

VI. A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása – a Vbö. IV. fejezete

1. Bevezetés

A történelem során folyamatosan jelen lévő konfliktusoknak, amelyek akár fegyverekkel vagy azok nélkül robbantak ki és zajlottak le, minden esetben két meghatározó tényezője a valamilyen katonai erő és annak mozgatásához, fenntartásához szükséges gazdasági potenciál, amelyek összefüggésükben egymás alapjai és céljai. Napjainkban a nemzetgazdaság erőforrásai és teljesítménye határozza meg azt a potenciált, amelynek része a védelemgazdaság és az a katonai erő, amelyek kapcsolata és kölcsönhatása a fegyveres küzdelmek történeti leírásaiban – más tényezők mellett – már az ókortól fellelhető.¹

Az erős védelmi-katonai képesség, a fegyverzetleszerelési, illetve békefolyamatok közötti kapcsolati rendszert jellemzi, hogy „biztonság nélkül nincs erős gazdaság, stabil gazdaság nélkül nincs erős védelem”.²

A hazát megvédeni katonai konfliktusban, katasztrófa helyzetben korszerű fegyveres és rendvédelmi szervek nélkül nem lehet, azonban ezek a szervezetek az ország védelmi rendszerének csak egy részét alkotják, hiszen a nemzetgazdaság felkészítéséhez és mozgósításához az erős védelmi igazgatáson kívül a társadalom minden részének szerepvállalása szükséges, amit összességében tekinthetünk a nemzeti ellenálló képesség részének.³

Az alkotmányos fejlődés részeként, az állam reagálóképességének elősegítése érdekében az elmúlt években több alkalommal is szükségessé vált az Alaptörvény módosítása. Az Alaptörvény kilencedik módosítása alapozta meg a védelmi és biztonsági feladatok és a különleges jogrend idején bevezethető intézkedések jogi szabályozásának megújítását, amelynek a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban Vbö.) hivatott eleget tenni. A törvény az egyéni és állami biztonságtudat, a magyar nemzet védelmével, biztonságának fenntartásával és fejlesztésével összefüggő jogszabályi rendelkezéseken túl rögzíti azt is, hogy „Magyarország védelme és biztonsága nemzeti ügy”.⁴ A Vbö.-n kívül a honvédelmi törvény rögzíti, hogy „a honvédelem nemzeti ügy”,⁵ illetve a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény kimondja, hogy „a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat”.

¹ TURÁK 1996: 11.

² SZENES 2015: 10.

³ SZENES 2015: 10–11.

⁴ Vbö. 1. §.

⁵ Hvt. 1. §.

2. Védelem és biztonság

A Vbő. a Magyarországot veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szemben az állam feladatainak megvalósítására a védelmi és biztonsági igazgatás fogalmát határozza meg, amely tevékenységet a Kormány irányítja. Ez a feladat a Magyarországot és annak lakosságát veszélyeztető fenyegetésekkel és támadásokkal szembeni fellépésre létrehozott, illetve jogszabályban ilyen feladatra kijelölt állami szervek központilag összehangolt tervező, végrehajtó és rendelkező tevékenységének összessége, amelynek része a honvédelmi igazgatás és az annak részét képező katonai igazgatás, továbbá a kapcsolódó rendvédelmi szervek által ellátott igazgatás rendszere.⁶ A Vbő. 23. §-ának (1) bekezdése szerint

„a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az állam működési folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége”.⁷

A fentiek természetesen magukban foglalják a lakosság ellátásának fenntarthatóságát, a védelmi és biztonsági intézkedésekhez szükséges, más úton nem biztosítható ingó és ingatlan javak rendelkezésre állását, a gazdaság működőképességének fenntarthatóságát, valamint a védelmi és biztonsági események gazdasági hatásainak mérséklését és a károk enyhítését.

A Vbő. értelmező rendelkezései között szerepel a gazdaságfelkészítés fogalmának és tartalmának definiálása, miszerint az folyamatos tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a bevont kormányzati igazgatási szervek és szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmódosítási feladatokra, illetve a szükséges erőforrások védelmi és biztonsági célú felszabadítására és igénybevételére.⁸

A törvényi meghatározás szerint „a védelmi és biztonsági célú felkészítés az állami szervek személyi állománya védelmi és biztonsági tudatosságának és további védelmi és biztonsági ismereteinek fejlesztése, naprakészen tartása és fokozása, jogszabályban meghatározott képzési rendszer keretében”.⁹

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának¹⁰ célja „hazánk jelenlegi biztonsági szintjének megőrzése és erősítése, ennek nyomán pedig az ország további fejlődésének szavatolása egy változékony világban”.¹¹ A Nemzeti Biztonsági Stratégia alapján a változékony kihívásokra adott válaszok meghatározó eleme elsősorban Magyarország nemzetgazdasága, azon belül is a védelmi ipar fejlesztése.

⁶ Vbő. 5. § 16. pont.

⁷ Lásd bővebben Vbő. 23. §.

⁸ Lásd bővebben Vbő. 5. § 2. pont.

⁹ Vbő. 5. § 13. pont.

¹⁰ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

¹¹ 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat 3. pont.

A 2017-ben elindított Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program rögzíti, hogy a haderőfejlesztési célok megvalósulását a hazai védelmi ipar fejlesztésével éri el, ami a Nemzeti Biztonsági Stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását is szolgálja.¹²

Természeti erőforrásaink korlátozott rendelkezésre állása és egyes energiahordozóknál a magas importfüggőség miatt a nemzetgazdaság biztonsági célú felkészítésének kiemelt fontosságú tényezője az energiabiztonság, azon belül is az energiabehozatal diverzifikációja, illetve a kitétség- és függőségmentes ellátás biztosítása a lakossági és ipari fogyasztáshoz szükséges energiahordozókból.

Ezzel együtt az államok kölcsönös függősége jelentős, így az előrejelzés nélkül kialakuló válsághelyzetek rövid idő alatt terjedhetnek át más országokra, amelyek negatív hatásait csak erősíti a globális és hatalmi centrumok közötti versengés.

A nemzetközi rendszer instabilitása növekszik, az Afrikában és Közép-Ázsiában zajló népességrobbanás és a régióban tapasztalható instabilitás által előidézett népvándorlás, migráció, egyes szomszédos régiók biztonsága, valamint az Ukrajnában zajló háború miatt számolnunk kell a környezetünkben kialakuló hagyományos vagy fegyveres konfliktus kialakulásának lehetőségével.¹³

3. A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének alapjai

A Kormány a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény alapján Magyarország honvédelmi felkészültségének biztosítása céljából meghatározza a nemzetgazdaság honvédelmi célú felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország honvédelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének, fejlesztésének és védelmének állami feladatait.¹⁴

A nemzetgazdaság védelmi célú felkészítésének és mozgósításának alapfeladata, hogy már békeidőszakban megteremtse azokat a gazdasági feltételeket, lehetőségeket, amelyek különleges jogrendben és válsághelyzetekben garantálják a nemzetgazdaság működőképességét, illetve biztosítják az érintett szervezetek működőképességét, aminek részleteit és szabályait a Vbő rögzíti.¹⁵ Ennek értelmében a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítése és mozgósítása az ország biztonsága és stabilitása, különösen a lakosság ellátása, valamint az államműködés folytonossága érdekében, a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának összehangolása keretében megvalósuló, tervezési, felkészülési, tartalékolási, igénybevételi, valamint irányítási és felügyeleti intézkedések és feladatok összessége.¹⁶

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban Rendelet) rögzíti, hogy a nemzetgazdaság védelmi célú felkészítése,

¹² Lásd bővebben 1163/2020. (IV. 21) Kormány határozat 28. pont.

¹³ Lásd bővebben: Nemzeti Biztonsági Stratégia 50–53. pontjai.

¹⁴ Hvt. 6. § (1) bekezdés b) pont.

¹⁵ Lásd bővebben: 2021. évi XCIII. törvény IV. fejezet.

¹⁶ 2021. évi XCIII. törvény 23. § (1) bekezdés.

mozgósítása, tartalékolás végrehajtása tervszerűen és folyamatosan zajlik, ahol a kijelölt felelős teljesítő szervek, védelmi és biztonsági feladat ellátásában részt vevő szervezetek, követelménytámasztó szervek és tervező szervek békeidőszaki felkészülési feladat részeként felkészítik a gazdaságot a védelemhez szükséges igények kielégítésére a gazdaságfelkészítéssel kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, tartalékolás, kapacitásfenntartás, adatgyűjtés és adatszolgáltatás feladatainak végrehajtásával.¹⁷

Ennek a tevékenységnek a felkészítésen túli kulcsfontosságú része a védelmi célú tartalékképzés, amelyhez kapcsolódó gazdasági igénykielégítés alapvetően a rögzített ipari (hadiipari) kapacitások különleges jogrend kihirdetését követő igénybevitelével, folyó termelésből és készletekből, állami tartalékból, valamint importból történő igénykielégítéssel történik.¹⁸

Egy ország védelmi feladatainak ellátását, annak jellegét, minőségét az adott ország védelmi feladat ellátására mozgósítható, mobilizálható lehetőségei határozzák meg. A nemzeti szuverenitás igénye miatt minden ország tudatosan törekszik a számára legmegfelelőbb nemzeti védelmi potenciál, azaz a nemzetgazdasági potenciál megteremtésére. Egy állam védelmi potenciálja:

„a békeidőben meglévő, háborúban realizálható szellemi-erkölcsi és anyagi-fizikai tényezők összessége, amely lehetővé teszi az állam vagy koalíció számára a háború eredményes megvívását a háború céljainak elérését, gyakorlatilag az állam felkészültségének foka, védelmi képessége a fegyveres agresszió elhárítására.”¹⁹

A védelmi potenciál alapvetően a gazdasági-védelemgazdasági, katonai, tudományos, valamint erkölcsi-politikai tényezők közül tevődik össze, amelyek olyan erőforrásokat foglalnak magukba, amelyek a társadalom és a fegyveres erők rendelkezésében a fegyveres küzdelem szolgálatába állíthatók.²⁰

Ebben a kontextusban erőforrások alatt az adott állam társadalmi, gazdasági rendszerét, munkaerő- és nyersanyagforrásainak meglétét, mennyiségét, az ipart, a mezőgazdaságot, az anyagi készleteket, illetve kapcsolódó képességként a tudomány és a technika színvonalát értjük.

Egy, a témával kapcsolatos publikációban a „haderő outputjaként”, azaz honvédelmi erőként az erőforrás + képesség = erő összefüggés szerepelt,²¹ ami jól szemlélteti a fentiekben leírtak kapcsolatát.

A témában fellelhető publikációk és tankönyvek²² a gazdaságmozgósítás és biztonsági célú felkészítés kapcsán jellemzően a békeidőszaki és különleges jogrendi időszaki tevékenységeket vizsgálják. A két időszakban a felkészülési feladatok ugyan eltérnek egymástól, de egymásra épülnek, azaz egyik sincs a másik nélkül. Békeidőszakban a nemzetgazdaság feladata, hogy olyan mértékű erőforrásokat biztosítson a haderő,

¹⁷ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 1. §.

¹⁸ LAKATOS 2019: 99.

¹⁹ TURÁK 1996: 203.

²⁰ TURÁK 1996: 9.1. fejezet.

²¹ TAKSÁS 2017: 108.

²² Különösen: TURÁK 1996.

valamint a várható krízis, háborús vagy egyéb válsághelyzetek kezelésében részt vevő szereplők (államigazgatás, gazdaság, társadalom) részére, hogy a fenti képlet szerinti „erő” mértéke, színvonala, minél magasabb szintű legyen.

Különleges jogrend időszakában a nemzetgazdaság technológiai színvonala, teherbíró képessége a meghatározó, hiszen az általa előállított teljesítményt tudjuk a krízis, háborús helyzet kezelésére fordítani a békeidőszakban megteremtett erőforrásokkal, képességekkel együtt. Van azonban még két fontos tényező, amelyről nem szabad megfeledkeznünk, az egyik a korábban már a Nemzeti Biztonsági Stratégiában is szereplő kitettség, függőség, azaz más ország, állam erőforrásainak képességeinek használata, úgymint a hadiipari vagy egyéb termékek, szolgáltatások beszállítójaként, vagy akár az energiahordozók tekintetében az importfüggőség. A másik tényező a visszapótlási képesség, azaz a „helyzet”²³ kezelése érdekében felhasznált erőforrások pótlását milyen mértékben és milyen időtávon képes a nemzetgazdaság pótolni, termeléssel vagy szolgáltatással.²⁴

Biztonságosnak tűnő környezetben hajlamosak vagyunk nagyvonalúan kezelni ezt a védelmi és biztonsági felkészülést, így például Magyarországon 2018 óta a hasonló célokra tervezett védelmi felkészítés előirányzatai lényegében változatlanok voltak, 497 millió Ft jutott a honvédelmi és gazdasági felkészülés központi kiadásaira, amely a reálérték megőrzését nem tette lehetővé, miközben ugyanebben az időszakban a Honvédelmi Minisztérium fejezet vagy a Belügyminisztérium fejezet költségvetésének főösszege a többszörösére növekedett.²⁵

Fentiekhez kapcsolódva a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló, már hatályon kívül helyezett 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet²⁶ ugyan 2003-ban íródott, azonban részletesen tartalmazta azokat a feladatokat, a tervezéstől a végrehajtásig, amelyeket a központi államigazgatási szerveknek védelmi felkészítés és mozgósítás esetén tenniük kellett.

A jelenleg hatályos rendelet a gazdaságmozgósítási helyzetre való felkészülés érdekében gazdaságfelkészítési feladatként definiálja a „gazdaságfelkészítési tervezést, feladatellátást, összefüggő jogszabály-előkészítő tevékenységet, gazdaságmozgósítási célú intézkedési terv elkészítését és az ellenőrzést”. A gazdaságfelkészítési feladat végrehajtásához szükséges forrásigényt pedig a Védelemgazdasági Alapterv összeállítójának javaslatára a Kormány hagyja jóvá.

A gazdaságmozgósítás alapfeladatának definícióját a Vbő. és a rendelet is tartalmazza az alábbiak szerint:

„Vbő. 5. § 3. gazdaságmozgósítás: e törvény és a felhatalmazás alapján kiadott kormányrendelet alapján a Kormány döntésével elrendelhető intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a védelmi és biztonsági események hatékony keze-

²³ Ez lehet bármely típusú területi válság, krízis, háborús helyzet, de akár az egész országot vagy régiót érintő kihívás, természeti csapás, vagy akár pandémia is.

²⁴ TAKSÁS 2017: 108–110.

²⁵ KÁDÁR 2022: 10.

²⁶ A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról szóló 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte.

lése érdekében történő szabályozott igénybevételét, illetve sajátos működtetését teszi lehetővé.”²⁷

A rendelet szerint:

„2. § A gazdaságmozgósítás alapfeladata a szükséges feltétel biztosítása

a) a Magyar Honvédség, a polgári védelmi szervezet, a rendvédelmi szerv és a nemzetbiztonsági szolgálatok mozgósításához és azt követő működéséhez,

b) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkal, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,

c) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez, valamint

d) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.”²⁸

A Vbő. megfogalmazása az intézkedési rendszerre fókuszál, míg a rendelet a szabály-rendszerek által adott lehetőségek szerinti megvalósítást rögzíti.

A gazdaságmozgósítás a Vbő. szerinti kormánydöntéssel veszi kezdetét, amelynek folyamatáról a törvény²⁹ a 34. §-ban rendelkezik.

A rendelet stratégiai kapacitásként definiálja a rögzített védelmi ipari, hazai termelésből biztosítandó alap- és nyersanyagot, eszközt, felszerelést gyártó, minősített adatot tartalmazó információt kezelő, valamint a titkos információgyűjtésre szolgáló eszközt gyártó vagy javító kapacitást. Ellátásbiztonsági szempontból pedig stratégiai minősíti a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ipar- és közszükségleti cikkel, köz- és egészségügyi szolgáltatással történő alapellátását, a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartását, illetve helyreállítását szolgáló kapacitást.

Megemlítésre érdemes az a tény, hogy a 2004. évet megelőző időszak adatait vizsgálva az akkori tervek szerint a jelentősebb igények kielégítését arányaiban főleg a nemzetgazdasági készletekből, illetve folyó termelésből (60-70%) és importból (20-25%) tervezték, míg az állami tartalékolás (4-9%) és rögzített hadiipari kapacitás (6-12%) kisebb arányban szerepelt a tervekben,³⁰ amelyek összetétele és arányainak mértéke napjainkra nyilvánvalóan felülvizsgálatra érett.

A gazdaság felkészítésével és mozgósításával kapcsolatban kulcskérdés a békeidőszakban történő folyamatos tervezés³¹ és felkészülés annak érdekében, hogy minél nagyobb „erő” álljon rendelkezésünkre az úgynevezett mozgósítás idejére, amely folyamatot, képességet hátrányosan érintik a gyakori szervezeti változások.³²

²⁷ Vbő. 5. § 3. pont.

²⁸ 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet 2. §.

²⁹ Lásd bővebben Vbő. 34. §.

³⁰ MEDVECZKY 2004: 40.

³¹ 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól.

³² MEDVECZKY 2004: 104.

4. Összegzés

A nemzetgazdaság védelmi és biztonsági célú felkészítésének és mozgósításának vonatkozásában olyan feladatra kell folyamatosan készen állni, amelyről nem tudjuk, hogy mikor következik be, milyen intenzitással, meddig tart, és pontosan mennyi idő van felkészülni, illetve szükség esetén milyen erőforrásokat (tartalékokat) kell mozgósítani, képezni, és meddig tartson majd az „önellátás”.

A fenti alapkérdésekkel kapcsolatban számos törvény, kormányrendelet és alacsonyabb szintű szervezetszabályzó eszköz van hatályban, a megvalósításukhoz szükséges szervezetek és szervek száma nagyon nagy, a feladat pedig kifejezetten komplex, folyamatos tervezést, szabályozást és „gyakorlást” igényel minden érintettől. Az élet mindig tartogat meglepetéseket, mint például dunai árvíz, vörösiszap-katasztrófa, pandémiás helyzet vagy az ukrán háború. Csak szabályokkal nem lehet felkészülni, ahogy a puding próbája is az evés, úgy a jogszabályok érvényre juttatása, betartása, betartatása is a végrehajthatóságon áll vagy bukik. A felkészülésben, gazdaságmorgósításban a társadalom, lakosság szerepe is óriási, őket is fel kell készíteni, de megfontolandó a magánszféra üzleti és érdekeltségi alapon történő érdekeltté tétele is,³³ hiszen a feladat „nemzeti ügy”. A feladathoz kapcsolódó igazgatási tevékenység központi koordinációját a védelmi és biztonsági igazgatás központi szerve, a Védelmi Igazgatási Hivatal biztosítja, míg a kidolgozói fő felelősség a belgazdaságért felelős miniszter portfóliójába tartozik.

³³ MEDVECZKY 2011: 66.

Irodalom- és forrásjegyzék

- KÁDÁR Pál (2022): A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolt irányítása és keretrendszere. *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*, 12.
- LAKATOS László (2019): A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe. In HORNYACSEK Júlia (szerk.): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 81–110.
- MEDVEZKY Mihály (2004): *A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmozgósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai*. PhD-értekezés, ZMNE.
- MEDVEZKY Mihály (2011): A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012–2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója. *Hadtudomány*, 21(4), 59–68.
- SZENES Zoltán (2015): A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonai Logisztika*, 23(2), 5–52.
- TAKSÁS Balázs (2017): A védelmi ipar és a katonai logisztika rejtett biztonsági kockázatai napjaink globalizált világában. *Honvédségi Szemle*, 145(6), 105–117.
- TURÁK János szerk. (1996): *A védelemgazdaság makrofolyamatai*. Hadigazdaságtan tankönyv. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.

Felhasznált jogszabályok

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
- 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól
- 79/2023. (III. 13.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi és biztonsági felkészítésének, mozgósításának, valamint a tartalékolás végrehajtásának szabályozásáról