

V. A védelmi és biztonsági tervezés rendszere, összefüggések a NATO és a hazai tervezési rendszerekkel – a Vbö. III. fejezete

1. Bevezetés – a kormányzati szinten irányított tervezés alapjai

A feladat- és költségtervezés legfontosabb szabályait a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szabályozza. Valamennyi tárcának e szerint a szabályzó szerint kell végeznie a kapcsolódó tervezési feladatokat, valamint a meghatározott kötelező dokumentumok előállítását.

Mivel a tárcánál készülő terveket egy pontosan kialakított dokumentumhierarchiába és információalapra tervezték helyezni, ezért a rendelet meghatározott néhány kötelező elemet, amelyek alapul szolgáltak az egységesített tervezési rendszer működéséhez.



1. ábra: A kormányzati stratégiai irányítás rendszere (KSIR) és a védelmi és biztonsági tervezés kapcsolata
Forrás: a szerző szerkesztése

A kormányzati stratégiai irányítási rendszert (KSIR) valamennyi tervezési feladatban alkalmazni szükséges, amely mellett a védelmi és biztonsági tervezés rendszere¹ és az annak részletszabályait meghatározó a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a KSIR rendszer irányelveit is integráltan kezeli.

2. A NATO-tervezés és a reziliencia kapcsolata a védelmi biztonsági tervezés rendszerével

A szövetségi tagságból adódó (védelmi tervezési és NATO-műveletekben történő részvételből származó) kötelezettségek² olyan feladatokat rónak a hazai képességfejlesztési folyamatra, amelyek jelentős mértékben determinálhatják mind a források egy részét, mind a képességfejlesztés kvalitatív és kvantitatív mutatóit, valamint a fejlesztési folyamatok ütemét. Pontosabb értelmezés szerint, a források egy részének determinációja jelenti az olyan képességekre allokált forrásokat, amelyeket kifejezetten a NATO-nak felajánlott erők speciális (szövetségi erőkkel kompatibilis) katonai képességeinek fejlesztésére vagy adott műveletben történő részvételre, műveletben tartásra használnak fel, továbbá a civil szférát is érintő képességfejlesztési ajánlásokat is tartalmaznak. Ezen forrásszükségletek általában olyan mértékűek, amelyekkel külön tervezés során szükség-szerű számot vetni, valamint úgy célszerű illeszteni a védelmi tervekbe, hogy lehetőleg mindig elérhetőek legyenek, és az általuk megvalósítandó képességek illeszkedjenek az ország védelmi terveiben meghatározott rendszerekhez.

A tervezést befolyásoló hatások (képességekvetelmények) jelentik mindazon képességek kialakítását, fenntartását, amelyeket a NATO védelmi tervezési rendszerében (NDPP) alakítanak ki, országspecifikusan allokálnak, és a NATO kötelekében végrehajtott műveletekben való egységes követelményrendszerbe foglalt együttműködési feltételeket biztosítják. Gyakorlatban ez úgy realizálódik, hogy a NATO a tervezési rendszerében megállapítja az adott ország műveletekhez való mennyiségi hozzájárulási kötelezettségét, és meghatározza mindazon képességekvetelményeket, amelyek a kvalitatív képességeket jellemzik. Mindezeket túl az NDPP megszabja a kért képességek strukturális feltételeit és követelményeit is az optimális alkalmazhatóság érdekében. Ebben nincs különbség a Szövetség által javasolt vagy kért civil képességek terén sem, mert hasonló mutatókkal jellemzik, mint a katonai képességeket, eltérés csak az alkalmazási környezetben vagy a műveletintenzitásban jelenhet meg.

Szükséges számolni a NATO részére biztosítandó képességek időbeni követelményével és tervidőszaki ütemezésével is, hiszen a Szövetség szigorú feltételeket szab a tagországok számára a teljes műveleti képesség és az alkalmazhatóság kezdő időpontjának

¹ Vbő. III. fejezet.

² 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről.

elérésében. A képességek fejlesztésének tervezését, tervezett ütemének betartását, végrehajtását, valamint a képesség alkalmazhatóságát a Szövetség folyamatosan ellenőrzi, és arról jelentést tesz az Észak-atlanti Tanács részére.

Mindezeket figyelembe véve fontos számba venni a NATO védelmi tervezési rendszerében zajló folyamatokat és az azokban generált követelményeket és ezzel a védelmi és biztonsági tervezési rendszerben folytatott tervezési tevékenységre gyakorolt, már a korábbiakban más rendszer üzemeltetésénél tapasztalt vagy várható hatásait. Fontos kiemelni, hogy a Szövetség nem csak kifejezetten katonai képességekre fókuszál, a tervezési rendszerében nagy számban fellelhetők a nem katonai képességekkel kapcsolatos követelmények is.

A NATO tervezési rendszerében generált követelményeket szükségszerű a nemzeti képességek kapcsán is megjeleníteni, azokat javasolt mind a civil, mind a katonai képesség tervezésének adott lépéseibe integrálni. Ez a folyamat nemcsak azért fontos, mert a sikeres feladatellátáshoz nélkülözhetetlen képességszükségleteket szolgáltat, hanem a követelményrendszer egy megalapozott nemzetközi személyzet által kidolgozott, műveleti tapasztalatokon nyugvó információsomagon alapszik, amely alá van támasztva részletes szabályzókkal, technikai utasításokkal, szabványokkal, ezzel is segítve a tervezést végrehajtók munkáját. Az NDPP által szolgáltatott adatok alapján pontosan megállapítható, hogy mikor szükséges beavatkozni és adatokkal táplálni a nemzeti tervezési rendszert, és hogyan célszerű alakítani a haderőt, továbbá hogyan szükséges meghatározni a haderőképet (mint elérendő célt) a tervidőszak végére. NATO-tagságunk révén felelősek vagyunk a műveletekben együttműködő, együtt harcoló szövetségeseinkért is, aminek egyik kulcsa az azonos követelmények szerint felszerelt, kiképzett, szervezett részt vevő erők biztosítása.

Természetesen ez akkor működik optimálisan, ha a velünk együttműködő szövetséges nemzetek is így azonosítják a szövetségi tagság fogalmát, valamint az abból származó kötelezettségeket, elvárásokat. Másrészről megjegyzendő, ha egy adott ország nem teljesíti a NATO által kért kvalitatív képességeket, akkor azt más nemzetnek kell pótolni (ami feszültségeket szülhet), valamint ha nem teljesíti az adott ország a kvantitatív képességek követelményeket (például felszerelés, kiképzettség), akkor csak korlátozott műveletekre lesz alkalmas, esetleg műveletek végrehajtását csak limitált feltételekkel tudja teljesíteni. Mindamellet azt sem szabad elfelejteni, hogy a Szövetség haderőfejlesztési célkitűzései megfelelő tervezéssel és politikai szintű érdekérvényesítéssel minden esetben összhangba hozhatók a nemzeti érdekeinkkel, az így generált képességek a hazai védelmi képességek fejlesztéseként is rendelkezésre állnak. A tervezési rendszer kialakításakor kiemelt jelentőségű a reziliencia kérdésköre, amelyet kötetünk önálló fejezetében részletesen tárgyalunk.



2. ábra: Az NATO védelmi tervezési eljárás (NDPP) és a védelmi és biztonsági tervezési rendszer kapcsolata
 Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezés oldaláról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy úgy szükséges meghatározni a reziliencia erősítése érdekében elvégzendő hazai feladatokat és célkitűzéseket, hogy képes legyen lekövetni a Szövetség által támasztott követelményrendszert is, a szövetségi elvárások által generált képességek követelményeket tanácsos egyben kezelni a nemzeti célokat szolgáló képességek kialakításával. Itt nemcsak a kifejezetten katonai képességek fejlesztéseit szükségszerű figyelembe venni, hanem a civil, illetve civil-katonai közös képességek fejlesztésével együtt járó célok meghatározása is szükségszerű. Mindezekon felül a Szövetség által javasolt civil képességek nemzeti képességrendszerbe történő beágyazásával elősegíthető a már meglévő rendszerek tovább fejlesztésére vagy új rendszerek kialakítására fordított tervezési idő és forrásigény lecsökkentése.

Ezek alapján javasolt a tervdokumentumok kidolgozása során nemzeti szintű célok és eljárások szerint, külön fejezetben kezelni az idevonatkozó fejlesztési, fenntartási és koordinatív funkciók, feladatok megjelenítését, követelményeit. A tervdokumentumok (a tervrendszer) mind a négy szintjén javasolt a képességek kialakítására vonatkozó információk becsatornázása, azok kapcsolati pontjainak megjelenítése.

3. A védelmi és biztonsági tervezés alapjai

A tervezési alapokat a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbő.) olyan megközelítéssel határozza meg, amely elősegíti a többszintű tervezés bevezetését, végrehajtását és a szükséges információk áramoltatását, azok egymásra való hatásának feldolgozásával, tervdokumentumba építésével. Ezen szintek magukban foglalják a legmagasabb szintű alapelveket tartalmazó dokumentumokat, valamint a közvetlen végrehajtásra irányuló tervdokumentumokat, egyfajta struktúrába foglalva őket. Mindezeket megtestesítve a törvény kimondja, hogy:

„Az ország védelmének és biztonságának fenntartása, erősítése és az arra történő felkészülés érdekében a Kormány védelmi és biztonsági tervezési rendszert működtet.”³

Rendeltetése szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer a törvény szerinti védelmi és biztonsági szervezetek, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő, a Kormány irányítása alatt álló szervek eseménykezelésre való felkészítése, kapcsolódó működésük, fejlesztésük stratégiai meghatározása és az együttműködés kereteinek biztosítása érdekében kialakított rendszer.

A védelmi és biztonsági tervezési rendszerben

- központilag meghatározott szempontrendszer szerint;
- ágazatilag elkülönülten;
- kormányzati szinten összehangolt módon (lehetőleg egy koordináló szerv útján, azonos irányelvek szerint történő tervezéssel);
- a költségvetési források tervezésére is kiterjedően alakítanak ki stratégiai és végrehajtási szintű tervdokumentumokat.⁴

A központilag meghatározott szempontrendszer alatt értjük mindazon a Kormány által meghatározott irányelveket, iránymutatásokat, elveket stb., illetve egyéb a védelmi és biztonsági tevékenységhez kapcsolódó intézkedéseket, amelyek célkitűzései alapján biztosítható Magyarország és az állampolgárok védelme egy bekövetkező védelmi és biztonsági esemény kapcsán.

Az ágazatok szerinti elkülönültség lefedi azokat a speciális, az ágazati védelmi és biztonsági tevékenységgel összefüggő feladatokat, folyamatokat, amelyek elősegítik a kormányzat által meghatározott célok elérését a kijelölt tempóban és ütemezés szerint, együttműködve a többi ágazattal.

A kormányzati szinten összehangolt feladatok biztosítják mindazon követelményeknek való megfelelést, amelyek az ágazatokat más-más módon és mélységben érinthetik, de ugyanazon célok érdekében, ugyanazon folyamat részeként hajtják őket végre a résztvevők együttműködésében.

A költségvetési források tervezése kapcsán kiemelendő, hogy valamennyi ágazatnak a saját költségvetése terhére kell terveznie tágabb értelemben a védelmi és biztonsági feladatkörével, szűkebb értelmezésben pedig a honvédelemmel kapcsolatos feladatait, a honvédelmi költségvetés ezeket a forrásigényeket nem hivatott kielégíteni.

A törvény szerint a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során valamennyi érintett állami szerv köteles elvégezni az alábbi feladatokat:

- elő kell készíteni a Kormány által a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolása kapcsán meghatározott követelményeknek megfelelő védelmi és biztonsági stratégiákat, amelyek támogatják a védelmi és biztonsági feladatok egységes, koordinált végrehajtását;
- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek közti információk hatékony megosztását kiemelten kell kezelni annak érdeké-

³ Vbő. 20. § (1) bekezdés.

⁴ Hvt. 10. § (3) bekezdés c) pont; Vbő. 50. § c) pont.

ben, hogy minden tervezésben részt vevő szervezet azonos ütemben, egymástól függetlenül, de mégis a szükséges adatok kölcsönös biztosításával koordináltan és együttműködve végezze tervezési feladatait a nemzetbiztonsági érdekek elsőlegessége mellett;

- a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervek, szervezetek lehető legszélesebb körű együttműködésének előmozdítását a tervezés folyamatában szem előtt kell tartani annak érdekében, hogy az alapinformációk, illetve tervezési inputok azonos forrása és tartalma azonos legyen a tervezési feladatban, az egyes kihívások, fenyegetések, lehetséges válságok átfogó megközelítés szerinti elemzését erre figyelemmel kell megvalósítani;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok kihívásokkal, fenyegetésekkel, válságövezetekkel és kapcsolódó ellenérdekelt vagy veszélyes törekvésekkel kapcsolatos előrejelzéseit és jelentéseit megfelelően be kell csatornázni a folyamatba, figyelemmel arra, hogy a tervezési inputokat ezek alapvetően befolyásolják;
- valamennyi tervezési folyamat a már bekövetkezett események tapasztalatainak feldolgozásával, értékelésével, tervezésbe történő beépítésével indul, ezek figyelmen kívül hagyása téves, korábban már elkövetett hibákhoz, végrehajtási problémákhoz vezethet, ezért ezen információkat kiemelten kell kezelni. Mindehhez célszerű hozzáigazítani a már korábban elkezdett, futó feladatokat, fejlesztéseket, amelyek már – a korábban értékelt biztonsági és egyéb környezet kihívásai alapján – forrásokkal alátámasztva megkezdődtek;
- a szövetségi tagság révén az ország olyan kötelezettségeket teljesít, amelyek nemzetközi kooperációt, koordinációt feltételeznek, ezek eredményeként a NATO, az EU és más védelmi és biztonsági célú nemzetközi együttműködések tervezési gyakorlatában kialakult és eredményesen működő megoldások hazai rendszerbe és folyamatokba való átültetését szükséges elvégezni;
- a külföldi védelmi és biztonsági megoldások és újítások, valamint az ezekhez kapcsolódó szakmai és tudományos kutatások és azok eredményeinek, valamint a védelmi és biztonsági kihívást előidézőni képes tudományos eredmények és technológiai újítások figyelemmel kísérése olyan tudományos és a jövőbeni megoldási lehetőségek figyelembevételét segíti elő, amelyek támogathatják a fejlesztések, eljárások, megoldások fő vonalainak kialakítását, leegyszerűsítését. Az ezekből származó eredményeket fel kell használni a védelmi és biztonsági tervezési rendszer működtetése során.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény a tervezés rendszerének irányítását a Kormány jogkörébe utalja, ezzel biztosítja a kormányzati szinten és az alatt készülő tervek koherenciáját és az azonos célok elérését meghatározó fő irányvonalak mentén történő tervezési feladatok ellátását.

A törvény négy különböző szinten állapítja meg a védelmi és biztonsági tervezés rendszerének főbb dokumentumait, amelyek egymástól elkülönülve, mégis egymás információs igényét és alapvetéseit kielégítve szoros kapcsolatban készülnek. Ez adja

azt a biztos hátteret, amely hozzájárul a tervezés akkurátus végrehajtásához, a folyamat átláthatóságához, könnyebb megérthetőségéhez és a tervek átjárhatóságához.

A törvény 3 + n kötelező védelmi és biztonsági tervet határoz meg, amelyeket kormányzati, illetve tárcaszinten kell elkészíteni az alábbiak szerint:

a) A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum a Kormány által előkészített, az Országgyűlés által meghatározott és elfogadott, hosszú távra vonatkozó, elvi szintű, nyilvános védelmi és biztonsági tervdokumentum. A terv a helyzetének és fenyegetettségének értékelése alapján, a védelmi és biztonsági képességek és az ezzel összefüggésben tervezett fejlesztések alapulvételével, az ország geostratégiai lehetőségeire figyelemmel iránymutatást tartalmaz a Kormány számára is, hogy az irányítása alá tartozó szervek irányítási, valamint a védelmi és biztonsági feladatok ellátásában részt vevő szervekkel, szervezetekkel való együttműködési keretben milyen fő elvek, irányok és célok szerint tervezze és hajtsa végre az ország védelmi és biztonsági felkészítését, illetve képességeinek fejlesztését, fenntartását és működtetését.

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei megalkotására a Kormány tesz javaslatot az Országgyűlés részére, amelyben

- megfogalmazza az ország és a nemzet biztonsági helyzetértékelése alapján elrendő, a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos nemzeti tervezési célokat;
- a tervezett időtávon belül azonosítja a Magyarországot érintő külső hatásokat és kockázatokat, a belső kihívásokat és a fejlődés lehetséges irányait;
- rögzíti a védelmi és biztonsági felkészítés tervezésének stratégiai kereteit;
- meghatározza a tervezésben részt vevő szervek, szervezetek együttműködésének alapelveit;
- számba veszi és értékeli a végrehajtás folyamatában lévő fejlesztési feladatokat, illetve a kihívások alapján azonosítja a védelmi és biztonsági célok eléréséhez szükséges további fejlesztések irányait; valamint
- meghatározza a meglévő és elérendő képességek fenntartásával és működtetésével kapcsolatos ágazatokon átnyúló alapelveket.

Speciális tervezésfolyamati mozzanatként a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek tartalmára vonatkozó kormányjavaslatot az előkészítés során nyilvános véleményezésre kell bocsátani.

A Vbő. a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek előkészítését a külgazdasági és külügyminiszter hatáskörébe utalja, és meghatározza annak szükség szerinti, de legálább négyéves periódusban történő felülvizsgálatát.

A Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei dokumentum valamennyi a védelmi és biztonsági tervezés rendszerében készülő tervezési dokumentum alapja, egy olyan stratégiai célokat is magában foglaló tervdokumentum, amely fő irányokat és kiinduló információkat tartalmaz, az alacsonyabb rendű, „származtatott” védelmi és biztonsági tervek céljainak meghatározásához, a tervek összeállításához.

A dokumentum kidolgozása (lépései) és struktúrájának kialakítása egy változatban az alábbiak szerint javasolt:

- az előző időszakban kidolgozott dokumentum végrehajtásának értékelése, az új dokumentum szükségességének bemutatása;
- a dokumentum kidolgozása körülményeinek, követelményeinek politikai keretbe foglalása;
- általános helyzetértékelés, amely kiterjed az ország és a nemzet részére elérendő, a biztonságot garantáló tágabb értelmezésű tervezési célterületek meghatározására;
- a Magyarországot érintő külső és belső kihívások és várható hatások hosszú távra vonatkozó beazonosítása és ezek alapján a lehetséges, fejlődést garantáló irányok meghatározása, amelyek kijelölésével elősegíti az ország és a nemzet védelmi és biztonsági fejlődését az adott értékrend szerint;
- mindazon stratégiai célterületek behatárolása, amelyek keretein belül meg kell tervezni a védelmi és biztonsági felkészítés feladatrendszerét;
- keretek, alapelvek és kapcsolódási pontok behatárolása, amelyek alapköveteljenek a tervezésben részt vevő szervek, szervezetek koordinált működésének megtervezésében;
- a fejlesztési területek beazonosítása, amelyek elengedhetetlenek az ország védelmi és biztonsági céljainak eléréséhez;
- a fejlesztési képességterületek fenntartását, működtetését szolgáló elvek meghatározása;
- az ország védelmi és biztonsági rendszere erősségeinek beazonosítása és feladat-szabás a származtatott tervek kidolgozására.

b) A Nemzeti Biztonsági Stratégia

A Nemzeti Biztonsági Stratégia a korábbi gyakorlatban is alkalmazott stratégiai tervdokumentum volt, amelyet azonban nehezen lehetett illeszteni az ország védelmét és biztonságát szavatoló tervezési és végrehajtási rendszerbe. A fő problémát a komplex védelmi és biztonsági tervezési rendszer hiánya okozta, ezt a hiányosságot a Vbő. szüntette meg.

Ennek eredményeként a Nemzeti Biztonsági Stratégia a Biztonság- és Védelempolitika Alapelveinek megfelelően a Kormány határozatával kiadott, nyilvános tervezési dokumentum, amely hosszú távra fogalmazza meg

- az ország biztonsági helyzetének általános értékelését;
- a védelmi és biztonsági képességek által védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó kihívásokat, fenyegetéseket, potenciális válságokat;
- a vonatkozó főbb fejlesztési irányokat; valamint
- a meghatározott cselekvési irányokat.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia kidolgozásáról a Kormány dönt, a külgazdasági és külügyminiszter készíti elő, és négyévente – vagy a biztonsági helyzetben beállt változások okán –, illetve a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A dokumentum részletes tartalmát tekintve értékeli és meghatározza

- Magyarország alapvető adottságait;
- Magyarország biztonsági érdekeit;
- Magyarország biztonsági környezetét, általános biztonsági helyzetét;
- a védelemmel és biztonsággal összefüggő stratégiai célokat;
- a védelmi és biztonsági képességek fejlesztésével megcélzott védendő értékeket;
- az ország védelmi és biztonsági helyzetét meghatározó biztonsági kihívásokat, kockázatokat fenyegetéseket, potenciális válságok jellemzőit;
- Magyarország védelmét és biztonságát elősegítő főbb fejlesztési irányokat; valamint
- mindazon kapcsolódó cselekvési irányt, feladatot és eszközt, amelyek szavatolják Magyarország védelmét és biztonságát.

c) Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás

Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatást a Biztonság- és Védelempolitika Alapelvei, valamint a Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján dolgozzák ki figyelemmel a nemzetbiztonsági érdekek és minősített adatok védelmének elsőbbségére. Az iránymutatás hosszú távra vonatkozó védelmi és biztonsági tervdokumentum, amelyben a Kormány meghatározza:

- mindazon képességfejlesztési célkitűzést, amelyeket Magyarország védelmi és biztonsági érdekeinek érvényesítése érdekében el kell érni a tervidőszakban;
- Magyarország védelmének megerősítését és biztonságának fenntartását támogató mindazon beavatkozási irányt, kockázatot és a végrehajtáshoz elengedhetetlen eszközt, amelyeket figyelembe kell venni az ágazati védelmi és biztonsági tervezésnél;
- Magyarország védelmi és biztonsági céljai eléréséhez szükséges feladatok végrehajtási fázisában együttműködő szerveket, szervezeteket, valamint azok feladat-végrehajtásához szükséges koordináció kapcsán felmerülő illeszkedési pontokat; valamint
- azon ágazatokhoz kapcsolódó feladatokat, amelyek végrehajtásával az ország eléri a védelem és biztonság megerősítése terén tervezett célkitűzéseket.

A tervdokumentum kidolgozásában kiemelt szerepet kap a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal, amelynek vezetője felelős a kidolgozásért, a tervezési tevékenység összkormányzati összehangolásáért. Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatást a hatálybalépését követő második évben, illetve a Nemzeti Biztonsági Stratégia módosítását követően felül kell vizsgálni.

d) Az ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetés-központú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiák, alaptervek, illetve intézkedési tervek

A tervrendszer negyedik szintjén helyezkednek el azok az alacsonyabb szintű stratégiák és tervdokumentumok, amelyek közvetlenül az adott szakág szakmai stratégiáit,

célkitűzéseit, feladatait és a hozzárendelt forrásokat tartalmazzák. Az itt kezelt tervek, folyamatok ágazatspecifikusak, azonban összeállításuk során, a tervezés folyamatában nem térhetnek el a Kormány által kiadott magasabb szintű tervdokumentumoktól, az azokban megfogalmazott céloktól. Minden a védelmi és biztonsági feladatrendszer felölölő ágazati feladatot a magasabb rendű tervekben meghatározottak szerint a többi ágazat feladatainak figyelembevételével, azokkal együttműködésben kell megtervezni, illetve a végrehajtás szintjéig biztosítani annak megvalósíthatóságát. A megvalósításhoz szükséges elemeket – úgymint erőforrásokat, körülményeket, célszerűen alkalmazott eszközöket – a tervezés során figyelembe kell venni, továbbá a tervben meg kell jeleníteni.

A főszabály szerint két típusú védelmi és biztonsági tárcaspecifikus terv elkészítése kötelező a meghatározott szervezetek számára, amelyek kidolgozását az adott területért felelős miniszter rendeli el, hagyja jóvá, és felel azok megvalósíthatóságáért, módosításáért, felülvizsgálatáért.

A Védelmi és Biztonsági Alapterv tartalmazza:

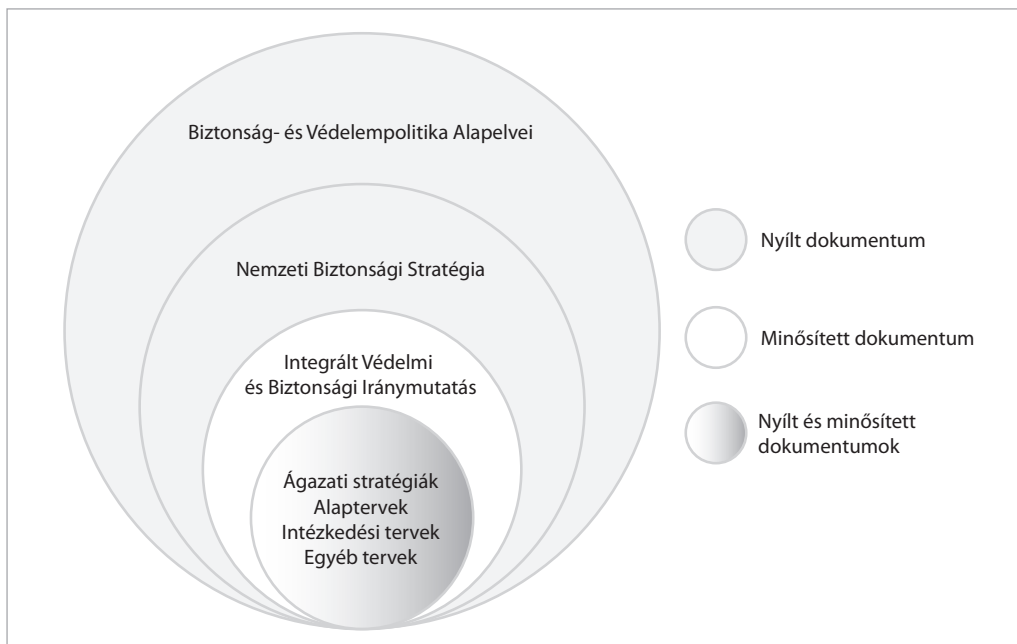
- a szervezetre vonatkozó védelmi és biztonsági tevékenységgel kapcsolatos fejlesztési, működési és fenntartási, együttműködéssel kapcsolatos célokat és az ezek alapján elvégzendő feladatokat;
- a szervezet irányítása alá tartozó szervek védelmi és biztonsági célkitűzéseit;
- a védelmi és biztonsági tevékenységekhez tervezett erőforrások elosztását;
- a forrásszükségletek pontos meghatározását és felhasználásának ütemezését;
- a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeket;
- a feladatok megvalósítására megállapított határidőket és felelősöket; valamint
- a nyomon követés szervezeti feladatait.

A Védelmi és Biztonsági Alaptervet kétévenként, vagy az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatás tervdokumentum módosítása, felülvizsgálata után kell felülvizsgálni.

A Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv tartalmazza:

- a szervezet védelmi és biztonsági eseményekkel összefüggő riasztási és értesítési tervét;
- a szervezet különleges jogrend időszaki sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a szervezet összehangolt védelmi tevékenység elrendelését követő sajátos működésére vonatkozó szabályokat;
- a veszélyelhárítási tervet;
- a honvédelmi intézkedési tervet.

A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiáját a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra: A védelmi és biztonsági tervdokumentumok hierarchiája

Forrás: a szerző szerkesztése

4. A védelmi és biztonsági tervezésre és a tervdokumentumok készítésére vonatkozó alapelvek

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata kialakításánál figyelembe kell venni a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet kereteit. Ez a rendelet megadja mindazon követelményeket, amelyek alapján egy célokkal ellátott, irányított, behatárolt, átlátható, kontrollálható eredménycentrikus, valamint forrásokat is számba vevő folyamatot lehet kialakítani és működtetni.

A tervezést úgy kell elvégezni, és olyan tervdokumentumokat kell előállítani, hogy azok végrehajtásával megvalósuljon a magyar nemzet védelme, biztonságának fenntartása, fejlesztése, illetve a tervek biztosítsák a védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kormányzati intézkedésekkel való összhangot.

A tervezés folyamatosságát és a tervkészletek naprakészen tartását a nyomon követés, valamint a meghatározott időközönkénti felülvizsgálat aktuusaival célszerű biztosítani. Ezek iniciálása történhet időintervallum meghatározásával, továbbá hozzárendelhető a biztonsági környezet változásai által generált eseményekhez vagy azok lekövetéséhez.

A kormányzati elveknek megfelelően a tervdokumentumokat úgy szükséges kidolgozni, hogy azok tartalma biztosítsa az összhangot a tervrendszerben készülő egyéb tervekkel, továbbá a tervekben foglalt célok, feladatok megvalósításának illeszkednie kell az összkormányzati célkitűzésekhez.

A tervezést egyszerű és átlátható folyamatok mentén kell végezni, valamint a tervdokumentumok kidolgozásánál mindig figyelemmel kell lenni a minősített adatoknak a védelmére is olyan módon, hogy emellett a monitoring- és ellenőrzési feladatok egyszerűen elvégezhetők, valamint a beavatkozási pontok könnyen azonosíthatók legyenek.

A tervezés tartalmára vonatkozó kritériumokat úgy kell meghatározni, hogy azok teljes mértékben szolgálják a védelmi és biztonsági eseményre történő felkészülésre, annak megelőzésére, kezelésére irányuló célokat, amelyek elősegítik az ország biztonságának szavatolását és az állampolgárok védelmét. Ezek mentén a tervekben megjelölt feladatoknak társadalmi és gazdasági szempontból fenntarthatónak, reálisan megvalósíthatónak kell lenniük, meg kell felelniük az összkormányzati célkitűzéseknek, és összhangban kell lenniük a szakterületi tervezés egyéb dokumentumaival.

5. A védelmi biztonsági tervezés folyamata és módszere

A védelmi és biztonsági tervezés folyamata egymásra épülő, egymást támogató és adatokkal ellátó folyamatok és tevékenységek összessége, amely a Vbö-re figyelemmel leköveti a védelmi és biztonsági dokumentumok hierarchiáját (alapelv – stratégia – iránymutatás – ágazati tervek), ezzel megalapozva egy négy fő tervezési fázisból álló folyamatot. A négy tervezési fázis négyszintű tervezést és eltérő információmélységet is jelent egyben.

A védelmi és biztonsági tervezés kormányzati szintű egységét úgy célszerű biztosítani, hogy a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállításáért felelősnek a kidolgozás során be kell vonnia az érintett állami és más, nem kormányzati irányítás alá tartozó szervet a folyamatba és az adatmegosztásba/felhasználásba. Ezzel előáll az a központilag vezérelt, egymáshoz kapcsolódó tervezési folyamat és tervdokumentum-rendszer, amely megfelelő alapot biztosít az ország védelmi és biztonsági feladatainak megszervezéséhez és esetleges végrehajtásához.

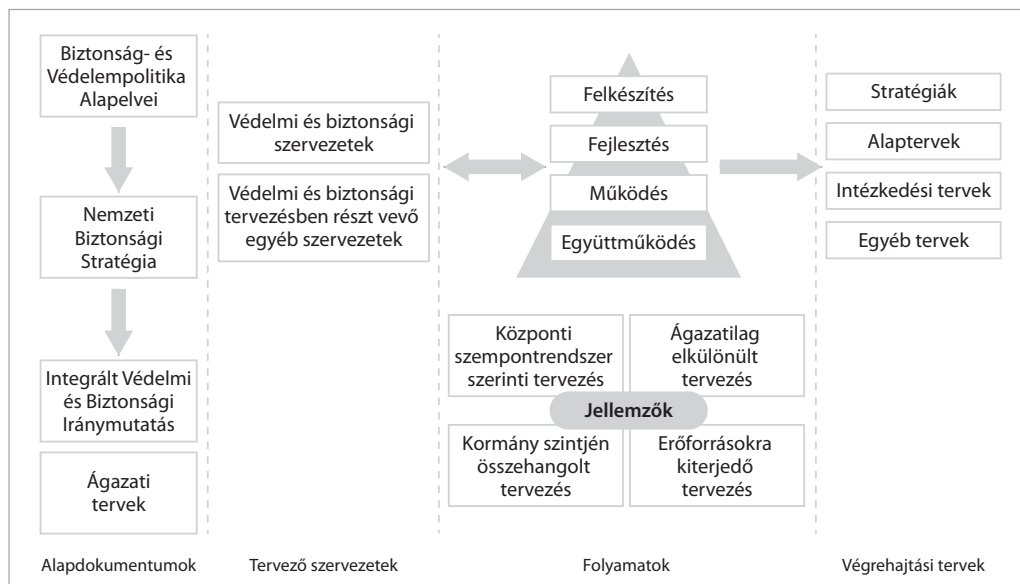
A végleges tervek koherenciája és adekvát tartalmának elősegítése érdekében szükség-szerű a védelmi és biztonsági tervdokumentum összeállítása folyamatában a különböző állapotokban lévő tervezetek véleményezése, amelyekre – a terv szintjének és tartalmának megfelelően – a folyamatban legalább 30 napot, míg a terv végső tervezetének véleményezésére legalább 15 napot kell biztosítani, szükség szerint a résztvevők adott köre számára.

A védelmi és biztonsági tervezés résztvevőit úgy célszerű meghatározni, hogy azok felöleljék a védelmi és biztonsági tevékenységek teljes spektrumát és szükségszerűen kiterjedjenek az állami és nem állami szervekre, szervezetekre is. E tervező csoport kijelölésénél szem előtt kell tartani mindazon jogszabályokat, amelyek direkt vagy indirekt módon kapcsolódnak a védelmi és biztonsági tevékenységek ellátásához, annak támogatásához vagy egyéb szereplőként történő megjelenéséhez, azonban a fő irányadó jogszabályként a Vbö-t kell tekinteni.

Ezt figyelembe véve a tervezésben részt vevők köre (végrehajtók és résztvevők tekintetében egyaránt) jellemzően az alábbiak szerint alakul:

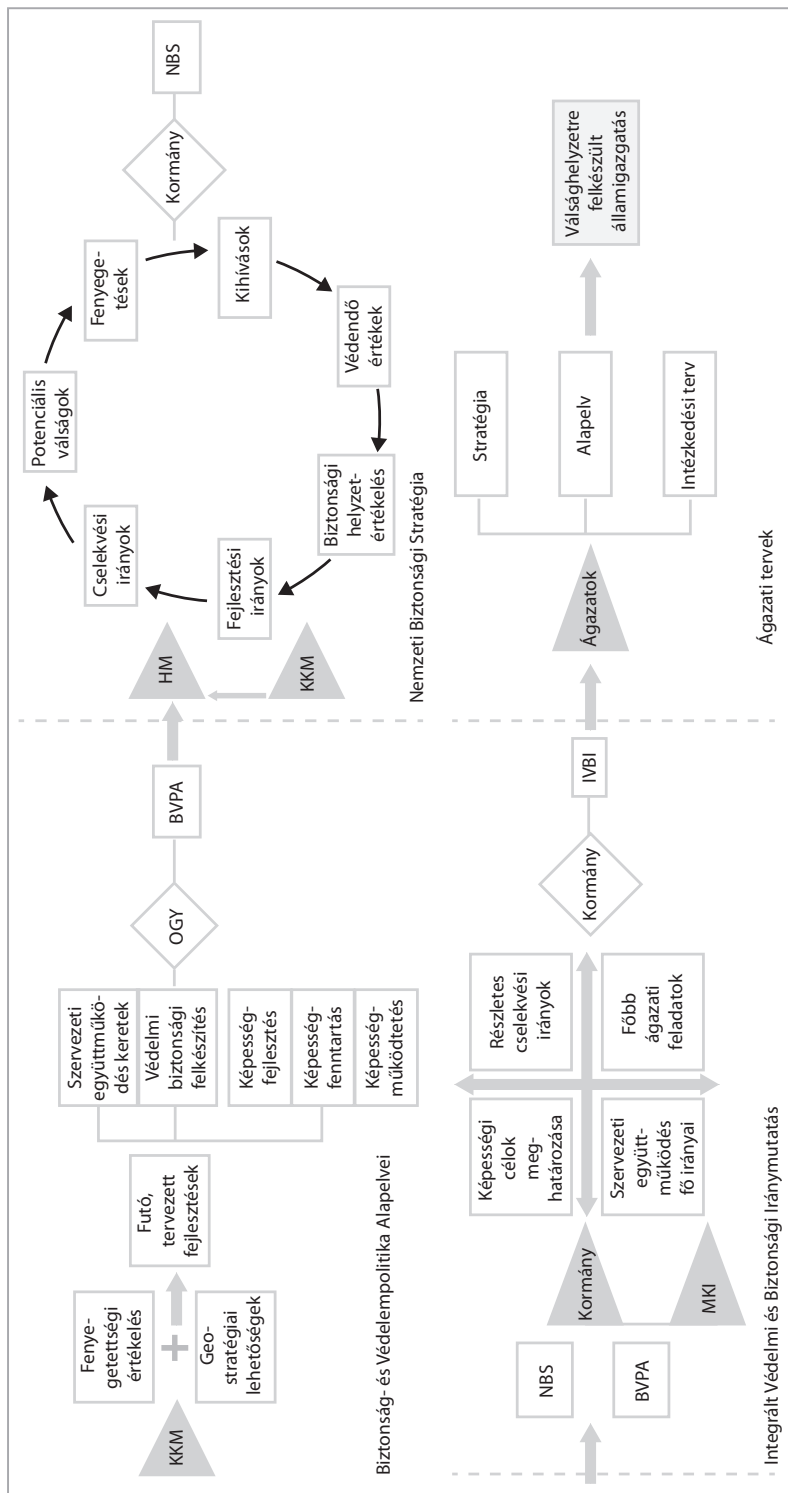
1. a kormányzati igazgatási szervek;
2. a Magyar Honvédség;
3. a rendvédelmi szervek;
4. a nemzetbiztonsági szolgálatok;
5. az Országgyűlési Őrség;
6. a helyi önkormányzatok és az irányításuk alatt álló szervek;
7. a bírósági és az ügyészi szervezet;
8. az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek;
9. az oktatási, kulturális, tudományos intézmények;
10. a nemzeti hírgyűjtés, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
11. a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei;
12. a Magyar Nemzeti Bank;
13. a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság;
14. a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal;
15. a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek;
16. a társadalom alapvető szükségleteinek ellátásában nélkülözhetetlen létfontosságú rendszerek üzemeltetői;
17. minden olyan szerv, amely jogszabály alapján védelmi és biztonsági feladat ellátására vagy védelmi és biztonsági kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

A tényleges tervezés elvi áttekintését és összefüggéseit szemlélteti a 4. és az 5. ábra.



4. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés elvi vázlata

Forrás: a szerző szerkesztése



5. ábra: A védelmi és biztonsági tervezés folyamata
Forrás: a szerző szerkesztése

A tervezési ciklus fontos eleme a nyomon követés és az értékelés. A védelmi és biztonsági tervdokumentum végrehajtási fázisában a kitűzött célok elérése érdekében gondoskodni kell a terv nyomon követéséről, a tervezett feladatok megvalósulása eredményeinek elemzéséről, részelemzéséről, értékeléséről és a rendszeres felülvizsgálatáról.

A nyomon követés és értékelés céljaként meg kell határozni azon feladatokat, amelyek végrehajtásával biztosítjuk a védelmi és biztonsági tervezés folyamatainak összehangolását, a tervek és a végrehajtás eredményeinek összehasonlítását, a tapasztalatok megfelelő szinten történő feldolgozását, a következtetések levonását, az eredmények folyamatba való becsatornázását és ezzel együtt a felmerült problémák kiküszöbölését. A megvalósulás értékelése és a tervdokumentum szükség szerinti felülvizsgálata vagy annak újratervezése (vagy az erre irányuló javaslat megfogalmazása) a védelmi és biztonsági tervdokumentum kidolgozásáért felelős feladata.

A nyomon követés és értékelés főbb megállapításait minden esetben rögzíteni szükséges annak érdekében, hogy a védelmi és biztonsági tervet jóváhagyó vagy annak megvalósulásáért felső szinten felelős szervezet tudomást szerezzen folyamatban tervezett célok elérésének adott idejű helyzetéről, a megtett intézkedésekről, a szükséges beavatkozások módjáról, részleteiről. A beszámoltatást vagy beszámoló készítését célszerű adott rendszerességgel megkövetelni, legalább évente (vagy évente többször is) abból a célból, hogy a felső szintű szervezet minél pontosabb, egzaktabb, megfelelő időben biztosított információkhoz jusson a célok elérése érdekében. Célszerű a rendszerbe vagy a folyamatba bevezetni a soron kívüli beszámoló fogalmát, amely lehetőség kihasználásával a felső szintű, irányító szerv bármikor értesülhet egy adott projekt megvalósulásának körülményeiről, állapotáról, ami alkalmat biztosít az azonnali beavatkozásra. A védelmi és biztonsági terv folyamatának menedzsere – amennyiben a soron kívüli beszámoló, illetve a közbelső vagy utólagos értékelés tartalma azt indokoltá teszi – minden esetben intézkedésre vonatkozó javaslatot tehet a felsőbb szintű, közvetlen irányító szervezete részére.

A védelmi és biztonsági tervezés tervdokumentumainak értékelése megtörténhet

- beszámoló;
- soron kívüli beszámoló;
- közbelső értékelés;
- utólagos értékelés;
- összegzett jelentés formájában.

A tervdokumentum értékelése során összeállított beszámoló célja a különböző védelmi és biztonsági tervdokumentumokban tervezett feladatok, célok, célkitűzések elérésének, megvalósulásának vizsgálata, a fellépő problémák feltárása, kezelése, következmények, kockázatok felmérése, értékelése, a szükséges döntések előkészítése, valamint a kellő mértékű beavatkozások előkészítése, végrehajtása.

A beszámolót úgy javasolt kidolgozni, hogy az szükség szerint tartalmazza:

- a védelmi és biztonsági tervdokumentumban szereplő, elérni kívánt célok beszámolási időszakra vonatkozó állapotát;

- a tervben rögzítettekhez képest az esetleges elmaradásokat, azok okait vagy az előrehaladás mértékét;
- a keletkezett következmények és kockázatok felmérését, értékelését, következtetések levonását;
- a javasolt beavatkozási pontokat és azok tartalmát, mértékét; valamint
- az elmaradások és kockázatok kezelésére vonatkozó kiküszöbölési tervet.

Az irányító szervezet folyamatos tájékoztatása érdekében a tervező szervezetek a védelmi és biztonsági tervdokumentum megvalósításának közbeni értékelését évenként többször is végrehajthatják, amelyek eredményéről tájékoztatót készítenek az irányító szervezet vagy annak vezetője részére.

Amennyiben a tervezési folyamatban vagy annak megvalósításakor a nyomon követést vagy az értékelést végző azt állapítja meg, hogy a végrehajtás időszakában a stratégiai tervdokumentumban kitűzött célok megvalósítása már nem érhető el, javaslatot tesz a stratégiai tervdokumentum felülvizsgálatára és módosítására. A védelmi és biztonsági tervdokumentum felülvizsgálatával együtt el kell végezni a módosuló védelmi és biztonsági tervdokumentumhoz kapcsolódó, további védelmi és biztonsági tervdokumentumok felülvizsgálatát és szükség szerinti módosítását.

6. Összegzés

A Vbö. és végrehajtási rendeleteinek hatálybalépése egy olyan többszintű védelmi biztonsági tervezési rendszer megalkotását jelenti, amely a legmagasabb szintű nemzeti tervdokumentumoktól a végrehajtást szolgáló intézkedési tervekig bezárólag valamennyi kérdésben és valamennyi államszervezeti elem vonatkozásában koordinálttá teszi a védekezésre történő felkészülést rövid, közép- és hosszabb távon is. A tervrendszer megfelel a kormányzati stratégiai irányítás keretrendszerében meghatározottaknak, amely mellett megfelelő elemeivel illeszthető a NATO védelmi képességének tervezési folyamatába is. A tervezés összetett és számos visszacsatolást, illetve ciklikus felülvizsgálatot biztosító rendszere eredményeképpen a védelmi és biztonsági igazgatás és szervezetrendszer működése költséghatékonyabbá és fenntarthatóbbá válik, egyidejűleg segíti az ország nemzeti ellenálló képességének fokozását és a végrehajtásban érintett szervezetek felkészülését.

Irodalom- és forrásjegyzék

1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányítás rendszeréről
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól