb” hadsereg? A második kérdés pedig közvetlenül kapcsolódik a hadifinanszírozás problémaköréhez.

A biztonsági kihívások, veszélyek és fenyegetettségek okozta politikai változások jól nyomon követhetők a feladatok változásában, amely törvényekben, az országgyűlési és kormányzati dokumentumokban, a stratégiaalkotásban, a nemzetközi katonai szervezési-alkalmazási koncepciók és megoldások magyarországi adaptálásában, valamint a védelmi tervezés filozófiájának és módszertanának megváltozásában öltöttek testet. Az elmúlt három évtizedben nyolc kormány formálta a honvédelmi politikát, irányította, alkalmazta és finanszírozta a haderőt, azonban katonai szempontból nem egyforma „erősséggel” változtatták a Magyar Honvédség (MH) életét és működését. Három olyan kormány is volt (Boross-kormány, az első Gyurcsány-kormány és a Bajnai-kormány), amely nem rendelkezett határozott haderő-átalakítási elképzeléssel, nem volt könnyű gazdasági helyzetben, „csupán” működtetni akarta a honvédséget. A többi kormányzati ciklusban azonban haderőreformok, felülvizsgálatok és átszervezések zajlottak, legújabbán pedig megkezdődött az MH haditechnikai modernizációja is.

Bár a honvédelem alapkérdéseiben általában egyetértés volt a különböző kormányzati erőt adó politikai pártok között, a négyéves „váltógazdálkodások” számtalan kisebb irányváltást, hangsúlyáthelyezést, prioritásmódosulást okoztak a haderő transzformációjában. Ennek következtében a haderőreformokban felismerhetők ugyan egyenes vonalú mozgások (például a feladatrendszer, a haderő mérete, jellege, a vezetésirányítás megreformálása, a nemzetközi békefenntartás, a gazdasági lehetőségek szerinti finanszírozás), mégis számos kezdeményezés változott meg egyik kormányzati ciklusról a másikra, vagy éledt újjá (például a tartalékos erők koncepciója, szakosodás és képességfejlesztés, fegyverrendszer-beszerzések). Lényeges változás azonban csak 2016 után, a negyedik Orbán-kormány időszakában történt, amikor is megkezdődött a védelmi kiadások emelése, új haditechnika beszerzése.

A haderő átalakítása már a rendszerváltást előkészítő időszakban elkezdődött, a Németh-kormány haderőreformja (1989) a Magyar Néphadsereg 30–50%-os, 100 000 főre történő csökkentését irányozta elő, egyidejűleg 18 hónapra visszavágta a sorkatonai szolgálat időtartamát. A reform „hajtóereje” az a politikai-gazdasági filozófia volt, hogy csak annyit költünk a haderőre, amennyit az ország teherbíró képessége lehetővé tesz. Az Antall-kormány (1990–1993) politikai-ideológiai értelemben új haderő építését kezdte meg 1990-ben, azonban a hadifinanszírozás politikája nem változott, a katonai-stratégiai tényezők eltörpültek a rendszerváltás hatalmas politikai, gazdasági és társadalmi feladatai mellett. Ez a politika érvényesült a Boross-kormány (1993–1994) időszakában is. A kormány jelentős költségvetési megszorítás mellett eredményesen oldotta meg a depolitizált, területvédelmi feladatokra fókuszáló, nemzeti jelleget előtérbe helyező, 90 000 főre redukált Magyar Honvédség bonyolult átépítési feladatait. A védelmi kiadások a 4 év alatt 2,5%-ról 1,7%-ra csökkentek,

amin még a délszláv válság sem tudott változtatni. Reálértékben a veszteségek még nagyobbak voltak, az 1989. évi hadibüdzsé felét érték el. A fenntartási és fejlesztési arányok az 1990. évi 4:1 arányról 12:1 arányra csökkentek, fejlesztések csak a szovjet államadósság terhére (MiG–29-es vadászgépek), illetve külföldi segélyek (német, amerikai) segítségével valósulhattak meg.

A Horn-kormány (1994–1998) alatt az 55 000 főre csökkenő haderő előtt már új kihívás, a NATO-tagság közvetlen előkészítésének bonyolult feladatai álltak. Mivel a második kormányzati ciklusban küszöbön állt a NATO-tagság, 1997-ben a kormány úgy döntött, hogy az éves GDP 0,1%-ával növeli a hadi kiadásokat, amíg azok el nem érik az 1,8%-os szintet. Érdekes módon, ez a 0,1%-os költségvetés-emelés a későbbiek folyamán, kormányoktól függetlenül, végigkíséri a hadifinanszírozási politikát. A haderőreform fókuszában akkoriban az MH „natosítása” állt, amely áthatotta a honvédelmi tárca valamennyi intézkedését: NATO-kompatibilis vezetési rendszert (haderőnemi vezérkarok) és csapatstruktúrákat alakítottak ki; az oktatásban, képzésben és kiképzésben előtérbe kerültek a csatlakozáshoz szükséges szellemi kompatibilitási feladatok követelményei. Az ország befogadó nemzeti támogatást nyújtott az IFOR/SFOR-erőknek (*Implementation Force* – Végrehajtó Erő [Bosznia-Hercegovina]/ *Stabilisation Force* – Stabilizáló Erő [Bosznia-Hercegovina]), műszaki zászlóaljjal járult hozzá a boszniai békefenntartáshoz. A ciklus alatt történtek – főleg banki hitelből – haditechnikai beszerzések (T–72, BTR–80, Mistral), amelyek azonban lényegesen nem tudták a haderő modernizációs szintjét javítani. Komoly vita folyt azonban arról – külföldön és itthon is –, hogy a NATO-tagság milyen hatással lesz a hadifinanszírozás helyzetére. Három vélemény alakult ki a politikai-gazdasági diskurzus során a kelet-közép-európai országokat illetően: (1) kevesebbet fognak költeni védelmi célokra, egyfajta potyautas magatartást folytatnak; (2) a tervezett védelmi kiadásokat specializációra, kiegészítő képességfejlesztésre fogják fordítani; (3) a Szövetség döntései meghatározó hatást gyakorolnak a nemzeti katonai büdzsére. Három évtized távlatából úgy lehet értékelni ezt a vitát, hogy a magyar kormányzati gyakorlat a harmadik opció igazát erősítette meg, még ha 2004 és 2015 között voltak is potyautasságra utaló jelek.

Az első Orbán-kormány (1998–2002) a haderő modernizálásához egy stratégiai védelmi felülvizsgálat végrehajtásával kezdett hozzá, hogy az ország teljes értékű tagként szerepelhessen a transzatlanti szövetségben. A háromlépcsős, 10 éves haderőfejlesztési terv immár egy 45 000 fős modern haderő létrehozását tűzte ki célul, amely teljesíti a NATO interoperabilitási követelményeit. Magyarország komoly szerepet vállalt a Jugoszlávia elleni légi háborúban, illetve őrzés-védelmi zászlóaljat biztosított a KFOR (*Kosovo Force* – Koszovóban állomásozó [NATO-]erők) részére. Bár ezen időszakban következetesen nőtt a védelmi költségvetés nagysága (2001-ben már a GDP 1,8%-ára, amely 9. helyezést jelentett a hadifinanszírozási rangsorban), a források mégis csak a tervezett modernizációs feladatok megkezdésére voltak elegendők (döntés a JAS–39 Gripen vadászgépek lízingjéről). A kormány tovább folytatta a vezetés átalakítását, az MH Parancsnokságát integrálták a Honvédelmi Minisztériumba. A lépcsőzetes átalakítási feladatok és a haderő technikai modernizációja hatalmas kihívásokat jelentett a HM és az MH részére, az átalakításoknak azonban nem maradt „kifutási” ideje, mert 2002-ben az ellenzék (Magyar Szocialista Párt, Szabad Demokraták Szövetsége) került hatalomra.

A Medgyessy-kormány alatt (2002–2004) tovább folytatódott a haderő átalakítása, amely egy NATO-konform védelmi felülvizsgálaton alapult. A kormány finanszírozási politikája a NATO-tagság védelmi kiadásaival kapcsolatos második opcióra emlékeztetett, mivel a haderőreform szakított az általános haderőfejlesztés addigi uralkodó koncepciójával, bevezette

a szakosodás és specializálódás haderőszerkezési elveit, a modulfejlesztési megoldásokat, lényegesen bővítette az MH nemzetközi műveleti hozzájárulását. Bár az átalakítás ebben az időszakban is jelentős haderőcsökkentéssel járt (a cél 36 000 fős haderő megteremtése volt), 2003-tól felgyorsult a különböző technikai fejlesztési programok (Gripen-program, radarprogram, RÁBA-program stb.) végrehajtása, 1000 főre növekedett (Irak 2003, Afganisztán 2004) a békefenntartási ambíciószint. Komoly viták voltak a békeidőszaki sorkatonai szolgálat megszüntetéséről, ami szintén gazdasági haszonnal kecsegtetett. Az akkori számítások szerint az általános hadkötelezettség megszűnése 28,8 milliárd Ft megtakarítással jár, amelyet az önkéntes haderő bevezetésének költségei 12 milliárd Ft-ra csökkentettek, bár a kumulált gazdasági hatások ennél magasabbak is lehetnek.⁹ 2002 augusztusában ugyan a kormány 2 év alatt 2%-ra akarta emelni a védelmi büdzsét, ez azonban az EU-csatlakozás miatt nem valósult meg. A konvergenciakövetelmények miatt a haderőreform elvesztette prioritását, 2004-ben a HM költségvetését 42 milliárd Ft-ra csökkentették, a védelmi kiadások 2005-ben 1,28%-ra, 2006-ban 1,2%-ra estek vissza. Ezért az első Gyurcsány-kormány (2004–2006) alatt a megtervezett feladatok lehetőségek szerinti megvalósítása képezte a fő irányt.

A 2006-os választások után a második Gyurcsány-kormány (2006–2009) folytatta a haderő transzformációját, de az erőfeszítések elsősorban a vezetés-irányítás átalakítására, a központi logisztikai és egészségügyi szervezetek átalakítására, illetve a HM-menedzsment centralizációjára irányultak. A célok közül most sem hiányzott a haderő további csökkentése (27 000 fő), de a takarékoskodás meglátszott a tárca alultervezett hadibüdzséjén is (2006-ban 283 milliárd, 2007-ben 278,2 milliárd, 2008-ban 319,6 milliárd Ft),¹⁰ amit aztán kölcsönökkel és bevételekkel kellett kiegészíteni. A kölcsönökből élés teljesen normális volt abban az időszakban (a kölcsön nagysága a ciklusban 840 millió és 1,5 milliárd Ft között mozgott), de ez a gyakorlat csak 2013-ban szűnt meg. Azonban az átalakítások – létrejött az MH (ma már sajnos nem létező) Összhaderőnemi Parancsnokság (MH ÖHP); HM-közvetlen ügynökségek (logisztikai, pénzügyi, infrastrukturális) alakultak; megszületett a HM „mega” kórháza, az Állami Egészségügyi Központ; létrejött két „NATO-lábnym” (pápai C–17-es nehéz légiszállító ezred, a budapesti katona-egészségügyi kiválósági központ); nagyobb békeműveleti vállalatok (Afganisztán) működtek – folytatására több pénzre volt szükség. Eközben viszont a Bajnai-kormány (2009–2010) a 2008-as globális pénzügyi válság magyar gazdaságra gyakorolt hatása miatt tovább csökkentette a védelmi költségvetést, a teljesítés 2009-ben 296,8 milliárd, 2010-ben 317,8 milliárd Ft volt. Ezért a tárca ebben a két évben az új tízéves terv összeállítására, illetve a stabilizációra helyezte a fő hangsúlyt.

A 2010. évi választások után a második Orbán-kormány (2010–2014) a haderő szakmai-erkölcsi megújítását, az önkéntes tartalékos rendszer kialakítását, valamint új humánpolitika bevezetését (ezen belül a katonai felsőoktatásnak a Nemzeti Közszolgálati Egyetemre történő áthelyezését) tűzte ki célul. Az új tárcavezetés a változó feladatrendszer miatt nem

⁹ Balla Attila: A védelmi kiadásokat meghatározó tényezők. Doktori (PhD-) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola (HDI), 2003, 91–92. <https://nke.repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/11959/ertekezés.pdf;jsessionid=17AE5DEFEDF94646A9F11FE18AC43F12?sequence=2> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 04.)

¹⁰ Pap Andrea: A HM gazdálkodásának aspektusai a 2005–2011 közötti időszakban. Doktori (PhD-) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, HDI, 2013, 79. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12298/Pap%20Andrea%20értekezés?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 04.)

csökkentette a létszámot, sőt a csapatstruktúra megerősítésével stabilizálni kívánta az MH mintegy 30 000 fős költségvetési létszámát. Sajnos ezt a haderőreformot sem támogatta a költségvetés, sőt 2011-ben jelentős forráskivonás történt, a tárca költségvetése a 2010. évi 317,8 milliárd Ft-ról visszaesett 266,9 milliárd Ft-ra, hogy aztán 2014-ben a 256,7 milliárd Ft-os mélypontra álljon meg. A nagy beszerzési programokat (többek között a Gripen vadászgéplízing) át kellett ütemezni, haditechnikai fejlesztésre nem maradt pénz, a haderő szimpla működtetése vált ismét fő feladattá. A költségvetési erőforrások elégtelensége miatt takarékosági intézkedések bevezetésére került sor, bár a ciklus végén sikerült 50%-os lépészetes illetményfejlesztést elindítani a személyi állomány részére.

A harmadik Orbán-kormány (2014–2018) a megváltozott biztonsági helyzet és a javuló gazdasági lehetőségek következtében lényeges változásokat hajtott végre a védelempolitikában. A honvédség feladatrendszere kiegészült a határvédelem és a terrorizmus belföldi feladataival, megkezdődött a területvédelem új rendszerének (területvédelmi század létrehozása minden járásban) kiépítése. A feladatrendszer változásával új katonai szervezetek jöttek létre, a határszolgálat a mindennapok részévé vált. 2016-tól a kormány növelni kezdte a védelmi költségvetést, amely lehetővé teszi a katonák ruházatának és egyéni felszerelésének javítását, haditechnikai eszközök beszerzését (a radarprogram befejezése, gépjárművek, illetve könnyűhelikopterek és kiképző repülőgépek beszerzése, helikopterek nagyjavítása stb.). A kormány támogatta a NATO feladatait a keleti és déli stratégiai irányokban, növelte a magyar hozzájárulást Koszovóban és Irakban. A 2017-ben elfogadott Zrínyi 2026 program¹¹ pedig a haderő teljes modernizációját tűzte ki célul.

A negyedik Orbán-kormány (2018–) felgyorsította a haderőfejlesztést. A védelmi költségvetés GDP-arányos évi 0,1%-os növelésén túl a kormány komoly forrásokat csoportosított át védelmi beszerzésekre. Megkezdődött a Magyar Honvédség haditechnikai modernizációja és felkészítése a 21. századra. 2020-ban Magyarország a NATO-értékelések szerint GDP-arányosan feljött a 13. helyre (1,85%), a fejlesztések terén pedig elfoglalta a 2. helyet (34,7%).¹² A több mint 20 éves NATO-tagságunk alatt hazánk, első alkalommal, mindhárom mérőszámában (*Cash*, *Capabilities*, *Commitment*, „3 C” – készpénz, képességek, hozzájárulás)¹³ rendkívül sokat javult. A hadifinanszírozás területén 2024-ig vállaltuk a GDP 2%-ának megfelelő védelmi költségvetés elérését, tartósan 30%-on szeretnénk tartani a beszerzések és védelmi beruházások arányát, illetve új képességvállalásokkal és a hagyományosan jó békefenntartással veszünk részt a NATO közös tevékenységében.

A HADIFINANSZÍROZÁS FORRÁSAI

Magyarország honvédelmi feladatainak ellátása (1) központi költségvetésből és (2) kiegészítő forrásokból (NATO/EU/ENSZ-, valamint USA-támogatások) valósul meg. A központi költségvetés XIII. fejezete tartalmazza a Honvédelmi Minisztérium költségvetési előirányzatait

¹¹ 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról. Magyar Közlöny, 2017/81. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK17081.pdf> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 22.)

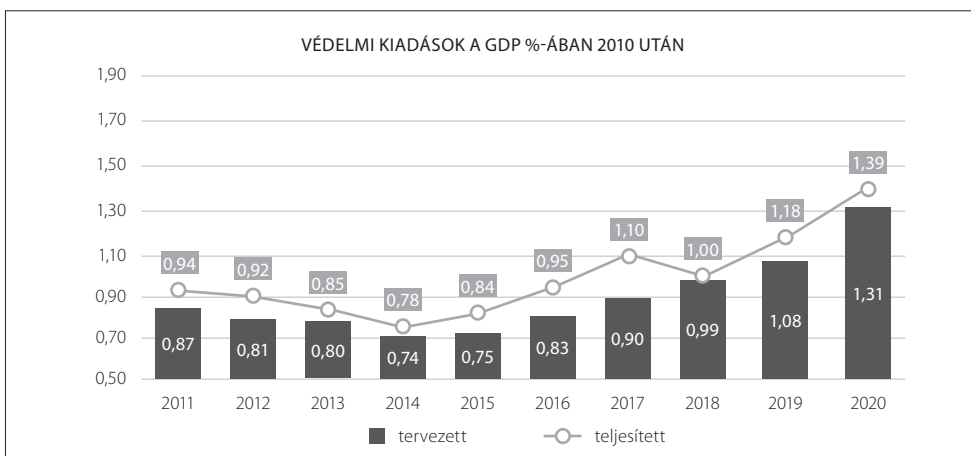
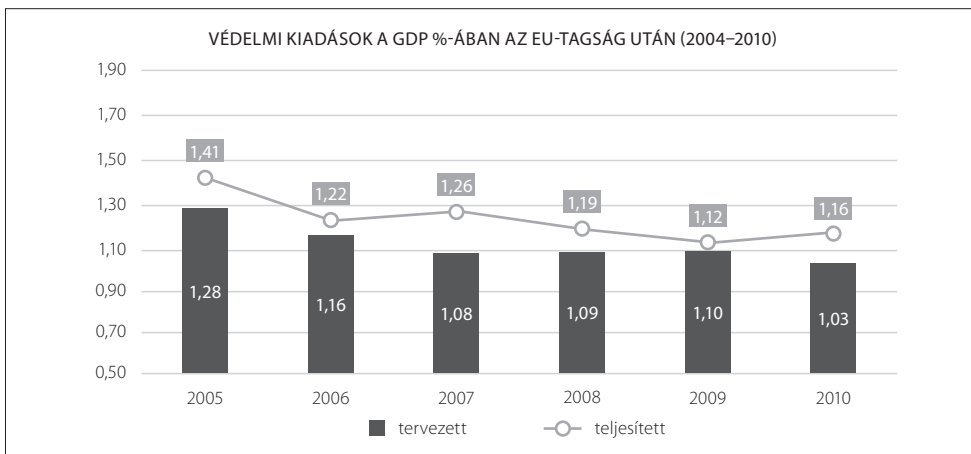
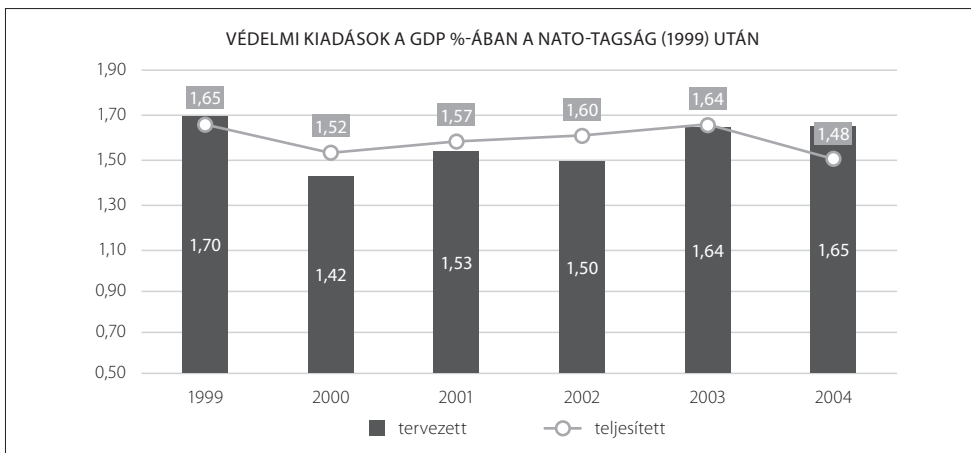
¹² Defence Expenditure of NATO countries (2013–2020). Press Release, 16. 03. 2021. PR/CPC (2021)030. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_182242.htm (Letöltés időpontja: 2021. 08. 22.)

¹³ Murielle Delaporte: NATO's Backstage: Working with the „3 Cs” Rules at Allied Command Transformation. Defense.info, 21. 04. 2018. <https://defense.info/featured-story/2018/04/natos-backstage-working-the-3-cs-rules-at-allied-command-transformation/> (Letöltés időpontja: 2021. 07. 30.)

címekre, alcímekre, majd jogcímcsoportokra, jogcímekre, végül előirányzat-csoportokra és kiemelt előirányzatokra bontva. Belső szerkezetét az államháztartási törvény, illetve a Pénzügyminisztérium (PM) tájékoztatója határozza meg. A főbb költségvetési támogatási célokról, prioritásokról és keretszámokról a kormány határoz. Ebben a tervezésben fontos szerepe van/lehet a miniszterelnöknek (és szűkebb törzsének), akinek honvédelmi víziója meghatározó lehet a „sarokszámok” kialakításában.

A HM-ben a költségvetés tervezése a védelmi tervezési rendszer keretében alakul ki, ahol ideális esetben a célok, a feladatok és a kormányzati determinációk (tartalékképzési kötelezettség, bevételek felhasználási lehetőségei stb.) alapján először a védelmi szükségleteket fogalmazzák meg, amelyeket aztán összevetnek a tényleges lehetőségekkel. Az erőforrás-tervezés az egyes feladatokhoz hozzárendelt kiadási előirányzatokat, értékeket határozza meg. A személyi és a dologi jellegű működési-fenntartási feladatok erőforrás-szükségleteit és kiadási igényeit általában normatív alapon tervezik (normatív tervezés), míg a fejlesztési feladatok kiadási igényeinek meghatározása, megtervezése a program alapján (programalapú tervezés) történik. Ezt követően egy visszacsatolós folyamat eredményeképpen, többszöri újraértékelések után áll össze a költségvetési javaslat. Ennek a többlépcsős iterációs folyamatnak alapján alakul ki az a feladat- és képességstruktúra, amelyet a költségvetés-tervezet finanszírozni fog. Hasonló folyamat zajlik a kormányon belül is, ahol a PM koordinálja ugyanezen feladatokat a tárcák és költségvetési címek között.

A honvédelem helyzete és fejlesztése szempontjából a legfontosabb kérdés, hogy hogyan tudja a kormány a valós hadi szükségleteket nagyságrendileg biztosítani. Az elmúlt évtizedek krónikus alulfinanszírozottsága az oka annak, hogy az MH legyengült állapotban érkezett a 2016-tól kezdődő fejlesztési szakaszhoz. Az 1. ábra azt mutatja, hogy még a nemzetközi követelmények sem tudtak lényegesen fordítani a hadifinanszírozáson, mert a vissza-visszatérő hazai gazdasági válságok, a politikai és társadalmi problémák, a változó koncepciók csak egy-egy nekirugaszkodást tettek lehetővé, kitérést nem sikerült elérni. A NATO-tagság hozott egy lassú emelkedést, amely 2003-ban érte el a csúcspontját (1,64%), de a 2004-es EU-tagságot követően 2010-ig 1,1% és 1,4% között mozogtak a katonai kiadások. 2010 után a globális pénzügyi válság következményeként még kevesebb jutott a honvédelemre, a védelmi költségvetés 2016-ig tartóan 1% alatt „rekedt”. Nominális értékben a 2004. évi 326 milliárd Ft-ról 2020-ra 748 milliárd Ft-ra emelkedett a központi támogatás, de a forrásbiztosítás nagyon hullámzott, 2013–2014-ben például 260 milliárd Ft alá csökkent. Reálértékben még kritikusabb a helyzet, mert 2019 volt az első év, amely meghaladta a 2005. évi védelmi kiadásokat. Az előző évhez viszonyítva is csak 2007, 2010 és a 2014 után évek voltak azok, amely reálérték-növekedést hoztak. Az alultervezést ugyanakkor az is mutatja, hogy a NATO-tagságunk után szinte minden évben sokkal többet költöttünk hadi kiadásokra (az eltérés +15%-ig terjedt), mint a tervezett előirányzatok. Tartósnak ígérkező felívelési szakasz igazából csak 2018 után kezdődött, ez ígéri 2024-re a GDP 2%-ának megfelelő hadifinanszírozást. Az új helyzetben a kormány még a HM-büdzsén kívül is fordít a védelemre (pl. hadiipari befektetések, támogatások és garanciák), mert másképpen nem magyarázható a NATO-kiadások és a HM-nyilvántartások közötti különbség (pl. a NATO 2020-ban a hadi kiadásokra a GDP 1,85%-át „számolta ki”, míg a tárcáé 1,39%-ot mutat ki). Az új helyzetben tehát okosan kell bánni a gyorsan növekvő forrásokkal, amelyek most nem csordogálnak, hanem buzognak, és 2022-ben átlépik az 1000 milliárdos „álomhatárt” (1003 milliárd Ft).



1. ábra Hadifinanszírozás a NATO- és az EU-tagság után (a GDP %-ában)

Forrás: HM Védelemgazdasági Hivatal

A nagyságrenden kívül a hadifinanszírozás szerkezetének is nagy jelentősége van. A HM költségvetési fejezeti struktúrája nem állandó, belső szerkezete többször változott, többek között attól függően, hogy milyen volt a HM és az MH szervezeti felépítése, hogyan osztották el a gazdálkodási jogokat és lehetőségeket (pl. 2019-ben a HM és a Honvéd Vezérkar szétválása után az MH gazdálkodási hatásköre jelentősen megnőtt), mit hova soroltak be, vagy hogyan részletezték a fejezeti kezelési előirányzatokat. A HM-fejezet jelenlegi belső szerkezetét a következő táblázat mutatja.

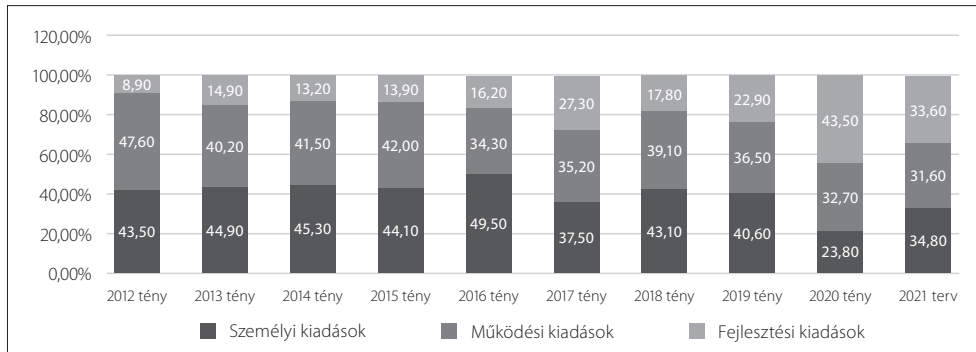
1. táblázat A HM-fejezet 2021. évi szerkezete

(Forrás: *Költségvetési törvény*¹⁴)

Cím	Megnevezése	Kiemelt előirányzatok	2021. évi előirányzatok
1	Honvédelmi Minisztérium (igazgatás, szervezetek)	személyi juttatások, egyéb működési kiadások	működési kiadások, működési bevételek, felhalmozási kiadások, felhalmozási bevételek
2	Magyar Honvédség		
3	Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat		
6	MH Egészségügyi Központ		
7	Kratochvíl Károly Honvéd Középiskola és Kollégium		
8	Fejezeti kezelési előirányzatok		

A költségvetés szerkezetét illetően minden HM-vezetés a főbb kiadáscsoportok (személyi kiadások, működési-fenntartási költségek, fejlesztési kiadások) között a 40–30–30%-os részarány elérését tűzte ki célul, amely a nemzetközi tapasztalatok alapján is ideálisnak tekinthető (sőt fejlesztés területén meghaladja a NATO 20%-os követelményét). A fejlesztési kiadások növelése csak csökkenő személyi és dologi kiadások mellett valósulhat meg, ami 2017-től jellemzi a hadi kiadások tervezését és felhasználását. A 2021-es év tervezett védelmi költségvetése is e tekintetben fejlesztésorientált megközelítést tükröz, mert a 29–41–30%-os arány (218,5 milliárd – 326,1 milliárd – 233,4 milliárd Ft) csak a felhalmozás tekintetében éri el a célt, a személyi állomány illetménye és járandóságai kapcsán alultervezett (ez lehet egyfajta magyarázat a létszámhiányokra és a fizetési problémákra), a működés és fenntartás viszont az elvárásokhoz képest többre kerül (mutatja a haderő anyagi-technikai-elhelyezési állapotát). A 2. ábra mutatja a személyi, a működési és a fejlesztési kiadások „harcát”, amelynek sokféle következménye lehet. A 2021. évi tervnél már látszik a három komponens közötti arány kiegyensúlyozási szándéka, szinte már azonos arányok (34,8–31,6–33,6%) találhatóak. 2022-ben azonban ismét 37% a tervezett felhalmozás, szinte azonos nagyságrendet, 38%-ot képviselnek a fenntartás-működés költségei és 25%-os „maradékulven” szerepelnek a személyi kiadások (még ha hozzá számoljuk a honvédelmi szolgálati juttatás 19,3 milliárd Ft-os nagyságát, akkor is ez a hányad 27%).

¹⁴ 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről. Kihirdetve: 2020. VII. 15. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000090.tv> (Letöltés időpontja: 2021. 07. 30.)



2. ábra A személyi, működési és fejlesztési kiadások aránya, 2012–2021

Forrás: HM Védelemgazdasági Hivatal

A hadibüdzsé összetételének további problémája, hogy a költségvetés nagyon statikus, békeidőszak-orientált, nincs benne tartalék válságidőszakokra (a Covid-19 járványügyi veszélyhelyzetnél is egyedi kormányrendeletekkel próbálták kezelni a helyzetet). Bár a HM-fejezetben megtalálható egy kisebb összeg (1,7 milliárd Ft) a védelmi felkészítés céljaira, de ez inkább a különleges jogrendre való áttérés kiadásait szolgálja, mint a valószínű válságkezelést támogató tartalékképzést. Még a tömeges migráció kezelésére tervezett előirányzatot (1 milliárd Ft) sem számíthatjuk ide, hiszen az állandó határvédelmi szolgálat költségekkel jár. Nincsenek részletezve a fejlesztési kiadások, hogy az adott évben milyen eszközöket mennyiért szereznek be, ami nemcsak átláthatósági problémákat jelent, hanem nehezen tervezhetővé teszi a katonai képességfejlesztéseket is. Nem láthatók tisztán a nemzetközi kiadások sem, bár egyes feladatok megjelennek az ágazati céllelőirányzatok között. Tudjuk, hogy mennyit tervez az MH a NATO- és EU-reagáló erőkhöz való költségekre, részben megjelennek a NATO magyarországi „lábnyomának” fenntartásával kapcsolatos kiadások (*Deployable Communication Modul, DCM – NATO Hírszázad; NATO Forces Integration Unit, NFIU – NATO Erők Integrációs Egysége*) is. Ugyanakkor nem láthatók a többi NATO-szervezet (*Strategic Airlift Capability, SAC – Stratégiai Légiszállítási Képesség, Pápa; Centre of Excellence for Military Medicine, MILMED/COE – Katona-egészségügyi Kiválósági Központ*), valamint az új magyar kezdeményezésű NATO-parancsnokságok (MND-C, R-SOCC) ráfordításai. Összevontan szerepelnek a nemzetközi díjak, így nem tudjuk – a biztonsági beruházások kivételével (10,4 milliárd Ft) –, hogy mennyi a NATO és EU tagsági díja. További probléma, hogy nincsenek elkülönítve a külföldi békeműveletek kiadásai sem, ezért nehéz megmondani, hogy az MH külföldi jelenléte mennyibe kerül. Szükség lenne egy olyan önálló, speciális előirányzatra, mint például az amerikai külföldi válságkezelési költségvetés (*Overseas Contingency Operations, OCO*), amely tartalmazza a műveleti költségeket és a tartós külföldi jelenlét kiadásait, külföldi bázisok fenntartását. Bár a költségvetési beszámolókból tudjuk, hogy nagyon sok ezzel kapcsolatos elem megvan a HM/MH költségvetésében, csak ezeket az adatokat a tervezésnél aggregálni kellene.¹⁵ A hadifinanszírozási büdzsé

¹⁵ A 2019. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény. XIII. Honvédelmi Minisztérium, 2020. 08. 28. <https://www.parlament.hu/irom41/13098/13098.html> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 22.)

szerkezetét azonban nehéz megreformálni, mert a PM közgazdasági osztályozás szerinti struktúrában tervez, a HM/MH pedig csak akkor tudja átlépni saját „tervezési árnyékát”, ha ehhez politikai támogatást kap.

A HM az alapvető költségvetési forrásokon kívül szövetségi és szövetséges tagországi támogatásokat is kap, amelyek összege eltörpül a nemzeti hadifinanszírozáshoz viszonyítva, de mégis fontos, egyes területeken pedig komoly hozzájárulást is jelenthet. A NATO háromféle költségvetéssel rendelkezik (civil, katonai, beruházási),¹⁶ amelyek mindegyikéből közvetve vagy közvetlenül részesedhet az ország. A közös költségvetést a NATO-tagországok időszakonként felülvizsgált költségmegosztási formula (jelenleg ezt a 2021. júniusi brüsszeli csúcson a 2021–2024-es évekre hagyták jóvá) alapján fizetik be – Magyarország most a védelmi költségvetés 0,76%-át fizeti „tagsági díjként”¹⁷ –, amelyek összege 2021-ben 2,5 milliárd euró (amelyből a civil 0,2, a katonai 1,6, a beruházási 0,7 milliárd euró). Például a civil költségvetés finanszírozza a tudományos kutatási programokat vagy a nyilvánossággal összefüggő feladatokat – amiből részesülhetnek magyar pályázók is. A katonai költségvetés fedezi a parancsnoksági struktúra költségeit, a műveleti és a közösségi érdekű katonai kiadásokat, amelyek az MH-t közvetve segíthetik. A NATO Biztonsági Beruházási Programja (*NATO Security Investment Programme, NSIP*) azonban jelentős direkt támogatást nyújt az országnak: 1999–2017-ig a NATO 82,6 milliárd Ft-ot költött katonai infrastruktúrára, amelynek csak 55%-át fizette a magyar fél. Jelenleg 11 képességsomagban (Pápa, Kecskemét, Várpalota, légvédelmi és radarrendszer, híradó és informatikai rendszer stb.) több mint 112 projekt megvalósítása folyik sok tízmilliárd forint értékben.¹⁸ Kiegészítő forrást jelenthet az MH-nak az EU is, főleg a fejlesztés területén, amennyiben a HM/MH pályázik az Európai Védelmi Ügynökség (*European Defence Agency, EDA*) pályázataira, például az állandó strukturált együttműködés (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*) keretében. Kaphat szerény hozzájárulást a missziókat finanszírozó Athena¹⁹ mechanizmusból is, azonban a kiadások többségét, 80–85%-ot Magyarország fizeti.

Másképpen valósul meg az ENSZ-békefenntartásban részt vevő katonák száma, mivel a költségeket az MH jelenleg 1428 dollár/fő/hónap szinten visszaigényelheti, amely ugyan bevételt jelent (az ENSZ békeműveleti büdzsébe a befizetést a Külgazdasági és Külügyminisztérium végzi), de mivel most 21 magyar katona szolgál kéksapkásként, ez az összeg csak szimbolikus hozzájárulást jelent.

Végül meg kell említenünk egyes szövetséges tagállamok kétoldalú keretben megvalósuló támogatásait (ez lehet anyagi-technikai, illetve pénzügyi) is, amelyek közül az Egyesült Államok segítsége a legjelentősebb. Az USA külföldi katonai eladásokkal (*Foreign Military Sales, FMS*) támogat kiválasztott országokat (évente több mint 60 országot, köztük

¹⁶ Szenes Zoltán: A NATO békeműveletek Afganisztánban (ISAF) és a védelemgazdaság kérdései. *Hadtudomány*, 2008/3–4., 11–12. https://www.mhtt.eu/hadtudomany/2008/3_4/8_12.pdf (Letöltés időpontja: 2021. 08. 23.)

¹⁷ Funding NATO. 13. 08. 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm (Letöltés időpontja: 2021. 08. 23.)

¹⁸ Siposné Kecskeméthy Klára: A NATO biztonsági beruházási programja Magyarországon. *Honvédségi Szemle*, 2019/2., 31–32. <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/266/258> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 23.)

¹⁹ Athena's financial rules adopted by the Special Committee on 11 February 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/44775/wk-1668-2020-init-act-of-the-sc-athena-financial-rules-website-version.pdf> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 23.)

Magyarországot is),²⁰ hogy az amerikai érdekeknek megfelelően segítse a szövetséges országok biztonságának és védelmének erősítését. A segélynyújtás kétoldalú megállapodás (*Letter of Offer and Agreement, LOA*) keretében történik, amikor a különböző projektek segítségével próbálják elérni a közösen meghatározott célokat. Magyarország elsősorban a képzési-kiképzési (*International Military Education & Training, IMET*), intézményfejlesztési (*Institutional Capacity Building, ICB*), valamint hadiipari kereskedelmi és haditechnikai támogatási (*Defence Trade and Technology, DTAT*) programokban vett részt. 2014 óta pedig már részesedünk az elrettentést és védelmet erősítő Európai Elrettentési Kezdeményezésből (*European Deterrence Initiative, EDI*) is (például most Kecskemét). Bár a szakirodalomban nincsenek elérhető adatok, azonban tapasztalatok alapján tudjuk, hogy mintegy 1100 magyar katona vett részt különböző amerikai képzési-kiképzési formákban, amerikai tanácsadók segítették a HM-et a védelmi tervezési rendszer kialakításában, a védelmi felülvizsgálatok (1999–2000, 2002–2003) lefolytatásában, valamint pótolhatatlan segítséget nyújtottak a különleges műveleti dandár felkészítésében és fegyverzeti-technikai ellátásában.

HADIFINANSZÍROZÁS ÉS HADIIPAR

Végül a Hartley-modell utolsó összefüggésével, a hadifinanszírozás és hadiipar kérdésével foglalkozunk. Gazdaságilag a legjobb megoldás az, ha a haderő fejlesztése és működése nemzeti hadiiparon és gazdaságon nyugszik, mert a katonai kiadások ekkor termelik a legtöbb gazdasági hasznot (védelmi piac, kutatás-fejlesztés, foglalkoztatás, exportlehetőségek, nemzetközi együttműködés stb.) és így használhatók fel leggazdaságosabban. Az elmúlt 30 évben sokat változott a magyar hadigazdaság működése, megszűnt a szovjet rendszer, a változó biztonsági környezet, a szövetségi tagság új pályára állította a védelmi felkészítést. Az átalakítások folyamatosak voltak, a koncepcionális változások viszont 2010 után kezdődtek. A kidolgozott, de jóváhagyás nélküli hadiipari stratégia, a kormányzati tartalékolási intézkedések önmagukban azonban nem hozták meg a hadiszükségletek kielégítésének új lehetőségeit. A felmerülő katonai igényeket ugyanis csak az állami folyó termelésből és készletezésből (ha van ilyen), a meglévő erőforrásokból (ha képeznek ilyet), a védelmi célú tartalékokból (ha rendelkezésre állnak ilyenek), illetve importból (ha van rá pénz) lehet biztosítani.²¹ Amíg a civil vagy a kettős rendeltetésű termékek (ipari, mezőgazdasági termékek és szolgáltatások, élelmiszerek, energiahordozók, készletek) biztosíthatók a folyó termelésből és a különleges jogrendi időszakban jelentkező polgári igények alapvetően kielégíthetők, a haditechnikai termékek és szolgáltatások esetében ez nem lehetséges, ha nincsenek magyar hadiipari beszerzési lehetőségek. Ilyenkor az igények teljesítése csak speciális import révén valósulhat meg, mert a magyar hadiipar lehetőségei igen korlátozottak. Nemcsak azért, mert Magyarországon a rendszerváltás előtt sem gyártottak repülőgépet, helikoptert, harckocsit vagy tüzérségi löveget, hanem mert a politikai, gazdasági és katonai változások miatt a hadiipar az 1990-es években gyakorlatilag összeomlott. A megrendelések radikális visszaesése, a hadiipari vállalatok privilegizált helyzetének megszűnése és a spontán privatizáció miatt ma az ágazat csak töredéke maradt régi nagyságának. Az átalakítások kezdetén, 2012-ben a magyar hadiipar 1726 főt foglalkoztatott és 21,2 milliárd forintos forgalmat bonyolított,

²⁰ Defence Security Cooperation Agency (DSCA) Fast Facts, Fiscal Year 2020. <https://www.dscamilitary.com/news-media/news-archive/fy2020-security-cooperation-numbers> (Letöltés időpontja: 2021. 08. 23.)

²¹ Princz László: Katonai műveletek támogatása a nemzetgazdaság erőforrásai által. In: Keszely László (szerk.): Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2013, 150–151.

ugyanannyit, mint 1988-ban, de az akkori termelési érték ma 230 milliárd forintnak felel meg. Az év során 493 cégnek volt hadiipari tevékenységi engedélye, 169 vállalkozás rendelkezett külkereskedelmi engedéllyel. Hazai gyártásból a Magyar Honvédség elsősorban lőszereket, pirotechnikai termékeket, szárazföldi járműveket, felépítményeket és tartozékokat, radartechnikai, kommunikáció- és híradástechnikai berendezéseket, szoftvereket, speciális biztonsági rendszereket, vegyvédelmi felszereléseket, áramellátó berendezéseket, valamint ruházati és védőfelszereléseket szerzett be. A mai helyzet minden bizonnyal jobb, de sajnos friss adatok (2014. évi a legutóbbi) nincsenek.²²

A nyugati szövetségekhez való csatlakozás reményét adott a nemzeti védelmi ipar megújításához, olyan várakozások alakultak ki, hogy a NATO- és EU-tagság dinamizálja ezt a területet is. Ezek a kilátások azonban nem „jöttek be”, bár szinte minden kormány elhatározta, hogy valamit kezd a védelmi iparral. 2012-ben meghirdették a Hadik-tervet (hadfelszerelési-iparfejlesztési), 2015-ben az Irinyi-tervet (az innovatív iparfejlesztés irányainak meghatározásáról), legújabban pedig az Ipar 4.0 koncepciót, amelyek a magyar hadiipart ágazatokon átnyúló, diverzifikált, stratégiai iparágként határozták meg.²³ Ezek a tervek egy specializált, *high-tech* színvonalú, exportorientált hadi- és biztonsági ipar létrehozását tűzték ki célul, amelynek érdekében egy tucat modernizációs intézkedés bevezetését javasolták, azonban ezek többsége elmaradt. A hadiipar megújításához a kormány egy időben megpróbálta a Visegrádi Csoporttal (V4) való együttműködést is felhasználni, amihez a közös EU-harccsoportszolgálatok 2016-tól kezdve jó katonai alapot adtak. Sajnos a visegrádi országok hadiipari együttműködése sem tudott látványos eredményeket felmutatni, pedig a közös beszerzések nagy előnyökkel járnának (jelentős árkedvezmény érvényesítése, teljes interoperabilitás elérése, együttműködési lehetőség gyártás és logisztikai támogatás területén, kiképzési szinergiák biztosítása). A célok megvalósítása azonban nagyon nehéz, mert a hadiipari fejlesztés vitális nemzeti gazdasági érdekeket érint. 2016 után előtérbe kerültek a kétoldalú együttműködési formák, mert az államok közötti kooperáció könnyebb és biztatóbb alternatívát jelent, mint a sokoldalú vagy a szövetségi keretekben (NATO, EU) megvalósuló kollaboráció.

A változások azonban lassúak voltak, hiányzott az átütőerő, egyfajta események determinálta sodródás volt megfigyelhető.²⁴ 2017-től, a Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program elindításától számíthatjuk a fordulatot, amikor a kormány nemcsak haderőreformról, hanem a magyar hadiipar újjáépítéséről is döntött. Ezzel eldőlt a hadigazdaság központi problémája, hogy a védelmi szükségleteket békében, válság időszakában és háborús konfliktusban egyaránt lehetőleg hazai forrásokból kell kielégíteni. A hadiipar újjászervezési feladataira és a haderő modernizációjára 2018-ban kormánybiztost neveztek ki, akinek hatásköre 2020-ban jelentősen kibővült: már nemcsak együttműködik a HM-mel (és más tárcaikkal), hanem gyakorolja a korábbi HM-cégek (HM Armcom Kommunikációtechnikai Zrt., HM Arzenál Elektromechanikai Zrt., HM Currus Gödöllői Harcjárműtechnikai Zrt., HM EI Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Zrt.), valamint az újonnan létrehozott Védelmi Beszerzési Ügynökség Zrt. feletti tulajdonosi jogkört is. Új minőségében a védelmi fejlesztési biztos

²² Tájékoztató a Haditechnikai és Exportellenőrzési Hatóság tevékenységéről, 2012. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal. 2013, 21.

²³ Budavári Krisztina: A magyar védelmi ipar helyzete és fejlődési lehetőségei. Magyar Hadtudományi Társaság, E-book, 2021. [https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tudastar/2020/Budavari%20Krisztina%20A%20magyar%20vedelmi_ipar%20helyzete%20es%20fejloedesi%20lehetosegei%20MHHT%202021.%20\(PDF%20konyv\).pdf](https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tudastar/2020/Budavari%20Krisztina%20A%20magyar%20vedelmi_ipar%20helyzete%20es%20fejloedesi%20lehetosegei%20MHHT%202021.%20(PDF%20konyv).pdf) (Letöltés időpontja: 2021. 02. 05.)

²⁴ Szenes Zoltán: Válság vagy sodródás? A védelemgazdaság problémái Magyarországon. Hadtudomány, 2015/3–4., 98–108. https://www.mhht.eu/oldsite/hadtudomany/2015/3_4/2015_3_4_9.pdf (Letöltés időpontja: 2021. 08. 25.)

a kormány nevében már védelmi ipari és hadfelszerelési irányokat is meghatározhat, ami egyrészt megerősíti a honvédelmi tárca katonai érdekvédelmi funkcióját, másrészt újabb, a XIII. költségvetési fejezeten kívüli forrásokat is hozhat a HM részére.

2018-tól kezdve felgyorsult a haderő modernizációja, megkezdődött az újgenerációs haditechnikai eszközök beszerzése. Először a légierő részére történtek vásárlások (kiképző repülőgépek, Airbus A319 és Falcon 7X szállító repülőgépek), illetve szerződéskötések (H145M, H225 helikopterek, brazil Embraer KC-390 rámpás szállítógép), amelyet a légi vezetési-irányítási rendszer korszerűsítése, illetve a norvég–amerikai légvédelmi rakétarendszer beszerzése követ. A szárazföldi haderő részére folyamatban van modern európai fegyverek (a német Leopard 2A7, Leopard 2A4 kiképző harckocsik, PzH 2000 155 mm-es önjáró tüzérségi löveg, Lynx KF41 páncélozott gyalogsági harcjármű, svéd Carl Gustav páncéltörő rakéták, izraeli légvédelmi rakéták és radarok) beszerzése, amelyek rendszerbe állítása 2023 után várható. A különleges erők amerikai, Polaris típusú könnyű felderítő járműveket kaptak. A harci technikával ellentétben a Lövész 2020 program, illetve a digitális katona program megvalósítását már nemzeti erőforrásokra tervezik.

A beszerzésekkel párhuzamosan a kormány hozzálátott a magyar hadiipar újjászervezéséhez is. 2018-ban Kiskunfélegyházán fegyvergyárat hoztak létre, amely gyalogsági fegyvereket (pisztoly, géppisztoly, gépkarabély) gyárt a cseh Česká zbrojovka cég licenszei alapján. A cél azonban az, hogy ezen a területen is nemzeti ellátási függetlenséget alakítsanak ki, ezért 2021-ben elindították egy magyar kézi fegyvercsalád kifejlesztését a Gestamen Kutatás Fejlesztés Zrt. bevonásával. Emellett a kormány arra is törekszik, hogy segítse a magyar cégek hadiipari felvásárlásait (pl. az állami tulajdonú HDT Védelmi Ipari Kft. 2019-ben megvásárolta a Hirtenberger Defence System osztrák aknavető- és lőszergyárat; az Aero Investment Partners Zrt. 2020-ban megvette a cseh Aero Vodochody repülőgépgyárat).

A magyar hadiipar újjáépítésének harmadik útja közös vállalatok létrehozása nagy multinacionális cégekkel. Ilyen beruházás lesz Gyulán egy helikopter-alkatrészeket gyártó cég alapítása (Airbus Helicopters Ltd.) az Airbus nemzetközi repülőgépgyártó vállalattal közösen; Szentgotthárdon a Lynx KF41 gyalogsági harcjárműgyár létrehozása a német Rheinmetall vállalattal együttműködésben; Kaposváron egy magyar kerekes harcjármű (Gidrán) gyártása a török Ejder Yalçin bázisán, a Nurok Makina török és a Rheinmetall német cégekkel kooperációban; valamint Várpalotán a katonai lőszer- és aknavetőgyártás megerősítése szintén a német Rheinmetall-lal. Ezek a cégek zöldmezős beruházások lesznek, új technológiát, kutatás-fejlesztést és innovációt hoznak, amelyek a térség gazdasági fejlődéséhez is hozzájárulnak. Emellett folyamatban van további nyugati hadiipari vállalatok (a német Dinamit Nobel Defence – páncéltörő fegyverek, reaktív páncélzat, valamint a szintén német Unique Alpine AG – mesterlövészpuskák, gépkarabélyok) „becsábítása” is Magyarországra, hogy megerősítsék a hadiiparnak ezt a szegmensét.

2021-ben a Kormánybiztosi Hivatal elkészítette a védelmi ipari stratégiát, amely ágazati klaszterek (harcjárműgyártás, repülőgépipar, fegyvergyártás, lőszergyártás, hírközlés, telekommunikációs és kiberrendszerek, valamint szenzorok) fejlesztésével képzei el a hadiipar felvirágoztatását. Az új gyárak az ilyen klaszterek központjai lesznek, amelyek a bevont magyar vállalatokkal, tudományos és innovációs parkokkal egy-egy régió fejlesztésében is komoly szerepet játszanak. A hadiipar fejlesztése nem elszigetelt jelenség lesz, hanem beágyazódik az Ipar 4.0 *high-tech* fejlesztési koncepcióba, amelynek fontos pilléreit a járműgyártás erősítése, a kutatási rendszer reformja, az 5G-s mobilhálózat kiépítése, a mesterségesintelligencia-projektek támogatása képezik. A hadiipari kutatások finanszírozására a kormány Védelmi Ipari Kockázati Tőkealapot hoz létre. Ezenkívül megalakítja az állami háttérű Védelmi Innovációs Kutató Intézetet (VIKI).

BEFEJEZÉS

A rendszerváltást követően – a változó biztonsági környezetnek, az új biztonság- és védelempolitikai céloknak és érdekeknek, valamint a jogszabályokban meghatározott új feladatoknak és költségvetési lehetőségeknek megfelelően – szinte valamennyi kormány módosította a honvédelmi politikát. Ezek a változások természetesen különböztek egymástól, egyes átalakítások reformértékű paradigmaticus fejlődést jelentettek (mint például a szakítás a Varsói Szerződéssel, az önálló biztonság- és védelempolitika megalkotása vagy a csatlakozás a NATO-hoz és az Európai Unióhoz), mások csak parametrikus (mennyiségi) változást képviseltek. Valamennyi átalakítási lehetőséget meghatározta a rendelkezésre álló pénzügyi lehetőségek, illetve a kormányzati politika. A rendszerváltás utáni első ciklusban, a megváltozott biztonsági környezet és a nehéz gazdasági helyzet miatt a haderő tudatos csökkentése és az ennek megfelelő hadifinanszírozás dominált. A '90-es évek közepétől előtérbe kerültek a NATO-követelmények, és a finanszírozás lassan emelkedett. A 2004-es uniós tagság után a haderőreform elveszítette prioritását, a maastrichti makrogazdasági követelmények megelőzték a védelmi felülvizsgálat modernizációs terveinek megvalósítását. A 2008-as pénzügyi válság közel egy évtizedre megbénította a haderő fejlesztését, az MH-nak folyamatosan csökkenő költségvetési támogatás mellett kellett működnie, az összes negatív következményével együtt. Ezt az időszakot a gazdasági visszaesés, a védelmi szektor forrásszűkössége, az intenzív képességvesztés, valamint az időszerű beszerzések és a modernizáció elhalasztása határozta meg. 2016-tól a kormány elkezdte megemelni a védelmi költségvetést, 2017-ben jóváhagyta a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Programot, 2018-tól pedig hozzájárult a magyar hadiipar újjáépítéséhez. 2020-ra Magyarország nagyot lépett előre a NATO teljesítménylistáján, nemcsak a hadi költségvetés növelése területén, hanem a szövetséghez való hozzájárulás általános követelményrendszerének teljesítése vonatkozásában is. Bár ez a pozitív fordulat egész Kelet-Közép-Európára jellemző, mégis olyan változás ez, amely meghozhatja egy újgenerációs haderő felépítésének lehetőségét és a nemzetközi fejlesztési fősodorhoz tartozó magyar hadiipar újjáteremtését. Mindenképpen hangsúlyozni szükséges, hogy a rendszerváltást követő valamennyi kormányzati időszak és kormány hozzatott a honvédség új építményéhez, de valamennyi haderőreform megszakadt vagy „megbicsaklott” a rendelkezésre álló források elégtelensége miatt. A napjainkra kialakult haderőfejlesztési és finanszírozási lehetőség a jelenlegi kormány érdeme, és remény van arra, hogy a negyedszázadon át tartó szellemi és anyagi-technikai leépülés befejeződik és egy új modernizációs trend alakul ki.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- 1298/2017. (VI. 2.) Korm. határozat a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program megvalósításáról. Magyar Közlöny, 2017/81. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK17081.pdf>
- 2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000090.tv>
- 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Magyar Közlöny, 2021/120., 2021. 06. 25. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK21120.pdf>
- A 2019. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény. XIII. Honvédelmi Minisztérium, 2020. 08. 28. <https://www.parlament.hu/irom41/13098/13098.html>
- Athena's financial rules adopted by the Special Committee on 11 February 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/44775/wk-1668-2020-init-act-of-the-sc-athena-financial-rules-website-version.pdf>

- Balla Attila: *A védelmi kiadásokat meghatározó tényezők*. Doktori (PhD-) értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola (HDI), 2003, 91–92. <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/11959/ertekezes.pdf;jsessionid=17AE5DEFEDF94646A9F11FE18AC43F12?sequence=2>
- Budavári Krisztina: *A magyar védelmi ipar helyzete és fejlődési lehetőségei*. Magyar Hadtudományi Társaság, E-book, 2021. [https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tudastar/2020/Budavári%20Krisztina%20A%20magyar%20védelmi_ipar%20helyzete%20és%20fejloedesi%20lehetosegei.%20MHHT%202021.%20\(PDF%20konyv\).pdf](https://www.mhht.eu/hadtudomany/Tudastar/2020/Budavari%20Krisztina%20A%20magyar%20vedelmi_ipar%20helyzete%20es%20fejloedesi%20lehetosegei.%20MHHT%202021.%20(PDF%20konyv).pdf)
- Defence Expenditure of NATO countries (2013–2020). Press Release, 16. 03. 2021. PR/CPC (2021)030. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_182242.htm
- Defence Security Cooperation Agency (DSCA) Fast Facts, Fiscal Year 2020. <https://www.dsca.mil/news-media/news-archive/fy2020-security-cooperation-numbers>
- Murielle Delaporte: *NATO's Backstage: Working with the „3 Cs” Rules at Allied Command Transformation*. Defense.info, 21. 04. 2018. <https://defense.info/featured-story/2018/04/natos-backstage-working-the-3-cs-rules-at-allied-command-transformation/>
- Funding NATO. 13. 08. 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm
- Keith Hartley: *The Economics of Arms*. Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne, 2019.
- Keith Hartley: *The Economics of Defence Policy: A New Perspective*. Routledge, London–New York, 2011.
- J.-B. Say, French economist. Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/biography/J-B-Say>
- Sípósne Kecskeméthy Klára: *A NATO biztonsági beruházási programja Magyarországon*. Honvédségi Szemle, 2019/2. <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/266/258>
- Pap Andrea: *A HM gazdálkodásának aspektusai a 2005–2011 közötti időszakban*. Doktori (PhD-) értekezés. Nemzeti Közszerzői Egyetem, HDI, 2013. [https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12298/Pap%20Andrea%20értekezés?sequence=1&isAllowed=y; DOI: 10.17625/NKE.2014.029](https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/12298/Pap%20Andrea%20ertekezes?sequence=1&isAllowed=y;DOI:10.17625/NKE.2014.029)
- Princz László: *Katonai műveletek támogatása a nemzetgazdaság erőforrásai által*. In: Keszely László (szerk.): *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás*. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2013.
- Sandler, Todd – Hartley, Keith: *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Szénes Zoltán: *A NATO békeműveletek Afganisztánban (ISAF) és a védelemgazdaság kérdései*. Hadtudomány, 2008/3–4. https://www.mhht.eu/hadtudomany/2008/3_4/8_12.pdf
- Szénes Zoltán: *A védelemgazdaság helyzete Magyarországon*. Katonai Logisztika, 2015/2. epa.oszk.hu/02700/02735/00080/pdf/epa02735_katonai_logisztika_2015_2_005-052.pdf
- Szénes Zoltán: *Válság vagy sodródás? A védelemgazdaság problémái Magyarországon*. Hadtudomány, 2015/3–4., 91–108. [https://www.mhht.eu/oldsite/hadtudomany/2015/3_4/2015_3_4_9.pdf; DOI: 10.17047/HADTUD.2015.25.3-4.91](https://www.mhht.eu/oldsite/hadtudomany/2015/3_4/2015_3_4_9.pdf;DOI:10.17047/HADTUD.2015.25.3-4.91)
- Tájékoztató a Haditechnikai és Exportellenőrzési Hatóság tevékenységéről, 2012. Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal. 2013.
- Trends in World Military Expenditure, 2020. SIPRI Fact Sheet, 04. 2021. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/fs_2104_milex_0.pdf
- US Costs to Date for the War in Afghanistan, in \$ Billions, 2001–2021. Watson Institute, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>