

Védelemgazdasági ismeretek

önkormányzati válságmenedzserek (védelmi igazgatási referensek)
számára

Egyetemi kiadvány

Dr. Király László CSc.

a hadtudomány kandidátusa,
védelemgazdasági szakértő;
számvevő tanácsos, az Állami
Számvevőszék tanácsadója,

Dr. Medveczky Mihály

a hadtudomány PhD doktora;
a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági
Minisztérium szakmai főtanácsadója

Budapest, 2009.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető	9
1. A védelem és a gazdaság viszonya, közgazdasági aspektusai	10
A védelemgazdaság integrálódása a gazdaságba	10
A védelemgazdaságtan tudományterületi elhelyezkedése	11
A védelemgazdaság kapcsolódása a közgazdaságtudományhoz és a hadtudományhoz.....	12
Közgazdasági értelmezés, természetes monopólium, kollektív jószág, közszolgáltatás	12
A védelem (biztonság) közgazdasági értelmezése	12
A védelemgazdaság főbb folyamatai	13
Védelemgazdasági hatások a makrogazdasági körforgásban, előnyök-hátrányok.....	13
A védelmi kiadások, nagyságrendjük és az azokat befolyásoló tényezők.....	14
A Nemzeti Katonai Stratégiában megfogalmazottak szerint.....	14
A védelmi kiadások fő mutatói, transzparencia, ellenőrzés	16
A honvédelmi költségvetés feltételei	17
2. Védelmi tervezés	20
Stratégiai és védelmi tervezés.....	20
Tervezés, mi a stratégia?	20
A stratégia tartalma:	20
A stratégia készítés és végrehajtás folyamata:	20
Stratégiák, stratégiai tervek megvalósulása	21
A védelemgazdasági potenciál.....	21
A gazdasági potenciál	23
A racionális döntéshozatal folyamata – a katonai és a közgazdasági gondolkodás különbsége.....	24
A védelmi tervezés elvi modellje	25
A polgári veszélyhelyzeti tervezés	25
Védelmi (védelemgazdasági) terv a stratégiák hálójában	26
A képesség- és feladatalapú erőforrás-tervezés	27
Az idő és a pénz szerepe a védelemgazdasági folyamatokban	32
A különböző tervek időhorizontjai.....	33
A prioritások változásai	33

A hadműveleti, harcászati kérdések harmonizálása a gazdasági feltételekkel, controlling	34
A nukleáris balesetelhárítási tervezésről	35
A nukleáris baleset-elhárítási terv	35
Cél.....	35
Meghatározások.....	36
A tervezési zónák és tervezési kategóriák	38
Megelőző Óvintézkedések Zónája (MÓZ)	38
Sürgős Óvintézkedések Zónája (SÓZ)	39
Hosszú távú Óvintézkedések Zónája (HÓZ).....	39
Az I. Tervezési Kategória.....	40
A II. Tervezési Kategória	40
A III. Tervezési Kategória	41
A IV. Tervezési Kategória	41
Az V. Tervezési Kategória	41
Az alkalmazott baleseti osztályozás	42
Potenciális veszélyhelyzet.....	42
Telephelyi veszélyhelyzet.....	43
Általános veszélyhelyzet.....	43
Határokon átnyúló veszélyhelyzet	43
Egyéb radiológiai veszélyhelyzetek	43
Radiológiai balesetek.....	44
Elveszett, vagy ellopott forrás	44
Műhold visszatérése	44
Megnövekedett sugárzási szint	44
3. A védelemgazdaság biztonságpolitikai összefüggései.....	45
A biztonság definíciója	45
A védelempolitika alapelvei	45
A gazdasági biztonság tényezői	48
Horizontális témák.....	49
Átfogó helyzetkép a gazdaság biztonságáról	49
A 4 M folyamat	50
A gazdaság védelmi felkészítése	51
A gazdaságmozgósítás helye a nemzetgazdaság modelljében	52

Az infrastrukturális háttér megújítása	53
A válság és a válsághelyzet	54
Válság, válságkezelés.....	54
Válság típusok.....	55
Katasztrófa	55
A lakossági ellátás	56
Az egyén biztonsága és mit tesz érte?.....	56
A védelmi célú tartalékolás.....	57
A tartalékok ágazati jellege	58
4. A kritikus infrastruktúra védelem (KIV)	60
Az európai (EPCIP) és a nemzeti kritikus infrastruktúra védelem (NKIV) céljai	61
A kritikus infrastruktúra meghatározása	62
Az EPCIP irányelvei, keretei és hatálya	64
A létfontosságú infrastruktúrák tagállami és európai szinten történő meghatározásai.....	65
A Nemzeti Kritikus Infrastruktúra Védelem Programja (NKIV).....	69
Nemzeti célkitűzések és a végrehajtás elvei	71
Az állami feladatok	74
Az NKIV koordináló szerv feladatai:	78
A központi államigazgatási szervek feladatai:	79
A tulajdonosok és az üzemeltetők feladatai	80
Az állami szervek és a tulajdonosok/üzemeltetők együttműködése.	82
A végrehajtás lépései (programalkotás)	85
Védelmi intézkedések.	86
A KIV program végrehajtása és ellenőrzése.	88
Közös módszertanok, gyakorlatok kialakítása.....	90
Figyelemfelkeltés, kommunikáció, gyakorlatok.	91
Adatvédelem	91
A kritikus infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózata, riasztási rendszer.	92
A védelem finanszírozása, kutatások, projektek.....	93
Felkészülés a válságra és a válsághelyzetre(egy lehetséges modell)	94
5. A gazdaság védelmi felkészítése	95

A válság definíciói, a válsághelyzetek típusai, a minősített időszakok	95
Válság és válsághelyzet.....	95
A válságok, válsághelyzetek típusai.....	97
A minősített időszakok	98
A rendkívüli állapot /Alk. 19. § (3) bekezdés/	98
A Szükségállapot /Alk. 19. § (3) bekezdés i) pont/	99
Megelőző védelmi helyzet /Alk. 19. § (3) bekezdés n) pont/	99
Az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdése alapján meghatározott esemény	99
Veszélyhelyzet /Alk. 35. § (1) bekezdés i) pont/	100
A gazdaság működésének válsághelyzetei.....	100
A válsághelyzetek intenzitása	101
A gazdaságmozgósítás történeti áttekintése, a gazdaságmozgósítás fogalma, alapfeladatai	102
A gazdaságmozgósítás fogalma	105
A gazdaságmozgósítás alapfeladata	106
A gazdasági felkészítés, a védelmi igények kielégítésének tervezése	106
A gazdaságfelkészítési tervezés alapelvei és módszere.....	107
A gazdaságfelkészítési tervezés fő folyamata magába foglalja:	109
A tervező szervek.....	109
A tervezés szintje szerint	109
Funkció szerint	109
A követelménytámasztó szervek:	110
A felelős teljesítő és közreműködő szervek:	110
A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének tervezési folyamata	111
A követelménytámasztó minősített időszaki igényeinek pontosítása... ..	112
Az ágazati és területi minősített időszaki igények pontosítása	112
A védelmi felkészítés folyó (békeidőszaki) költségvetési igényeinek egyeztetése és törvényjavaslatba illesztése	112
Az ágazati minősített időszaki igénykielégítési tervek pontosítása	112
A területi minősített időszaki igénykielégítési tervek pontosítása	112
A védelmi felkészítési szerződések, minősített időszaki gazdaság- mozgósítási előszerződések megkötése	113
A nemzetgazdaság minősített időszaki terve tartalmazza:	113
Az igénykielégítési formák és megválasztásuk szempontjai.....	113

Az igénykielégítési formák költségviszonyai.....	115
A gazdaságfejlesztési tervezés módszertanának fejlesztése jelenleg a következő irányok vizsgálatával folyik	115
A gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés mint a tervezés legfontosabb adatháttere	118
Egységes követelménytámasztói erőforrás-nómenklatúra kialakítása a gazdaságmozgósítási szükséglet tervezéséhez.	121
A védelmi célú tartalékolás, stratégiai érdekű kapacitások	123
A védelmi célú tartalékolás.....	123
A védelmi célú tartalékok tervezése	127
A védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásának általános elvi alapjai	127
A gazdasági és stratégiai célú készletezési politika	128
A tartalékolás finanszírozása	130
A költségvetési támogatás csökkenthető, illetve kiegészíthető.....	131
A tartalékolás szervezeti-irányítási megoldásai.....	131
A tartalékok ágazati jellege	131
A tartalékolás szervezeti struktúrája:	132
A Gazdaságbiztonsági Tartalék.....	132
Az Állami Egészségügyi Tartalék	132
Állami Céltartalék	132
A Pénz- és nemesfém-tartalék készlet.....	132
Koncepcióváltás	132
A stratégiai érdekű kapacitások.	132
Stratégiai termékek és jellemzőjük.....	133
A lakosság válsághelyzeti (minősített időszak) ellátása	134
A tervezés szabályozási dokumentumai	134
A lakosság minősített időszak ellátásával kapcsolatos jogi háttér.....	134
Alkotmány:.....	134
XII. Fejezet: ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK.....	137
A Hvt. alapján.....	137
A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség.....	137
Az igénybevételt elrendelő hatóságok.....	138
A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK	138

A helyi védelmi bizottság	139
RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK.....	139
A Pv törvény.....	140
A lakossági ellátás tervezésének aktuális kérdései.....	140
Élelmezés háborús időszakban	140
A fogyasztás koncentráliódik	140
A különbségek vásárlóerőben a települések között is nagyok.....	142
A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége és a védelem- gazdasági potenciál.....	142
NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés (CEP)	152
Az Észak-atlanti Tanács által elfogadott öt feladat:.....	152
A CEP fő szerepe a NATO-ban.....	153
A befogadó nemzeti támogatás (BNT) tervezése.....	154
MK BNT Képesség Tervező Katalógus	154
A befogadó nemzeti támogatás erőforrás-biztosításának tervezése ...	154
A CIMIC helye a NATO műveletekben	159
Helye a támogatás rendszerében	160
Meghatározás	160
Alkalmazás.....	160
A CIMIC célja.....	161
A CIMIC fő funkciói	162
Civil-katonai kapcsolattartás	162
A civil környezet támogatása	162
A haderő támogatása	163
A válságkezelés erőforrás-szükséglete, a válságok időbeli lefutása	163
A különböző gazdaságmozgósítási helyzetek intenzitásának és időbeli lefolrásának vizsgálata	163
A gazdaság védelmi felkészítésének finanszírozási forrásai.....	167
Függelék	168
Háborús gazdaság – hadigazdálkodás	168
A háborús gazdaság fogalma	168
Hadviselés és gazdasági növekedés.....	169
A hiánygazdaság kialakulása	171
A háború finanszírozásának módja	172

A háborús infláció – hiperinfláció	173
A háborús ráfordítások mértéke	175
A gazdasági potenciál – háborús potenciál és annak tervszerű kihasználása	177
A háború gazdaságirányítási öröksége.....	179
A globális világgazdasági válságról.....	181
Néhány megfogalmazás a válsághelyzet, válság és válságkezelés, valamint a konfliktus meghatározására	188
IRODALOMJEGYZÉK.....	191
JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	194
Rövidítések, jegyzetek	197

Bevezető

Jelen összeállítás célja, hogy átfogó ismereteket adjon a védelemgazdaságról az önkormányzatok azon munkatársainak, akik munkakörük, döntés előkészítő és döntéshozói tevékenységük során kapcsolatba kerülnek a védelmi- és biztonsági szférával. A jegyzet nem tárgyalja részleteiben, az Alkotmányban és más magas szintű jogszabályokban megfogalmazott minősített időszakokat és veszélyhelyzeteket, viszont megkísérli összefogni ezek közös gazdasági tényezőit, hogy elősegítse a válsághelyzeti döntések gazdasági követelményeinek előrelátását (becslését). Ugyanitt kijelentjük, hogy nem érezzük magunkat kompetensnek, hogy a jegyzetírás időszakában a legtöbbet emlegetett válságtípus, a gazdasági válság részletes elemzésével és megoldási módozataival foglalkozzunk.

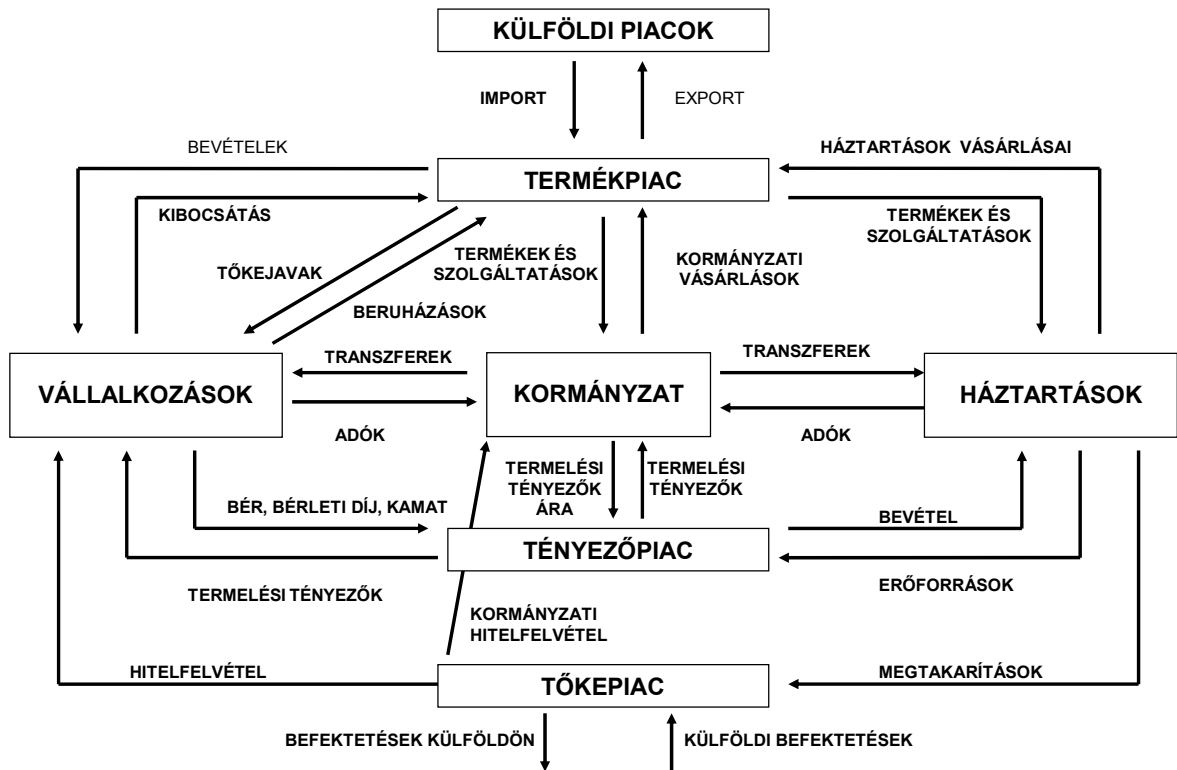
A jegyzet anyaga a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Védelemgazdasági Tanszékének gondozásában megjelent „A védelemgazdaságtan makrofolyamatai” című tankönyvre, a „Gazdaságpolitika nagy elosztórendszerei” című könyv „Önkormányzatok” fejezetére, a szerzőknek a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen tartott előadásaira támaszkodik. A kritikus infrastruktúra védelme fejezethez forrásként felhasználtuk az ÁSz FEMI tárgyban tanulmányát és dr. Locher Barbara előadásait. A függelékben szerepeltetjük a hatályos joganyag felsorolását, valamint néhány – az olvasók tájékozottságát bővítő – résztanulmányt.

Itt kell köszönetet mondanunk Dr. Gazda Pál CSc. egyetemi tanárnak, aki a védelemgazdasági területen folytatott kutatómunkánkat a kezdetektől fogva ösztönözte és támogatta.

Reméljük, hogy a védelemgazdaságról szóló átfogó, de természetesen nem teljes körű ismeretanyag hatékonyan segíti az önkormányzatoknak a védelmi és biztonsági szférával együttműködő dolgozóit, akiket némi pontatlansággal, de tevékenységük lényegét illetően joggal nevezünk helyi válságmenedzsereknek.

1. A védelem és a gazdaság viszonya, közgazdasági aspektusai

A védelemgazdaság integrálódása a gazdaságba

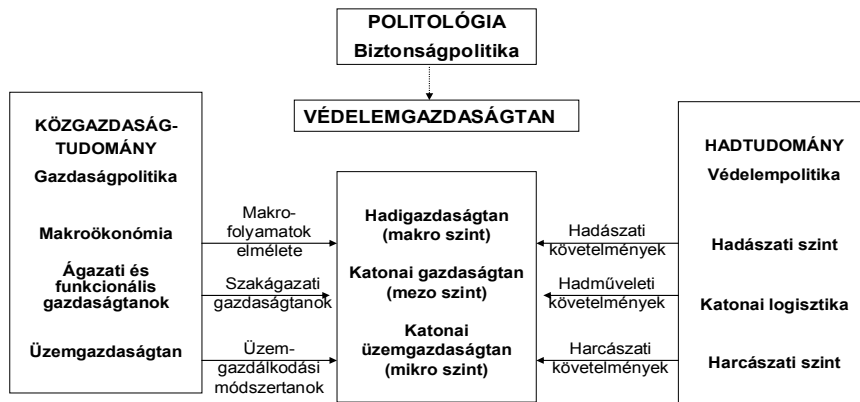


1.1. ábra. A makrogazdasági körforgás

A makrogazdasági körforgás ma legáltalánosabban használt modellje mutatja azokat a gazdasági szereplőket (aktorok), amelyek közvetlen és piaci tranzakciói alkotják a gazdasági (ideértve a védelemgazdaságát is) folyamatokat.

Az elkülönült hatalmi ággként működő önkormányzatok a hatalommegosztás alkotmányosan garantált rendszeréből adódóan védelmi feladataik ellátása során a kormányzattal azonos módon (természetesen más súllyal) vesznek részt a makrogazdasági körforgásban. Jelentős (de a feladatrendszer kiterjedtségéhez és bonyolultságához képest természetesen sosem elegendő) forrásokkal rendelkeznek, a tulajdonukban lévő vagyonelemek nem kis hányada a kritikus infrastruktúrához sorolható (utak, közművek, ár- és belvízvédelmi létesítmények, egészségügyi létesítmények), illetve bizonyos erőforrások fölött kizárólagos rendelkezési joggal bírnak (pl. polgári védelmi szolgálatra való behívás).

A védelemgazdaságtan tudományterületi elhelyezkedése



1.2. ábra. A védelemgazdaságtan struktúrája és főbb tudományterületi kapcsolatai

A védelemgazdaságtan, mint minden tudomány önmagát elsődlegesen kutatásának objektuma, illetve a más tudományokhoz való viszonya, kapcsolódása révén határozza meg. Így az olyan interdiszciplináris megközelítésű határterületi tudományok, amely a közgazdaságtudomány és a hadtudomány (napjainkban egyre bővülő mértékben a biztonság mint átfogó fogalomhoz kötődő más tudományágak: rendészettudomány, környezettudomány) eszköz és fogalomrendszerét felhasználva vizsgálja a védelmi- és biztonsági szféra nagy entitásainak sajátos gazdasági folyamatait, valamint azok kapcsolódását és kihatásait a nemzetgazdaság egészéhez.

A védelemgazdaság tárgya

- A védelemgazdasági célok megfogalmazása;
- A védelmi igények érvényesítése a nemzeti erőforrások allokációjában (állami költségvetés, munkaerő, nemzeti vagyon, stb.);
- A védelemgazdasági célok érvényesülésének biztosítása a termelő és szolgáltató ágazatokban, az infrastruktúra fejlesztésében és a külgazdasági kapcsolatokban;
- A gazdaságirányítási rendszer védelmi feladatokra való képességének biztosítása (a hadiipari termelés-szolgáltatás befolyásolása, a gazdaság háborús felkészítése, tartalékképzés, stb.).

A védelemgazdaság kapcsolódása a közgazdaságtudományhoz és a hadtudományhoz

Közgazdaságtudomány

- Az „elégséges védelem” meghatározása;
- A védelmi kiadások mértékét meghatározó politikai, katonai és gazdasági tényezők;
- A védelmi kiadásoknak az állami költségvetésre, fizetési és külkereskedelmi mérlegre, gazdasági fejlődésre gyakorolt hatása;
- A hadiipari termelés-szolgáltatás visszahatása a nemzetgazdaság termelési ciklusára;
- A hadiipari beruházások, termelés és szolgáltatás, valamint fegyverkereskedelem jövedelmezősége;
- Az országmozgósítás gazdasági követelményei teljesítésének optimalizálása;
- A katonai szövetségi feladatok gazdasági feltételeinek optimalizálása.

Hadtudomány

- Az ország hadigazdasági potenciáljának kiépítése;
- A gazdaság háborús mozgósításának követelményei;
- A háborús és béke időszaki tartalékok képzése, tárolása;
- A fegyverzettechnikai rendszer fejlesztése;
- A készletek hadseregen belüli lépcsőzése, tárolása, szállítása;
- Az eszközök üzemben tartása béke- és háborús időszakban;
- A készletfelhasználás megszervezése, tervezési, ellátási és felhasználási normaképzés, stb.

Közgazdasági értelmezés, természetes monopólium, kollektív jószág, közszolgáltatás

A védelem (biztonság) közgazdasági értelmezése

- A védelem természetes monopólium – jellege és fontossága miatt a (stratégiai) termék termelése és elosztása nem bízható (teljesen) a piaci szereplőkre;
- a védelem kollektív jószág – olyan termék, melynek fogyasztásából senki nem zárható ki és előállításához a közösség minden tagjának arányosan hozzá kell járulnia; →potyautazás;

- a védelem közszolgáltatás – a kollektív jóságok halmazán belül olyan termékek/szolgáltatások, melyeket a modern állam nyújt polgárai, illetve a gazdaság biztonsága érdekében.

A modern állam alapfunkciói között fontos helyet foglal el az állampolgárok biztonságának garantálása, amelyhez a hagyományosan centrális szervezésű fegyveres erőn és rendvédelmi szerveken túlmenően, a központi és a helyi igazgatás jogszabályon alapuló munkamegosztásával az önkormányzati szervezetek is hozzájárulnak. Így a hatósági és közigazgatási szolgáltatásokban a védelem- és a katasztrófavédelmi igazgatás, a polgári védelem, a tűzvédelem tartoznak jellemzően önkormányzati hatáskörbe. Ez irányú tevékenységük során, mint az adott terület erőforrásainak legjobb ismerői, az önkormányzatok stratégiai tervezési és ehhez kapcsolódóan információ ellátási (tájékoztatás, adatgyűjtés, dokumentálás, adatvédelem) és monitorozási feladatokat látnak el.

A védelemgazdaság főbb folyamatai

A védelemgazdasági alapkövetelmények meghatározása:

- a védelmi kiadások tervezése és finanszírozása;
- védelmi célú K+F, haditechnikai termelés, kereskedelem, nemzetközi együttműködés;
- a gazdaság minősített időszak (védelmi) felkészítése
- a védelmi szervezetek fejlesztésére és fenntartására fordítható erőforrások felhasználása (katonai gazdálkodás).

A védelemgazdaság szintjei:

- a *védelemgazdaság makro szintje* a világ- és a nemzetgazdaság szférájában lezajló folyamatok, valamint az azokat végző intézmények komplex rendszere;
- a *védelemgazdaság mezo szintje* a védelmi szervezetek ágazati (tárca és központi szintű) gazdasági rendszere, míg
- a *védelemgazdaság mikro szintje* a védelmi szervezetek végrehajtó egységeiben (csapatok, intézetek) realizálódó gazdasági tevékenységek és intézmények összessége.

Védelemgazdasági hatások a makrogazdasági körforgásban, előnyök-hátrányok

- elégséges védelem – erőforrás felhasználás minimalizálása,
- biztonságos gazdasági környezet,
- fiktív kereslet, békében felhasználhatatlan termék tömeg, haszonáldozat (vaját vagy ágyút probléma),

- gazdaságélénkítés, egyensúly javítás, munkahely- és pótlólagos kereslet teremtése,
- K+F, gazdasági színvonal növelés, „spin-off” hatás,
- visszaáramló erőforrások – adók, járulékok, méretgazdaságosság, referenciák – export,
- infláció gerjesztő, egyensúly romlás rossz gazdasági struktúrák konzerválása,
- agyelszívás, polgári iparágak lemaradása,
- környezetrombolás, deficit erőforrások pazarló felhasználása (pl. ritka fémek), sikertelen termelés konverzió, a „békeosztalék” elmaradása,

Az előnyök-hátrányok összehasonlítása és elemzése mutatja azt a történelmi időtávlatban eldöntetlen vitát, hogy a védelemgazdaság hogyan és milyen mértékben járul hozzá a gazdasági-társadalmi fejlődéshez.

A védelmi kiadások, nagyságrendjük és az azokat befolyásoló tényezők

- Tartalma: személyi-, működési-, beruházási (beszerzési)-,szövetségi tagságból adódó kiadások;
- Formája: közvetlen és közvetett;
- Nagysága, mutatói: kiadás/GDP; egy katonára jutó-, egy lakosra jutó kiadás;
- Befolyásoló tényezők:
 - biztonságpolitikai (fenyegetettségi) helyzet;
 - védelmi stratégiai koncepció;
 - hadsereg típusa, nagysága, felszereltsége;
 - katonai szövetségben való részvétel;
 - nemzetgazdasági adottságok;
 - geostratégiai adottságok;

A védelmi kiadások forrása – a természetes monopólium; kollektív jószág és közszolgáltatás jellegéből következően – a központi költségvetés, amit jellemzően a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek használnak fel, azonban ebből feladatellátásukhoz normatív költségvetési hozzájárulás és céltámogatás formájában az önkormányzatok is részesülnek.

A Nemzeti Katonai Stratégiában megfogalmazottak szerint

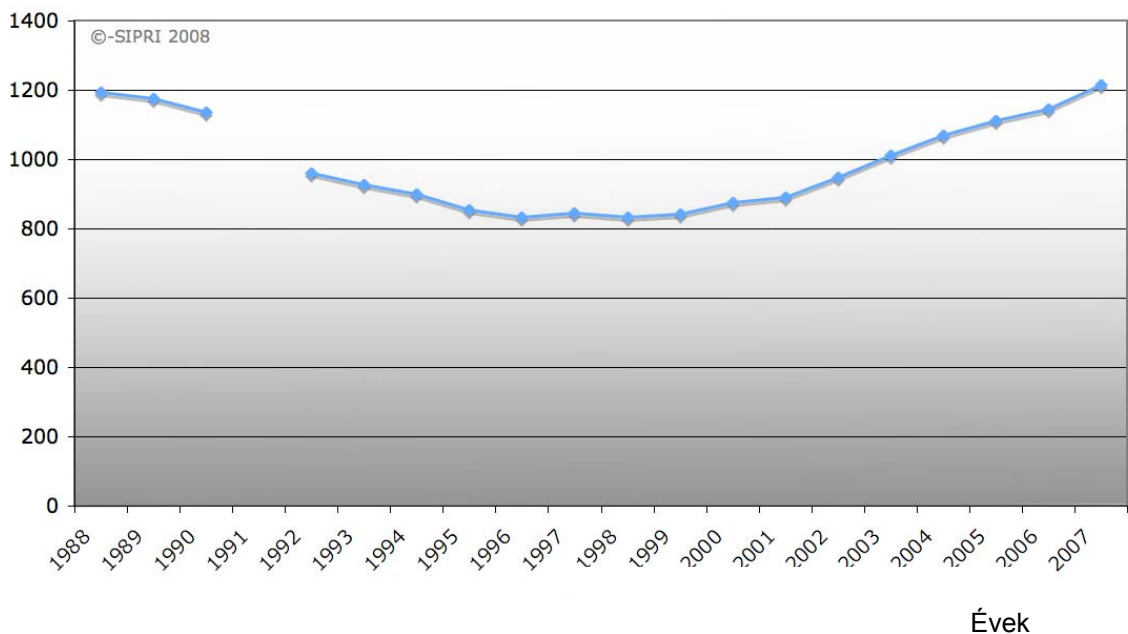
A Magyar Köztársaság biztonsági helyzete stabil, hazánk tagja a NATO-nak és az EU-nak is. A Magyar Köztársaságot belátható időn belül hagyományos jellegű fegyveres támadás veszélye nem fenyegeti, annak bekövetkezése hosszabb távon is alacsony valószínűségű.

A Magyar Köztársaság biztonságát azonban globális, regionális és a közvetlen környezetből származó fenyegetések, kockázatok és kihívások befolyásolhatják, amelyek akár egymás erősítve, egyidejűleg is megjelenhetnek.

A Magyar Köztársaság biztonságára – az Alkotmányban vagy egyéb jogszabályokban meghatározottak szerint katonai eszközöket vagy közreműködést esetlegesen igénylő – kockázatot jelenthetnek:

- az ország területén és környezetében előforduló ipari és természeti katasztrófák, környezetszennyezések, járványok;
- a kritikus infrastruktúra elleni támadások;
- az instabil országok belső feszültsége következtében kialakuló, a szervezett bűnözéssel összefonódó nagyobb méretű migráció és illegális kereskedelem;
- a térség egyes országaiban illegálisan, illetve ellenőrizetlenül tartott nagy mennyiségű fegyver, lőszer és robbanóanyag.

Mrd USD 2005. évi változatlan áron



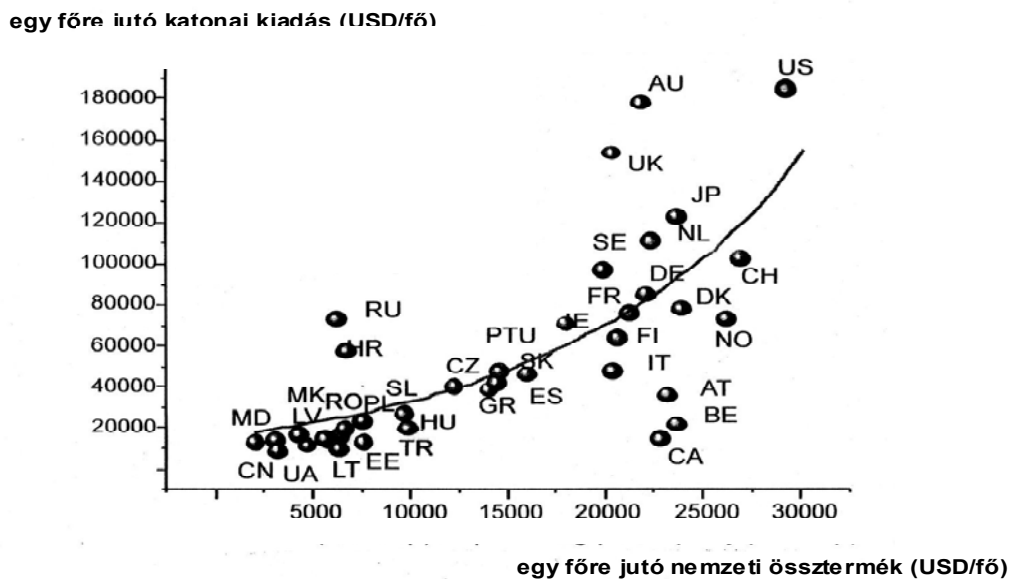
1.3. ábra. A világ katonai kiadásai, 1988-2007

A hidegháború megszűnte, a kétpólusú világrend felbomlása és annak nyomán az országokban bekövetkezett rendszerváltozások a katonai kiadások világmé-

retű csökkentését eredményezték. Az azzal egyidejűleg meginduló ellentétes irányú folyamatok (terrorizmus, proliferáció, új hatalmi erőközpontok kialakulása) az ezredfordulóra megállították és megfordították a trendet, így az elmúlt évtizedben a világgazdaság növekedésével együtt a fegyverkezési kiadások növekedése figyelhető meg.

A védelmi kiadások fő mutatói, transzparencia, ellenőrzés

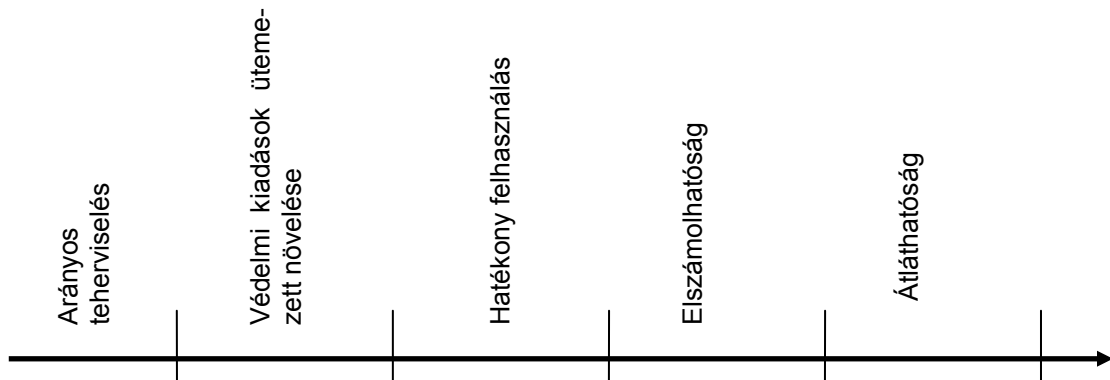
Egy adott ország védelmi kiadásait számtalan szempont szerint lehet osztályozni és értékelni. Véleményünk szerint az egy főre jutó katonai kiadás és az egy főre jutó nemzeti össztermék által meghatározott hely és az ebből kialakuló trendvonal mutatja, hogy az adott országnak a világgazdaságban elfoglalt helye és a makrogazdasági egyensúlyi követelményeket nem veszélyeztető védelmi kiadásai hogyan viszonyulnak egymáshoz. Az 1.4. ábrából látható, hogy Magyarország illeszkedik az egyensúlyi trendvonalhoz.



1.4. ábra. A védelmi kiadások nagyságrendje nemzetközi összehasonlításban

Az így elfoglalt hely megtartásához a Nemzeti Katonai Stratégiában megfogalmazottak szerint szükséges alakítani a fenntartás és fejlesztés költségvetési feltételeit.

A honvédelmi költségvetés feltételei



1.5. ábra. A honvédelmi költségvetés feltételei

A Magyar Köztársaság kormánya fontosnak tartja, hogy a magyar társadalom biztonsága és fejlődése érdekében a védelmi feladatok megfelelő anyagi, pénzügyi erőforrásai biztosítva legyenek. A védelmi költségvetés meghatározásának fontos szempontja – a haderő képességeinek fejlesztésével párhuzamos – a NATO-tagállamok közötti arányos teherviselés, illetve az európai biztonság-és védelempolitika megvalósításához való hozzájárulás igénye is.

A Magyar Honvédség feladatai végrehajtásához szükséges képességek elérésének elengedhetetlen feltétele a védelmi kiadások tervszerű növelése.

A Honvédelmi Minisztérium működteti és fejleszti Védelmi Tervezési Rendszerét (részletesebben a 2. fejezetben), amelyben a stratégiai képességcélok és a felhasználható erőforrások kapcsolatát eltérő időtávú tervek teremtik meg. A védelmi tervezés kiindulópontjával a Magyar Köztársaság külpolitikája és biztonságpolitikája alapján megfogalmazott célok szolgálnak.

Az erőforrások hatékony felhasználása érdekében a védelmi szférában olyan irányba szükséges fejleszteni a gazdálkodást, amely a központi és helyi gazdálkodási hatáskörök összhangján alapul. Az elszámoltathatóság érdekében a gazdálkodáshoz kapcsolódó felelősségi köröknek egyértelműen meghatározottnak, a gazdálkodás folyamatának pedig teljes mértékben átláthatónak kell lenni.

A magyar költségvetés funkcionális felosztása szerint 2007-ben a védelmi költségvetés a kiadások mintegy 2 %-ában részesült, ami a GDP-hez mérten 1 %-ot tesz ki. Ha hozzávesszük a rendvédelem és közbiztonság céljaira fordított 4,1 %-ot (2,1 % a GDP arányában), akkor együttesen a tágabb értelemben vett védelmi kiadások a magyar GDP 3,1 %-át tették ki.

A NATO felé vállalt kötelezettség a védelmi kiadás GDP-hez viszonyított hányadának a tagországok átlagához való közelítése, aminek érdekében Magyarország – a kormány 2009. évi határozata alapján 2009 és 2013 között a védel-

mi kiadások évi 0,2 %-os növelését fogja biztosítani, hogy az időszak végére elérje a hazai GDP 1,3 %-os értékét.

A költségvetés kiadásainak – a funkcionális osztályozás alapján történő – felosztását az 1.6. ábrán következő grafikon jól szemlélteti. A grafikon a 2007. évi költségvetési teljesítések pénzforgalmi szemléletben vett adatai alapján készült (Forrás: PM adatbázis).

A 16 csoportba sorolt tevékenységek és szolgáltatások öt főcsoportba osztályozhatók:

- a) Állami működési funkciók (F01-F03)
- b) Jóléti funkciók (F04-F08)
- c) Gazdasági funkciók (F09-F14)
- d) Államadósság-kezelés (F15)
- e) Funkcióba nem sorolható tételek (F16)

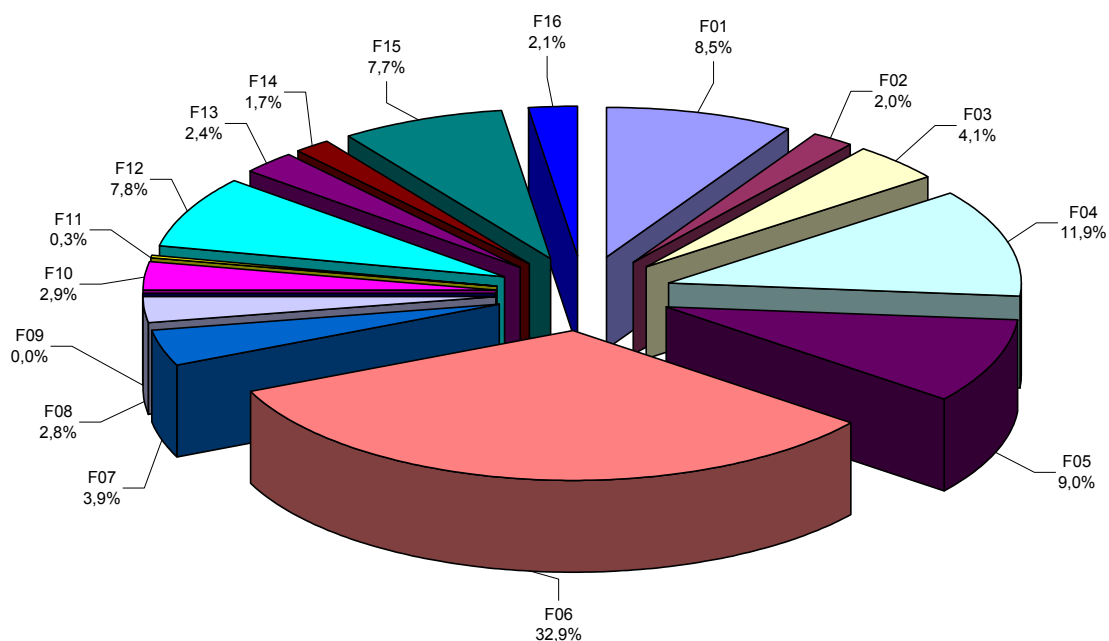
A költségvetés tervezéséhez, illetve végrehajtásának elemzéséhez további segítséget ad a funkcionális osztályozás kiadásainak, bevételeinek a főcsoportok szintjén történő összehasonlítása. A 2005-2007. évi kiadások ilyen összehasonlítását adja a következő 1.1. táblázat.

megoszlás %-ában

	2005.	2006.	2007.
Állami működési funkciók	22,3	14,3	14,6
Jóléti funkciók	34,4	60,3	60,5
Gazdasági funkciók	21,9	15,8	15,1
Államadósság-kezelés	17,6	7,8	7,7
Funkcióba nem sorolható tételek	3,9	1,8	2,1

1.1. táblázat. A költségvetési kiadások funkcionális osztályozás szerint főcsoportjainak összehasonlítása, 2005-2007.

a megoszlás %-ában



1.6. ábra. A központi költségvetés funkcionális kiadásai (2007. évi teljesítés)

- F01 Általános közösségi szolgáltatások
- F02 Védelem
- F03 Rendvédelem és közbiztonság
- F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások
- F05 Egészségügy
- F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások
- F07 Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások
- F08 Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások
- F09 Tüzelő- és üzemanyag, valamint energiaellátási feladatok
- F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás
- F11 Bányászat és ipar
- F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások
- F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások
- F14 Környezetvédelem
- F15 Államadósság-kezelés, államháztartás
- F16 A funkcióba nem sorolható tételek

1.2. táblázat. A költségvetés funkcionális csoportjai

2. Védelmi tervezés

Stratégiai és védelmi tervezés

Tervezés, mi a stratégia?

Stratégiai iskolák: konceptuális, tervező, elemző, tanulási, tárgyalási stb.

A stratégia tartalma:

- komplexitás: a strukturálatlan változásokat fogja rendszerbe, nem programozott, nem rutin- és nem ismétlődő jellegű,
- egyaránt szól a szervezetről és a környezetről,
- érinti a tartalom és a folyamat kérdéseit, tanulás,
- elemzés és koncepció alkotás egyszerre van jelen,
- nem tisztán tudatos, különböző szinteken létezik

A stratégia készítés és végrehajtás folyamata:

- helyzetelemzés,
- a stratégia (részstratégiák halmaza) kidolgozása,
- programokra, cselekvési tervekre bontás,
- végrehajtás és ellenőrzés

A stratégia fogalma eredendően a háború és a harc vezetésének tudományához kapcsolódik, de napjainkra általánosabban a távlati célok meghatározásának és az oda vezető utak kitűzésének, az eléréshez szükséges erőforrások összerendezésének tudományosan megalapozott módszereinek és eljárásainak összességét jelenti. Annak megfelelően, hogy a stratégiaalkotás összetett folyamatában mely szempontok kerülnek előtérbe, nagy kihangsúlyozásra beszélünk a különböző stratégiai iskolából.

A stratégiaalkotásban az elemzést, a szervezetet vagy a tanulást előtérbe helyező iskoláktól független közös elem az, hogy nem programozott, nem rutinjellegű tevékenység, amelyben nagy szerepet kap az intuíció. Eredménye mindig hosszabb, de nem kötött időtávra szól.

Ebben különböztetjük meg a tervezéstől, amely a stratégiából lebontott konkrét célkitűzésekről szól, amelyet meghatározott idő alatt, korlátozott erőforrás készlettel kell megvalósítani és ennek megfelelően a tervezés, mint (vezetői) tevékenység ezt kívánja optimalizálni.

Stratégiák, stratégiai tervek megvalósulása

A stratégiában megfogalmazott általános és távlati célok konkrét terveken keresztül valósulnak meg, melyek sikere, eredményessége mérhető kell legyen. Ritka az olyan terv, amely eredeti formájában sikeresen valósul meg és hoz eredményt, ezért tanúsít a stratégia nagy jelentőséget a tanulásnak, amely biztosítja a megvalósulás menete közbeni változtatást és így a sikert.

A tervek változtatás nélküli megvalósítása gyakran eredményez kudarcot, amit rövidtávon megkísérelhetünk sikerként eladni, azonban az így előálló veszteségek helytelen értékelése, a tanulságok levonásának hiánya az eredeti stratégia teljes kudarcát eredményezi.

		Megvalósult a szándékolt stratégia?	
		IGEN	NEM
Sikeres a megvalósult stratégia?	IGEN	Tudatos siker (Éljen a racionalitás!)	Menet közben kibontakozó siker (Éljen a tanulás!)
	NEM	A tudatos akarat kudarca (Pürrhoszi győzelem!)	Teljes kudarc (Menjen vissza a START kockára!)

2.1. ábra. A stratégia megvalósulási mátrixa

A védelemgazdasági potenciál

A stratégia megvalósítására szolgáló tervezés első lépése a helyzetelemzés, az erőforrások felmérése. Ez legjobban a védelemgazdasági potenciál fogalmának meghatározásán, értelmezési tartományának bemutatásán, majd az állapotleíró információk rendszerbefoglalásán keresztül érhető meg.

Előbb nézzük, hogy mit értünk a potenciál szó alatt.

- **potenciál**¹ *latin elemekből* **1.** teljesítőképeség, teherbírás **2.** (*fizika*) az egységnyi töltésű részecske energiája az erőter egy pontjában **3.** (*villamosságban, elektronika*) feszültség.

potenciális *latin* **1.** lehető, lehetséges **2.** rejtett, lappangó; lehetőségként létező.

A *védelmi potenciál* az ország egészének védelmi lehetőségeit fejezi ki, a békeidőben meglévő, a háborús és egyéb veszély esetén a védelem érdekében realizálható, szellemi-erkölcsi és anyagi-technikai tényezőket foglalja össze.

A védelmi potenciál elemei között kiemelt jelentőséggel bír a *katonai potenciál*, amely az állam vagy az adott védelmi koalíció azon lehetőségeit foglalja össze, amelyek felhasználhatók a fegyveres erők fenntartására és fejlesztésére, harc-képességének fokozására, kiképzett tartalékosokkal történő feltöltésére, korszerű fegyverekkel, haditechnikai eszközökkel és készletekkel való ellátására békében és háborúban egyaránt.

A védelmi potenciál további elemei: védelemgazdasági, erkölcsi-szociális, politikai, tudományos, geostratégiai stb. potenciál

A *gazdasági potenciál* egy pontosan körülhatárolt gazdaság adott körülmények közötti (általános) gazdasági – elsősorban materiális – lehetőségeit jelenti, amelyek közé sorolhatók a természeti erőforrások, az infrastruktúra, az ipar, a mezőgazdaság és a szolgáltatások komplex rendszere, a nemzeti vagyon, de ide értendők még a humán erőforrások, az alap- és alkalmazott kutatások és a gazdasági biztonság intézményrendszere is.

A *védelemgazdasági potenciál* fogalmán a gazdaság azon lehetőségeinek összességét értjük, amelyek a védelem céljaira fordíthatóak. Ezek között vannak materiális elemek, mint a stratégiai nyersanyagok; a hadiipari termelés-szolgáltatás, a haditechnikai kutatás-fejlesztés és külkereskedelem; a stratégiai, illetve a közvetlen védelmi célú tartalékolás; a védelmi szervezetek vagyona; a védelemgazdasági infrastruktúra. Ide tartoznak ugyanakkor szellemi-szervezési elemek is, mint a humán erőforrások, a munkaerő erkölcsi-politikai szilárdsága, szakmai felkészültsége; a gazdaságmozgósítás szabályozási rendje; a katonai logisztika; a gazdaság túlélőképessége; a szövetségi erőforrások igénybevételek lehetősége stb.

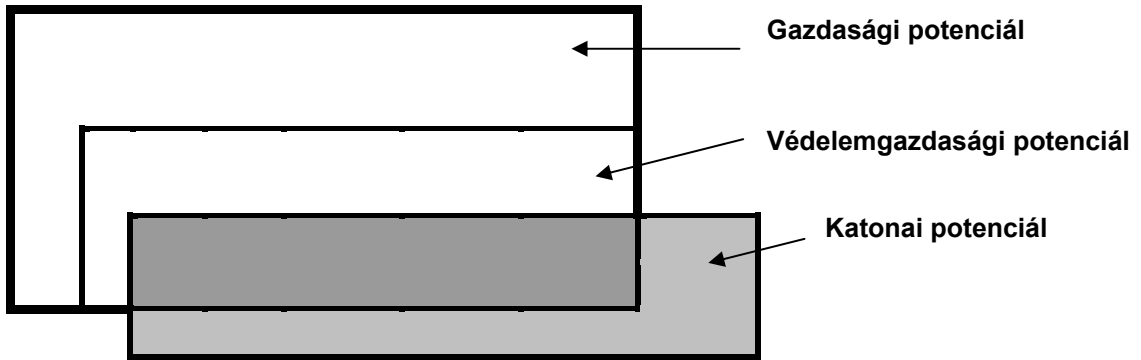
A *védelemgazdasági potenciál* a gazdasági potenciál védelmi hasznosíthatóságát jelenti.

A védelemgazdasági potenciál függ a gazdasági potenciáltól (**statikus** elem) és annak a védelem érdekében történő mozgósíthatóságától (**dinamikus** elem).

Nem létezik valamiféle egyetlen mérték vagy mértéksor, amely reálisan kifejezné az állam védelemgazdasági potenciálját.

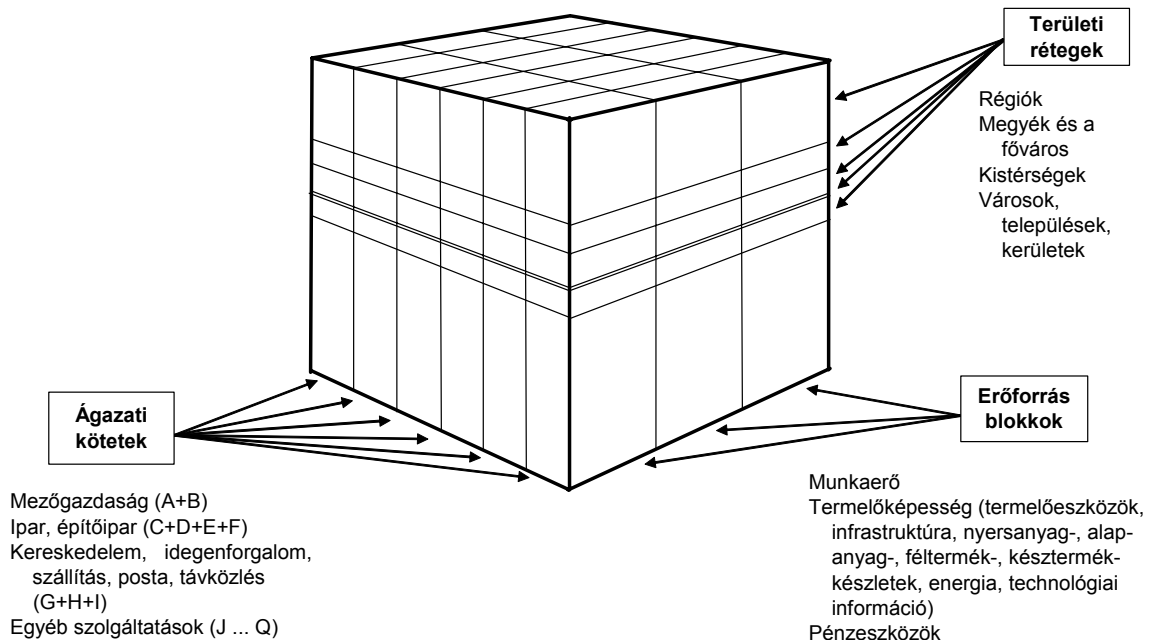
¹ Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974.

Tényleges (amely rendelkezésre áll) és **rejtett** (amelyet a gazdaság mozgósításával kell felszínre hozni) védelemgazdasági potenciál különböztethető meg, melyek közül az első mérhető, míg a második csak becsülhető.



2.2. ábra. A gazdasági, a védelemgazdasági és a katonai potenciál összehasonlítása és értelmezési tartományuk.

A gazdasági potenciál



2.3. ábra A gazdasági potenciál statikus állapotát leíró információk rendszerbe foglalása

A védelmi-, katonai-, védelemgazdasági potenciál értelmezése alapján felépített adatbázissal különböző tervező rendszerek működtethetők a manuálistól a magas információ technológiai támogatottságú, sok-sok elemében automatizált tervező rendszerig. Egyik ilyen megvalósítási lehetőség a feladatfinanszírozáson alapuló képesség és feladatalapú tervezés.

A feladatfinanszírozásnak számos előnye van. A költségvetési támogatások nem az intézmények létehez, hanem azok tevékenységéhez kötődnek, amely valós költségvetési tervalkut tesz lehetővé, a tervezés tétjét emelve. Az intézmények gazdálkodása célorientáltabbá válik (amelyet segít egy üzemgazdasági számviteli és információs rendszer kialakítása). Az intézmények működési eredménye egyértelműbben jelzi gazdálkodásuk hatékonyságát. Ez a hatékonyság mind mikro, mind makroszinten jól mérhető, elősegítve ezzel a makrogazdasági elemzéseket, az állami szerepvállalással kapcsolatos döntések meghozatalát. A program alapú tervezésnek köszönhetően közép és hosszú távon a kiszámíthatóság és a végrehajtási garancia jelentősen javul, az ad-hoc, sokszor szubjektív döntéshozatalt egy egységesebb tervezési folyamat, döntési mechanizmus váltja fel, vagy csökkenti jelentősen. Így biztosítható a pontos feladat-meghatározás, az intézmények költségvetésének, működésének és vagyongazdálkodásának átláthatósága, elszámoltathatósága, a közpénzek nyomon követése és hasznosulása.

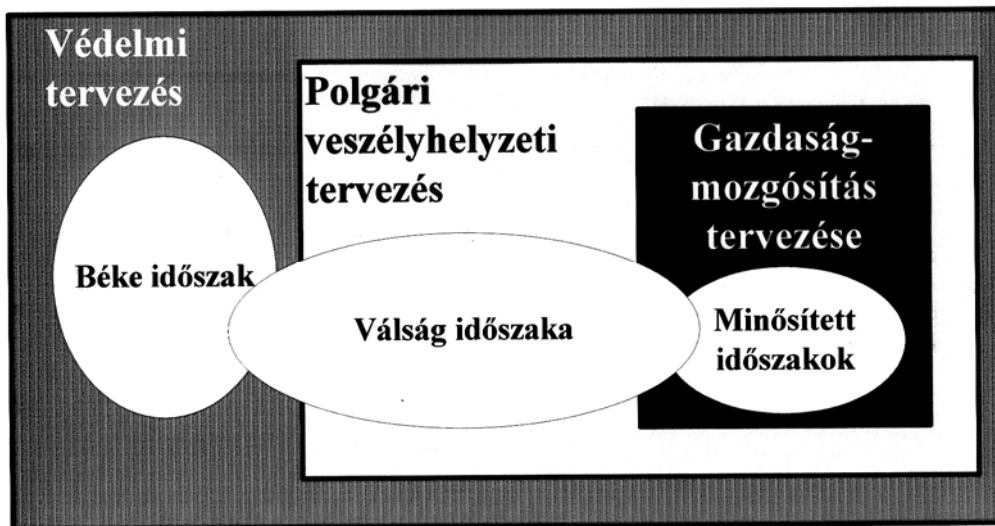
A racionális döntéshozatal folyamata – a katonai és a közgazdasági gondolkodás különbsége.

Katonai gondolkodás Zéró összegű játék	Közgazdasági gondolkodás Nem zéró összegű játék
<ul style="list-style-type: none"> • Hierarchikus szervezet, • Kényszerítő erő használata, • A művelet hozadéka negatív 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentralizált és versengő, szervezetek, • Megegyezés, kockázat megosztás, szerződés • A művelet hozadéka pozitív (mindkét félnek)

A Neumann és Morgenstern által 1947-ben kidolgozott játékelmélet a versengő (harcoló) feleket ún. zéró összegű (ebben a felek csak egymás rovására nyerhetnek/veszíthetnek) és nem zéró összegű (mindkét fél nyer és a nyereségen megosztóznak) játszmákban vizsgálja. Bizonyítja, hogy az együttműködés, a kooperáció mindig eredményesebb, mint az a stratégia, amely zéróösszegű játékban az ellenfél legyőzésével éri el az eredeti célkitűzést.

A védelmi tervezés elvi modellje

A polgári veszélyhelyzeti tervezés



2.4. ábra. A polgári veszélyhelyzeti tervezés elhelyezkedése a védelmi tervezés rendszerében

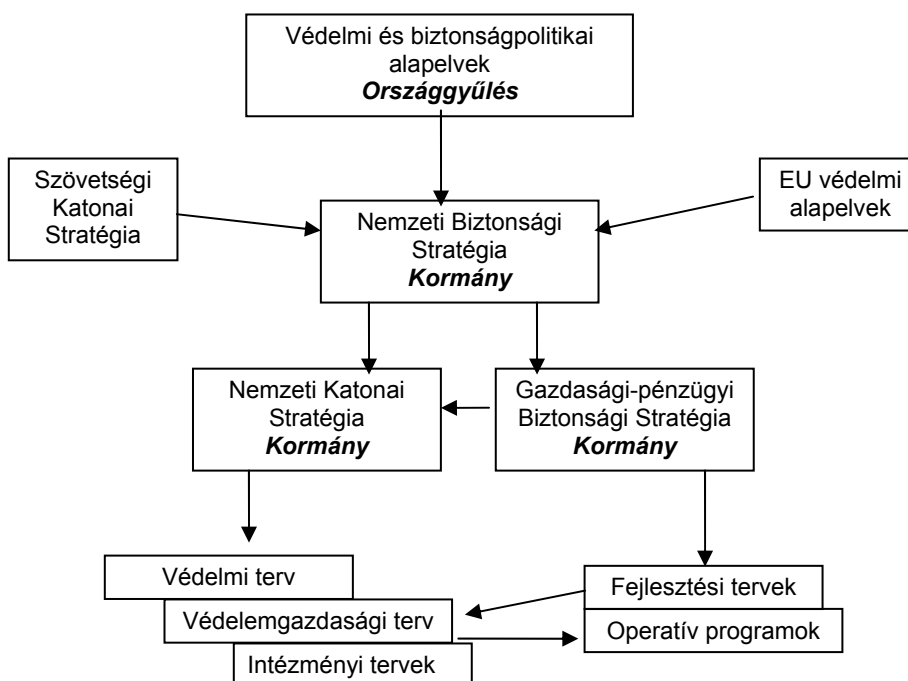
A stratégiák operacionalizálását végző tervezési tevékenység általános elvi modelljét mutatja az ábra, ahol a szakmai tevékenység csoportok kapcsolódását és az időbeni folyamataik átfedését láthatjuk.

A polgári veszélyhelyzeti tervezés tartalmát a 2.5. ábra mutatja be:



2.5. ábra. A polgári veszélyhelyzeti tervezés tartalma

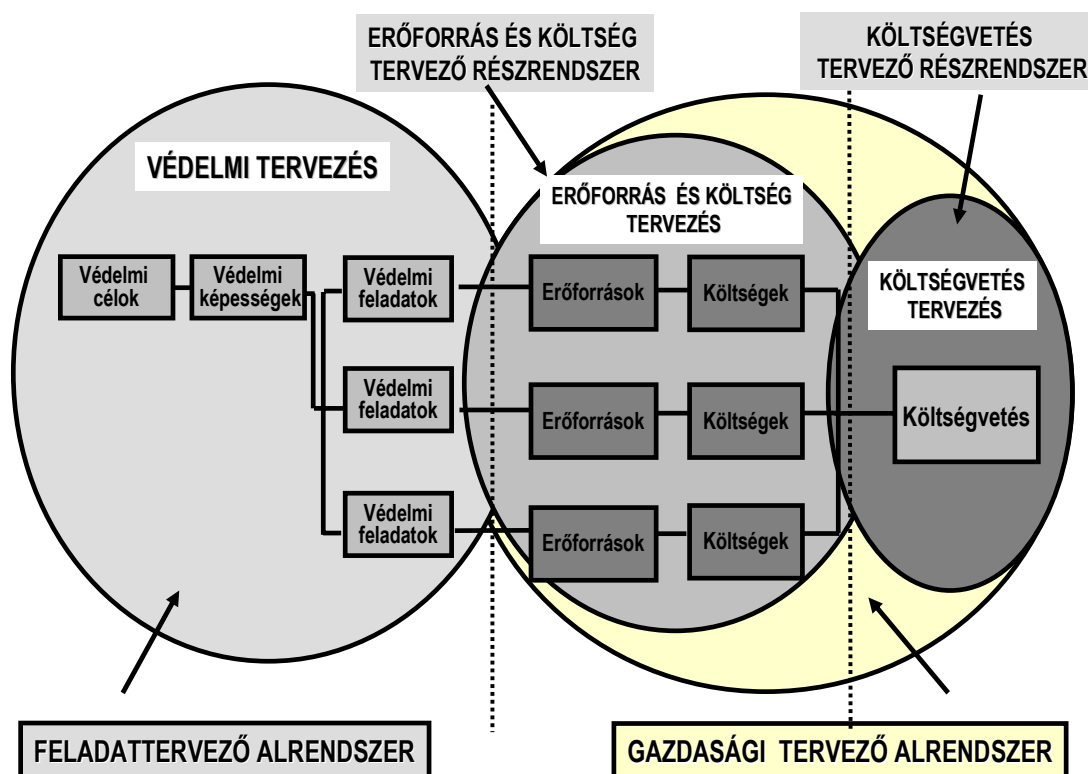
Védelmi (védelemgazdasági) terv a stratégiák hálójában



2.6. ábra. A védelmi tervek kapcsolódása a biztonsági stratégiákhoz

Az elvi modell alapján képezhető le az a tervrendszer, amely egy konkrét stratégia, pl. a Nemzeti Katonai Stratégia megvalósítását szolgálja.

A képesség- és feladatalapú erőforrás-tervezés



2.7. ábra. A képesség- és feladatalapú erőforrás-tervezés elvi vázlata

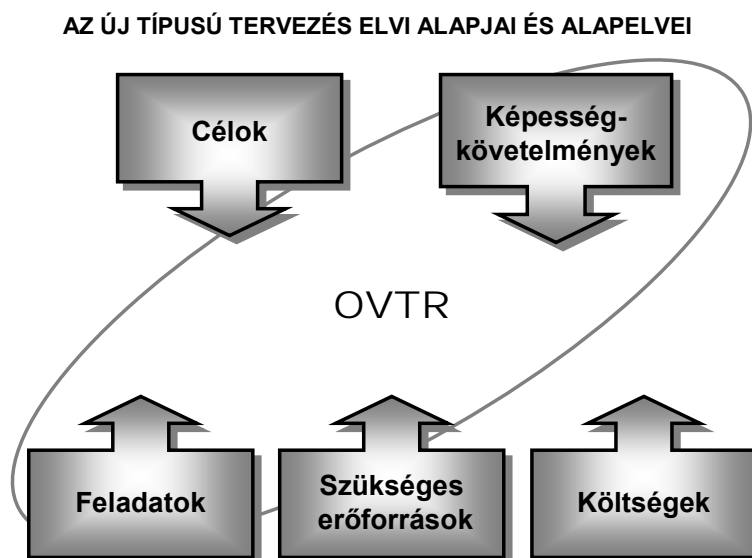
A tervező rendszer fejlesztésével és működésével szemben támasztott követelmények:

- tükrözze a követelménytámasztók (kormány, minisztérium, intézményi vezetés, stb.) akaratát;
- legyen képes elégséges információt biztosítani a politikai és szakmai döntések meghozatalához;
- fogja át valamennyi feladatnak, azok végrehajtásához szükséges erőforrásoknak és költségeknek, valamint költségvetési előirányzatoknak a megtervezését, intézményi szinttől fejezeti szintig;

- biztosítsa az ellenőrizhetőséget és elszámolhatóságot;
- szükség szerint illeszkedjen az állami tervező rendszerekhez, a NATO, az EU tervezési és áttekintési eljárásaihoz;
- legyen ciklikus, gördülő rendszerű, folyamatrendje szabályozott, egymásra épülő tevékenységekkel, egyértelműen kijelölt döntési pontokkal és felelősökkel;
- legyen feladatorientált, szakfeladatrendre alapozott;
- a fenntartásokhoz, fejlesztésekhez szükséges erőforrások és költségek, valamint költségvetési előirányzatok szükség szerinti mértékben programozottnak és normatív alapon kerüljenek megtervezésre;
- a tervező rendszer egy integrált információs rendszerre támaszkodjon. Az informatikai rendszer megfelelő összetételű és mértékű adatbázissal – legyen képes a tervezéshez a szükséges információt biztosítani, és a végrehajtásról adatokat szolgáltatni a vezetők és tervezők számára;
- a tervező rendszernek újszerűsége, működési elvének különbözősége ellenére teljes mértékben eleget kell tennie az államháztartás tervezési rendjéből fakadó követelményeknek (pl.: költségvetés tervezés folyamata, struktúrája).

A tervezés két – többszörös visszacsatolással összekapcsolt – alapvető tervezési feladata:

- A követelmények (képessegek és feladatok) tervezése;
- a gazdasági szükségletek (a működéshez, fenntartáshoz, fejlesztésekhez kapcsolódó természetes erőforrások és költségvetési előirányzatok) tervezése.



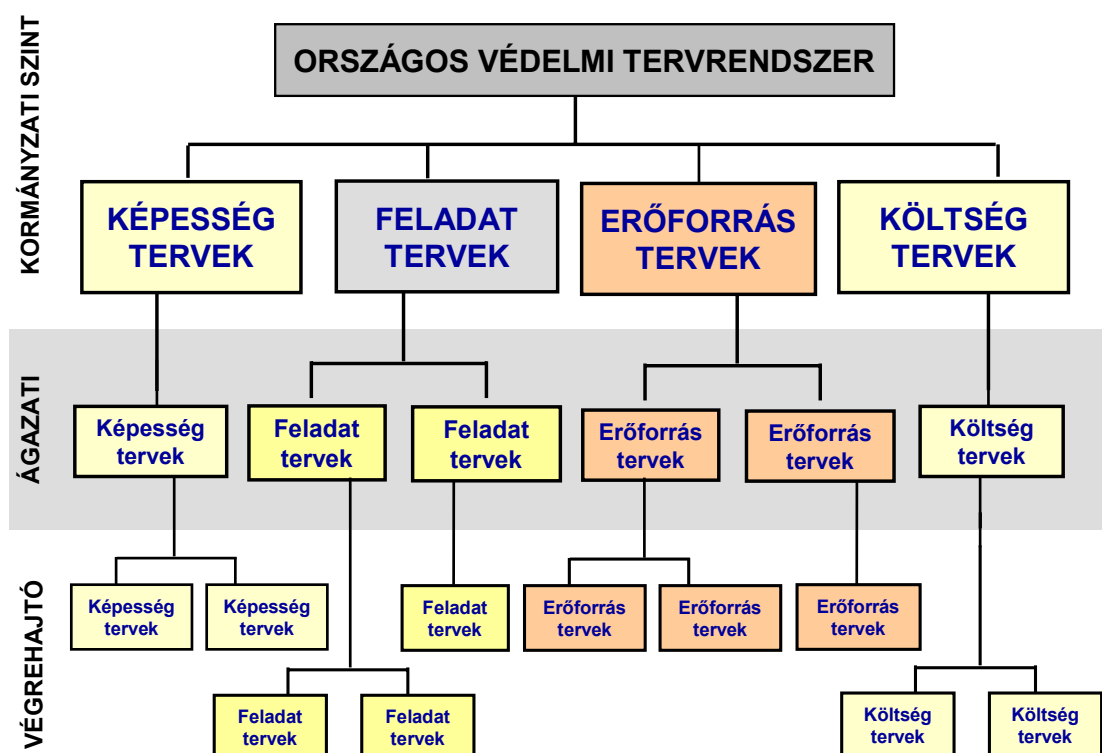
2.8. ábra. Az új típusú tervezés elvi alapjai és alapelvei

A feladatfinanszírozáson alapuló tervezés alapvetően négy tervezési folyamatot feltételez:

- A stratégiai tervezést;
- a képesség és feladattervezést;
- az erőforrás és költségtervezést;
- a költségvetés tervezést.

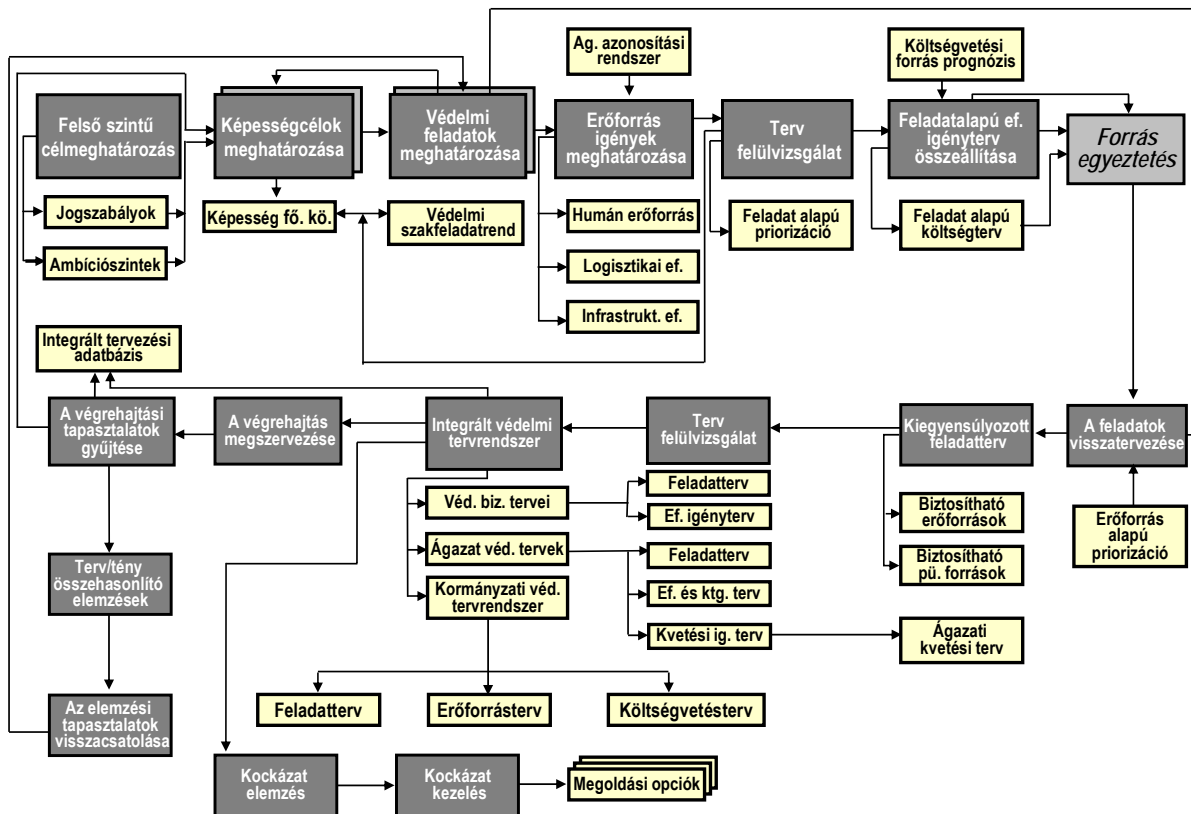
A stratégiai tervezés során kell a főbb, hosszú távra (10-15 évre) szóló célokat meghatározni a rendszer bemeneteinek függvényében (alkotmányos kötelezettségek, törvények stratégiák, kormányzati követelmények, rendelkezésre álló nagybani erőforrások, működés-fenntartási, fejlesztési perspektivikus elképzelések, az előző tervezési időszak értékeléséből fakadó igények, stb.), általában irányelvek formájában.

A képesség és feladattervezés során kell eldönteni, hogy a stratégia célok megvalósítása érdekében milyen képességek kialakítására van szükség, e képességek létrehozásának, alkalmazásának, fenntartásának ilyen követelményei vannak, milyen feladatokat kell hozzájuk rendelni, mindezt képesség és feladat-terv formájában.



2.9. ábra. A tervezés funkcionális és ágazati hierarchiája

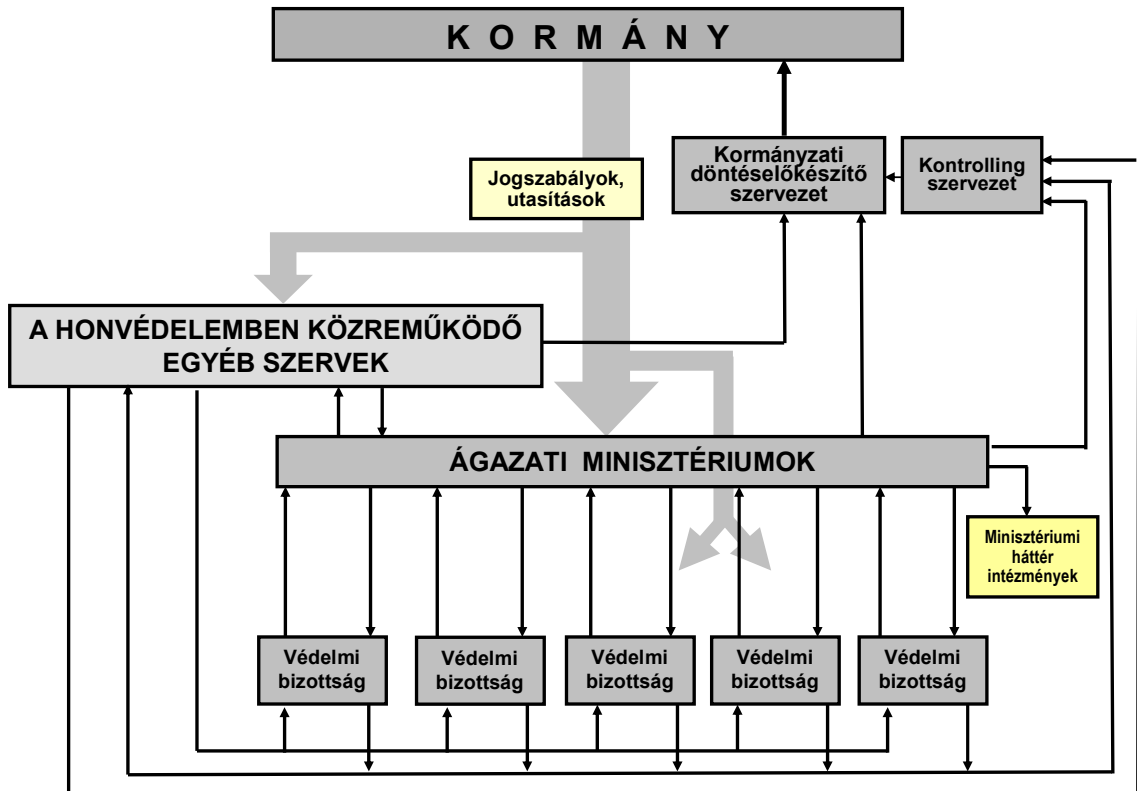
Az erőforrás tervezés során az előző alrendszerben meghatározott képességekhez, feladatokhoz kell a szükséges (általában humán, logisztikai és infrastrukturális) erőforrásokat és a vonatkozó költségeket meghatározni, erőforrás és költségterv formájában. A hiányzó, rendelkezésre nem álló erőforrások biztosításának érdekében meg kell határozni a költségvetési kiadási igényeket.



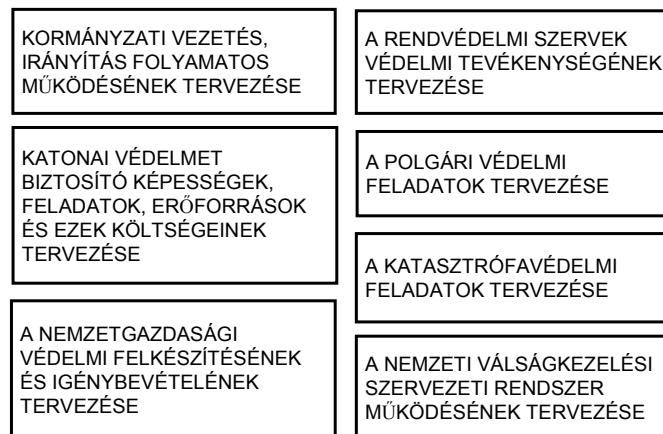
2.10. ábra. A tervezési folyamat lépései

A költségvetés tervezés során az előző alrendszerből kapott költségvetési kiadási igényterv alapján kell az adott intézmény, szervezet költségvetési tervét elkészíteni.

A rendszer jellemzői közé sorolható maga a működési elv (képesség és feladat-tervezéshez kapcsolódó erőforrás tervezés), az adott tervidőszak, tervezési periódus és gördítés módja (amelyeket a rendszerfejlesztés során célszerű meghatározni), valamint a rendszert irányító szervek összetétele, funkcionalitása, feladatai.



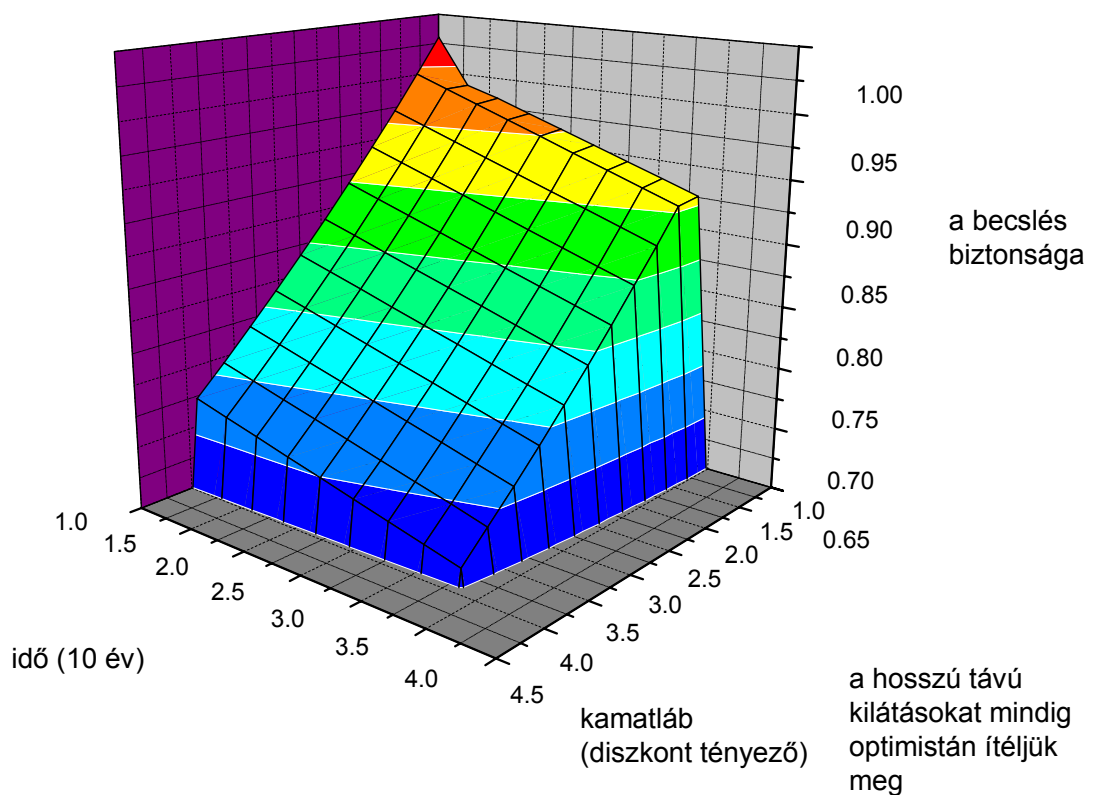
2.11. ábra. A tervezés szervezeti rendszere



2.12. ábra. A fő tervezési feladatcsoportok

A tervező rendszerben szabályozott rendben egymásra épülő tervezési tevékenységek tervezési folyamatokat alkotnak, amelyek vezetői döntésekkel jól elhatárolt fázisokra bonthatók – a lehetőségek korlátain belül –, és gazdaságpolitikai célok, prioritásokon alapulnak.

Az idő és a pénz szerepe a védelemgazdasági folyamatokban



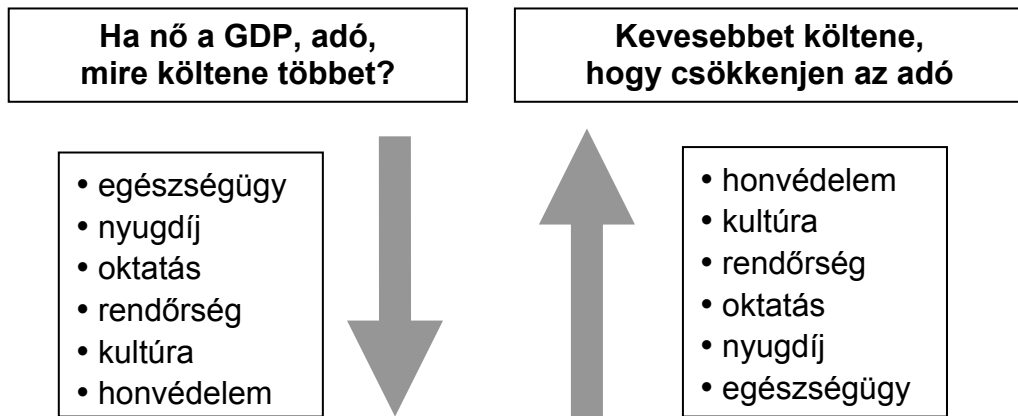
2.13. ábra. Az idő és a pénz szerepe a védelemgazdasági tervezésben

A stratégia alkotás és célok megvalósulását elősegítő tervezés során nagy szerepe van jövőbeni folyamatok becslésében az időtényezőnek. Az ábra a pénzügyi becslés kapcsán mutatja be, hogy az idő előrehaladtával a becslés biztonsága rohamosan csökken, annak ellenére, hogy hosszabb távon a kilátásokat (a környezeti feltételek változását) általában kedvezően ítéljük meg (optimista becslés).

A különböző tervek időhorizontjai

- rövid távú tervek 1-3-év:
költségvetés, pénzügyi tervek, üzemeltetési tervek, beszerzés,
- középtávú tervek 5-10-év:
politikai ciklusok, stratégiák, doktrínák felülvizsgálata, beruházások,
- hosszú távú tervek 15-év vagy több:
K+F, fegyverzet fejlesztés, nagyberuházások, társadalompolitikai tervezés (pl. nyugdíjrendszer)

A prioritások változásai

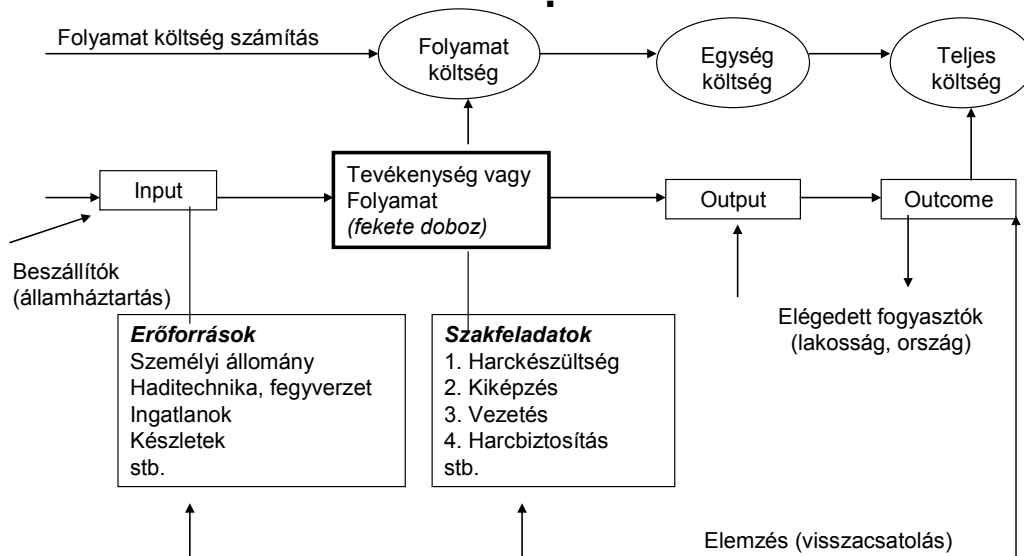


2.14. ábra. A prioritások változása

A stratégiát a gyakorlatban különböző időhorizontú tervekre bontják le. Az egyes tervekben megvalósítandó célok során változnak/változhatnak azok prioritásai, illetve azokban kell figyelembe venni a környezet változásait. Az itt bemutatott példa szociológiai vizsgálatok eredményeként mutatja a védelmi kiadások társadalmi elfogadottságát, illetve a közfogyasztásból kielégítésre kerülő társadalmi szükségletek hierarchiáját, illetve azok változását a körülmények (példánkban a GDP és az adózás) változásának függvényében.

prioritás – részcélok hierarchiája, sorrendje

A hadműveleti, harcászati kérdések harmonizálása a gazdasági feltételekkel, controlling



2.15. ábra. A védelmi szolgáltatás folyamat-költség modellje

Az időtényező és a pénz (becslések és prioritások változása) szerepének bemutatása rámutat arra, hogy a legjobb tervező rendszer sem nélkülözheti a visszacsatoló elemet, mert különben a stratégia „a tudatos akarat kudarcra (Pürrhoszi győzelem)” csapdahelyzetébe kerülhet. Ezt szolgálja a controlling.

Mérhető hatékonyság (ráfordítás-eredmény, költség-haszon számvetések) nélkül, egy az intézmények létét és nem feladatait finanszírozó tervező rendszerben ideának tűnik az a felsővezetői elvárás, hogy a jövőbeni forrásnövelési lehetőségek hiányában a hatékonyság növelésével kell a problémákat megoldani (sőt az is valószínű, hogy a többletforrások sem jelentenének valós megoldást). Komplex megközelítést igényel az a szándék is, hogy a többletfeladatokhoz többletforrásokat kell biztosítani. Vajon a többletforrások mértékének meghatározása reális tervezésen (működés fenntartás esetén reális normákon, fejlesztések esetén reális, egy rendszerben kötötten szabályozott, program alapú tervezésen) alapul? Felmerül az a kérdés, hogy költségvetési megvonások esetén egyértelműen lehet-e prioritálni a feladatokat és dönteni a kevésbé fontosak elhagyásáról.

A nukleáris balesetelhárítási tervezésről

A nukleáris baleset-elhárítási terv

Az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről szóló 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 14. §-a az ágazati és területi szerveket balesetelhárítási és intézkedési terv (BEIT) kidolgozására és folyamatos karbantartására kötelezi.

A tervező szervek a Kormányzati Koordinációs Bizottság által kiadott útmutató alapján dolgozzák ki, illetve vizsgálják felül a szervezetükre vonatkozó BEIT-et.

Az ágazati, területi vagy helyi szervezeti Nukleárisbaleset-elhárítási Tervek

- bemutatják az Országos Nukleárisbaleset-elhárítás rendszerét, a felelőségi köröket, a tervezési zónákat és a tervezési kategóriákat,
- ismertetik a szervek általános ágazati, területi, helyi felelősségét, a specifikus felelősséget a normál időszakban, valamint a nukleárisbaleset-elhárítás rendszerében a kapcsolattartást a központi szervekkel, ágazati, területi, helyi társszervekkel,
- ismertetik a működés feltételrendszerét a nukleáris veszélyhelyzet időszakában, a megelőző-, a sürgős-, a hosszúidejű óvintézkedési feladatokat, az ágazati, területi nukleárisbaleset-elhárítási szervezet felépítését, működését,
- bemutatják az ágazati, területi, helyi kijelölt mérőállomások normál üzemi mintavételes és mintaméréses sugárvédelmi ellenőrző kapacitását, eszközeit.

Cél

A nukleárisbaleset-elhárítás tervezésének alapvető célja az alábbiakban foglaltható össze:

- nukleáris, vagy radiológiai baleset kockázatának csökkentése, vagy következményeinek enyhítése,
- súlyos determinisztikus egészségügyi következmények (pl. bőrégés, szürkehályog, csontvelő-károsodás, halál) megakadályozása,
- a sztochasztikus egészségügyi következmények (pl. rosszindulatú megbetegedések) valószínűségének csökkentése.

A BEIT-ek feladata a fenti alapvető tervezési célok megvalósításának gyakorlati támogatása. A tervek célja mindazon ismeretek és teendők összefoglalása, amelyek a kötelezett szerv szakmai területét érintő nukleáris veszélyhelyzetben a telephelyen kívüli nukleárisbaleset-elhárítás során, a fenti alapvető célkitűzések szempontjából fontossággal bírnak.

A célkitűzés teljes értelmezése érdekében itt szükséges idézni a rendkívüli esemény és a nukleáris veszélyhelyzet fogalmának meghatározását. Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény értelmében:

Rendkívüli esemény: az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben, vagy radioaktív (nukleáris) anyaggal végzett tevékenység során – bármilyen okból – bekövetkező olyan esemény, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolhatja, és az emberek nem tervezett sugárterhelését, valamint a környezetbe radioaktív anyagok kibocsátását eredményezi, vagy eredményezheti.

Nukleáris veszélyhelyzet: rendkívüli esemény következtében előálló állapot, amelyben a lakosságot érintő következmények elhárítása, vagy enyhítése érdekében intézkedésekre van, vagy lehet szükség.

Meghatározások

Az alábbiakban bemutatunk a BEIT-tel kapcsolatos néhány fontosabb meghatározást:

<i>ágazatok</i>	Az ONER feladatokban érintett minisztériumok és országos hatáskörű szervek által irányított területek.
<i>atomenergia alkalmazása</i>	a) a radioaktív anyaggal, illetőleg nukleáris anyaggal kapcsolatos tevékenység; b) az ionizáló sugárzást létrehozó, valamint az a) pont szerinti alkalmazást szolgáló létesítményekkel, berendezésekkel összefüggő tevékenység.
<i>atomerőmű</i>	Olyan energiaátalakító létesítmény, amely nukleáris láncreakció felhasználásával villamos energiát termel.
<i>atomkár</i>	Az emberélet elvesztése, a személyek testi épségében és egészségében keletkezett minden kár, minden anyagi kár, az ezekkel együttesen jelentkező környezeti kár ésszerű mértékű helyreállításának költsége, valamint a károk csökkentése vagy elhárítása érdekében ténylegesen végrehajtott, ésszerű és szükséges intézkedéssel kapcsolatosan felmerült költség, amennyiben azokat a nukleáris üzemanyag, a nukleáris létesítményben lévő radioaktív termék, hulladék vagy a nukleáris létesítményből származó, abból kiszállított, illetőleg oda küldött nukleáris anyag révén a létesítményben vagy a szállítás során bekövetkezett rendkívüli esemény okozta.
<i>atomreaktor</i>	Olyan berendezés, amely szabályozott nukleáris láncreakció megvalósítására alkalmas.
<i>balesetelhárítási és intézkedési terv</i>	Nukleáris vagy radiológiai baleset kockázatának csökkentése, a súlyos determinisztikus egészségügyi következmények megakadályozása, a sztochasztikus egészségügyi következmények valószínűségének csökkentése érdekében végrehajtandó intézkedések megvalósításának gyakorlati támogatását szolgáló terv.

<i>beavatkozás</i>	Emberi tevékenység, amely a sugárforrásra, a besugárzás útvonalára és magukra az egyénekre gyakorolt hatás révén megelőzi vagy csökkenti a személyek olyan sugárterhelését, amely nem szabályszerű tevékenységből vagy az ellenőrzés alól kikerült forrásokból ered
<i>dózis</i>	Az ionizáló sugárzások élő szervezetekre, biológiai objektumokra gyakorolt hatásait leíró mennyiségek összefoglaló neve. (Külön megjelölés nélkül általában az effektív dózist értjük alatta.)
<i>készültségi fokozat</i>	Az ágazatok és országos hatáskörű szerveknek a veszélyhelyzet elhárítására irányuló felkészülésének mértéke három fokozatban meghatározva. A készültségi fokozatokat halasztást nem tűrő esetekben az operatív törzs vezetője, majd a Védekezési Munkabizottság javaslatára támaszkodva a KKB rendeli el.
<i>kiégett üzemanyag</i>	Atomreaktorban hasznosított nukleáris üzemanyag, amely – az atomreaktoron kívüli – újrahasznosíthatósága miatt nem minősül radioaktív hulladéknak.
<i>külső sugárterhelés</i>	Az emberi szervezeten kívül található sugárforrástól származó sugárterhelés.
<i>Nemzeti Lakossági Tájékoztatási Terv</i>	Felkészülési terv a lakosság tájékoztatására nukleáris veszélyhelyzetben, amely tartalmazza a beavatkozó szervek tájékoztatásban betöltött főbb feladatait és szerepkörét, a kölcsönös információs kapcsolatokat, az információáramlás koordinálását és biztosítását, az ellentmondásos információk kiszűrését.
<i>nukleáris anyag</i>	A radioaktív anyagok közül mindazok, amelyek önfenntartó nukleáris láncreakcióra képesek, vagy képessé tehetők, továbbá ezek vegyületei, vagy az elemet, illetőleg vegyületét tartalmazó anyag, különösen az urán, a tórium, a plutónium és bármilyen anyag, amely az előbbiekből egyet vagy többet tartalmaz, a bányászat, illetőleg az ércfeldolgozás körébe tartozó ércek és érchulladékok kivételével.
<i>nukleáris baleset</i>	Minden olyan rendkívüli esemény, amely atomkárt okoz.
<i>nukleáris létesítmény</i>	Az atomerőmű, atomfűtőmű, kutató és oktató atomreaktor, továbbá minden más olyan létesítmény, amelyet az 1972. évi 9. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a Magyar Népköztársaság és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség között a nukleáris fegyverek elterjedésének megakadályozásáról szóló szerződés szerinti biztosítékok alkalmazása tárgyában kötött egyezmény 97. Cikkének I. pontja határoz meg.
<i>nukleáris üzemanyag</i>	Atomreaktor üzemanyaga, amely nukleáris anyagot tartalmaz.
<i>Országos Nukleáris baleset-elhárítási Rendszer</i>	- Az atomenergia békés célokra való alkalmazásakor esetleg bekövetkező - a lakosságot és a környezetet veszélyeztető - nukleáris veszélyhelyzet esetén, annak elhárítására, következményeinek csökkentésére, illetőleg megszüntetésére létrehozott országos rendszer.
<i>radioaktív anyag</i>	A természetben előforduló vagy mesterségesen előállított bármely anyag, amelynek egy vagy több összetevője ionizáló sugárzást bocsát ki, valamint ilyen anyagot tartalmazó készítmény.
<i>radioaktív hulladék</i>	Olyan radioaktív anyag, amely gazdaságosan tovább már nem hasznosítható, azonban a benne található radionuklidok aktivitását, illetve aktivitás-koncentrációját tekintve az atomtörvény hatálya alá esik. (Nem tartoznak ide a létesítményekből szabályozott és ellenőrzött módon a környezetbe kibocsátott radioaktív anyagok.)

<i>radioaktív szennyeződé</i>	Bármely anyag, felület vagy személy vagy a környezet szennyeződése radioaktív anyaggal. (Az emberi test radioaktív szennyeződése magába foglalja mind a bőr külső, mind a szervezet belső szennyeződését.) (16/2000. EüM rendelet)
<i>radiológiai baleset</i>	Sugárforrás ellenőrizetlenné válása következtében fellépő veszélyhelyzet, amely a lakosság, illetve dolgozók nem tervezett és ellenőrizetlen besugárzásához vezethet (nem tartozik ide a nukleáris anyag, vagy létesítmény balesete következtében létrejövő ellenőrizetlen sugárforrás)
<i>sugárforrás</i>	Radioaktív anyag és olyan készülék vagy berendezés, amely ionizáló sugárzás kibocsátására szolgál (16/2000. EüM rendelet)
<i>sugárterhelés</i>	Élő szervezetek ionizáló sugárzás hatásának való kitettsége
<i>súlyos baleset</i>	A tervezési alapot meghaladó, olyan igen kis valószínűségű, hipotetikus esemény, amely a radioaktív kibocsátás szempontjából a legsúlyosabb következményekkel járhat (a 108/1997. (VI. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklete).
<i>sürgős óvintézkedések</i>	A baleset korai időszakában végrehajtandó intézkedések a lakosságot veszélyeztető determinisztikus hatások elkerülése vagy enyhítése és a sztochasztikus hatások csökkentése érdekében.
<i>szennyezettségi határértékek</i>	A radioaktív szennyeződés olyan, jogszabályban, irányelvekben, dokumentumokban meghatározott értéke, amely felett helyzetjavító, vagy védelmi intézkedéseket kell végrehajtani
<i>távmondatt</i>	A Paksi Atomerőműben várható vagy kialakult nukleáris veszélyhelyzetről értesítő bejelentés. A távmondatt hármas tagolása megadja a várható vagy kialakult veszélyhelyzet osztályát, a szél telephelyen mért irányát fokban és sebességét m/s-ban.
<i>Területi Információs Központ</i>	A BM OKF fővárosnál és megyéknél működő alárendelt igazgatóságok 24 órás szolgálatai részére ennek számítógépe biztosítja a BM OKF NBIÉK által feldolgozott országos sugárzási helyzetre vonatkozó adatok és a saját területen működő állomások mérési adatai rendszeres lekérésének lehetőségét.
<i>várható üzemzavarok</i>	A normál üzemi rendszerek, rendszerelemek meghibásodása vagy helytelen működése következtében előálló olyan üzemi folyamatok, amelyek a nukleáris létesítmény élettartama során többször bekövetkeznek, és a radioaktív kibocsátás nem haladja meg a normál üzemeltetésre engedélyezett értéket [a 108/1997. (VI. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklete].

A tervezési zónák és tervezési kategóriák

Olyan létesítmények esetében, amelyekben egy baleset következtében jelentős telephelyen kívüli kibocsátás lehetséges, a tervezés szintje függ a telephelytől mért távolságtól. Ezekre a létesítményekre a tervezés három *veszélyhelyzeti tervezési zónával* számol.

Megelőző Óvintézkedések Zónája (MÓZ)

A létesítmény körül elhelyezkedő előre kijelölt terület, amelyre nézve sürgős óvintézkedési lépések tervei léteznek és az óvintézkedéseket az általános veszélyhelyzet bejelentését követően azonnal alkalmazzák. A cél a determinisztikus egészségügyi hatások bekövetkeztének megakadályozása azáltal, hogy már a kibocsátás *előtt* óvintézkedésekre kerül sor.

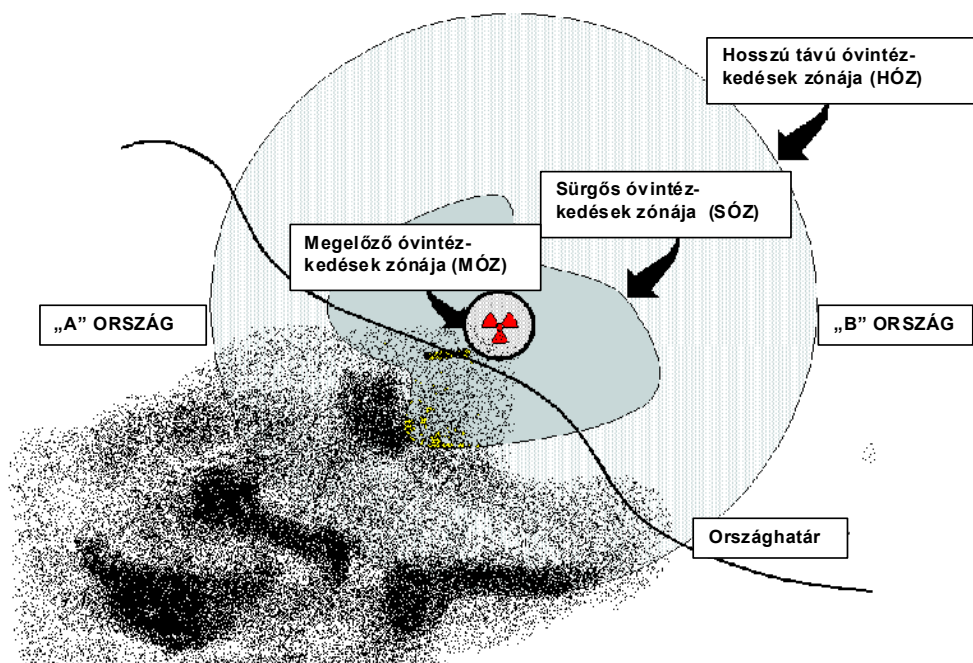
Sürgős Óvintézkedések Zónája (SÓZ)

A létesítmény körül elhelyezkedő előre kijelölt terület, amelyre előkészületeket tettek a sürgős óvintézkedéseknek a környezeti monitorozáson alapuló azonnali bevezetésére.

Hosszú távú Óvintézkedések Zónája (HÓZ)

A létesítmény körül elhelyezkedő előre kijelölt terület, amely a létesítménytől távolabb esik és magába foglalja a sürgős óvintézkedések zónáját. Ezen a területen előzetesen fel kell készülni olyan óvintézkedésekre, amelyek csökkentik a radionuklidok kiülepedéséből és lenyeléséből származó hosszú idejű dózisterhelést.

A veszélyhelyzet tervezési zónákat célszerű a létesítmény körüli durván kör alakú területeknek választani. A zónák méretét a lehetséges következmények vizsgálata alapján kell meghatározni. A zónák határai lehetőleg helyi határoló-vonalak (pl. utak, folyók) legyenek, ezáltal a baleset-elhárítás idején könnyen azonosíthatóak. Fontos megjegyezni, hogy a zónák átnyúlhatnak az országhatárokon. A zónák elhelyezésének elvi vázlatát a 2.16. ábra mutatja.



2.16. ábra. A veszélyhelyzeti tervezési zónák elhelyezkedése

Az I. Tervezési Kategória

Ebbe a kategóriába azok a létesítmények tartoznak, amelyek nagymértékű radioaktív kibocsátásra is képesek és ennek következtében súlyos determinisztikus egészségi következményeket és nagyon nagy, kiterjedt szennyezettséget okozhatnak. Az I. tervezési kategóriájú létesítményekben jellemzően a következő baleset-típusokra kell tervezni:

- 100 MW(th) feletti teljesítményű atomreaktor zónasérülése. A zónasérülés több rendszer együttes meghibásodását feltételezi, ezért a sérülésre figyelmeztető előzetes jelzések várhatóak. Ha a zónasérülés bekövetkezett, nem feltétlenül lehetséges egy jelentős kibocsátás időpontját és jellemzőit megbízhatóan előre jelezni.
- Nagy mennyiségű kiégett üzemanyagot tartalmazó, aktív hűtést igénylő létesítmény sérülése. Az ilyen balesetek lassan fejlődnek ki, kibocsátás csak akkor lehetséges, ha a fűtőelemek hűtése teljesen megszűnik.

Ezekben a balesetekben a kibocsátás ideje és mérete kevéssé becsülhető és a kibocsátás nagyon összetett telephelyen kívüli dózisviszonyokra vezethet. A súlyos determinisztikus egészségi következményeket megelőzheti, vagy kockázatukat jelentősen csökkentheti a Megelőző Óvintézkedések Zónájában, a kibocsátást megelőzően, vagy közvetlenül azt követően elrendelt kimenekítés, vagy elzárkóztatás. A baleset által közvetlenül szennyezett élelmiszer azonnali fogyasztása lehet a belső sugárterhelés fő forrása. Kimenekítés válhat szükségessé a Sürgős Óvintézkedések Zónájában és áttelepítésre lehet szükség a Hosszú távú Óvintézkedések Zónájában. Nagyon súlyos esetekben a tervezési zónákon kívül is szükség lehet óvintézkedésekre.

A II. Tervezési Kategória

Olyan létesítmények, illetve balesetek tartoznak ebbe a kategóriába, amelyekben lehetőség van a sürgős beavatkozási szinteket meghaladó dózist eredményező kibocsátásra, de amelyekben igen kicsi annak esélye, hogy a kibocsátás a telephelyen kívül determinisztikus egészségi károsodást okoz. Ebbe a kategóriába a következő létesítmények tartoznak:

- 2 MW(th) és 100 MW(th) közötti teljesítményű atomreaktorok. A zónasérülés több rendszer együttes meghibásodását feltételezi, ezért a sérülésre figyelmeztető előzetes jelzések várhatóak. Ha a zónasérülés bekövetkezett, nem feltétlenül lehetséges egy jelentős kibocsátás időpontját és jellemzőit megbízhatóan előre jelezni.
- Olyan létesítmények, amelyek tűz, vagy robbanás következtében jelentős mennyiségű radioaktív anyagot képesek kibocsátani. A kibocsátást megelőzheti valamilyen jelzés, de az esetek többségében ilyen nincsen.

Ezekben a balesetekben a kibocsátás ideje és mérete kevéssé becsülhető. Sürgős óvintézkedésekre minden bizonnyal csak a Sürgős Óvintézkedések Zónájában lesz szükség.

A lakosság kimenekítését, vagy elzárkóztatását általában (de a körülményektől függően nem feltétlenül) a kibocsátás előtt, vagy közvetlenül utána kell végrehajtani, hogy az hatékony legyen. A helyzet kialakulásának gyorsasága miatt olyan óvintézkedési stratégiát kell kidolgozni, amely minimális értékelési tevékenység alapján azonnal alkalmazható. Ezekben a létesítményekben olyan balesetek alakulhatnak ki, amelyek a személyzet nagyon nagy sugárterhelésével járhatnak. A belső sugárterhelés kérdése főként a Hosszú távú Óvintézkedések Zónájában fontos.

A III. Tervezési Kategória

Az ebbe a kategóriába eső létesítményekben egy balesetnek csak telephelyen belüli következményei lehetnek. Determinisztikus egészségi károsodás a létesítmény dolgozóit veszélyeztetheti. Ide tartoznak:

- Olyan létesítmények, amelyekben az alkalmazott eljárások lehetővé teszik 30 centiméteres távolságban 10 Sv/h dózisteljesítményű nyílt forrás létrejöttét
- Olyan létesítmények, amelyekben kritikussági baleset következhet be
- 2 MW(th)-nál kisebb teljesítményű reaktorok
- Jelentős (több tíz TBq) aktivitással dolgozó létesítmények

Ezekben a létesítményekben a balesetek többsége előzetes jelzés nélkül következik be és a létesítményen belüli személyzet besugárzására vezethet.

A IV. Tervezési Kategória

Ez a tervezési kategória olyan országok, vagy területek számára fontos, amelyekben nincs előzetesen azonosítható radioaktív veszélyeztetettség. Ez a tervezési kategória a minimális felkészülést biztosítja. Zárt sugárforrásokkal, illegálisan birtokolt, illetve szállított forrásokkal, sugárforrással felszerelt műhold visszatéréseivel, vagy kis mennyiségű radioaktív anyag felhasználásával összefüggő baleset bárhol előfordulhat. Ilyen balesetekre történő helyi felkészülés a radioaktív anyag felismerésére, az alapvető óvintézkedések ismeretére és a további segítségkérés módjának ismeretére korlátozódhat.

Az ilyen balesetek többségében a helyi tűzoltóság, rendőrség és orvosi szolgálat avatkozik be elsőként, és ezek a szervezetek általában nincsenek felkészülve radiológiai balesetek értékelésére.

Az V. Tervezési Kategória

Ez a tervezési kategória azokra a területekre vonatkozik, amelyeken távoli balesetkből származó jelentős mennyiségű kihullás, vagy szennyezett élelmiszer beszállítása várható. Többnyire előzetes jelzés után jelentkeznek a következmények, de előfordulhat, hogy az első indikáció a szennyezettség maga.

Az alkalmazott baleseti osztályozás

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség ajánlásai a nukleáris baleseti helyzeteket öt nukleáris baleseti (veszélyhelyzeti) osztályba (NBO) sorolják. Az osztályozás alapvetően a veszélyeztetés nagyságával függ össze és az alábbiak szerint foglalható össze:

- Potenciális veszélyhelyzeti osztály
- Telephelyi veszélyhelyzeti osztály
- Általános veszélyhelyzeti osztály
- Határokon átnyúló veszélyhelyzeti osztály
- Egyéb radiológiai veszélyhelyzetek osztálya

A telephelyi és általános veszélyhelyzeti osztály csak az I. és II. tervezési kategóriákba eső létesítmények esetén értelmezhető. A potenciális veszélyhelyzeti osztály az I., II. és III. tervezési kategóriába eső létesítményekben állhat fenn. A határokon átnyúló veszélyhelyzeti osztály bármely tervezési kategóriájú létesítményből származhat.

Az egyéb radiológiai veszélyek osztálya tipikusan a IV. és V. tervezési kategóriájú balesetekre vonatkozik, és általában nem kötődik nukleáris létesítményekhez. Az összerendelést az alábbi 2.1. táblázat is mutatja.

NBO\ Tervezési kategória	I	II	III	IV	V
Potenciális veszélyhelyzet	x	x	x		
Telephelyi veszélyhelyzet	x	x			
Általános veszélyhelyzet	x	x			
Határokon átnyúló veszélyhelyzet	x	x	x	x	x
Egyéb veszélyhelyzet				x	x

2.1. táblázat. Lehetséges veszélyhelyzeti osztályok a különféle tervezési kategóriákban

Potenciális veszélyhelyzet

Olyan események következtében áll elő, amelyek jelentős, vagy nem ismert mértékben csökkentik a lakosság, vagy a telephelyi személyzet védelmét. Ilyenkor a telephelyi és telephelyen kívüli baleset-elhárítási szervezetek fokozott készségi állapotba kerülnek, és kiegészítő vizsgálatokat folytatnak.

Telephelyi veszélyhelyzet

Olyan események következtében áll elő, amelyek igen nagymértékben csökkentik a lakosság, vagy a telephelyi személyzet védelmét. Ide tartozik:

- a reaktorzóna, vagy nagymennyiségű kiégett fűtőanyag védelmi szintjének jelentős csökkenése,
- olyan körülmények létrejötte, amelyekben bármilyen további meghibásodás a zóna, vagy a kiégett fűtőanyag sérüléséhez vezethet, vagy
- magas sugárzási szint a telephelyen, vagy sugárzás a telephelyen kívül, amely megközelíti a sürgős beavatkozási szinteket.

Ilyenkor lépéseket kell tenni a telephelyi személyzet sugárterhelésének megelőzésére, és fel kell készülni a telephelyen kívüli óvintézkedések megtételére.

Általános veszélyhelyzet

Olyan események során áll elő, amelyek következtében tényleges kibocsátás történik, vagy jelentős az olyan kibocsátás kockázata, amely a telephelyen kívüli sürgős óvintézkedések bevezetését igényli. Ide tartozik:

- a reaktorzóna, vagy nagymennyiségű kiégett fűtőanyag tényleges, vagy várható sérülése, vagy
- olyan telephelyen kívüli kibocsátás fellépte, amely a sürgős óvintézkedési beavatkozási szinteket meghaladó dózissal jár.

Ilyen esetben a telephely környezetében lévő lakosságot érintő sürgős óvintézkedések azonnali bevezetése ajánlott.

Határokon átnyúló veszélyhelyzet

Olyan események következtében áll elő, amelyekben a kibocsátott radioaktív anyagok országhatárokon keresztül haladva a nemzetközi ajánlások szerinti óvintézkedések, vagy étel- és ital-fogyasztás-korlátozások bevezetését igénylő dózisokat, vagy étel- és ital-szerbeli koncentrációkat eredményezhetnek.

E veszélyhelyzeti osztály megkülönböztetése az előző háromtól azért indokolt, mert a nemzetközi gyorsértesítési kötelezettségek az ebbe az osztályba eső veszélyhelyzet esetén merülnek fel.

Egyéb radiológiai veszélyhelyzetek

Olyan, nem nukleáris létesítményben előadódó helyzetek összefoglaló osztálya, amelyek lokalizált, lassan kialakuló, vagy korlátozott hatású sugárveszély következtében jönnek létre. Négy ilyen tipikus helyzetet különböztetünk meg:

- Radiológiai balesetek,
- Elveszett, vagy elloptott („hiányzó”) sugárforrások,
- Műhold visszatérése,
- Megnövekedett sugárzási szint.

Az egyes helyzetek jellegzetes esetei a következők:

Radiológiai balesetek

Jellegzetesen az alábbi eseteket öleli fel:

- A determinisztikus határértékeket várhatóan, vagy bizonyítottan meghaladó dózisok, avagy a determinisztikus hatások fellépte,
- A lakosságot potenciálisan, vagy valóságosan fenyegető, a sürgős óvintézkedési beavatkozási szinteket meghaladó dózisok megléte,
- Besugárzás, vagy kiterjedt sugárszennyeződés következtében várhatóan, vagy ténylegesen bevezetett lakossági óvintézkedések,
- Határokon átnyúló események jelei, úm. nemzetközi szállítmányban talált veszélyes forrás, vagy radioaktív szennyeződés,
- Egy másik állam számára szükséges adminisztratív válaszingintézkedések és/vagy óvintézkedésekre vonatkozó tanácsadás.

Elveszett, vagy ellopott forrás

Olyan esetek, amelyekben

- Ha a forrás árnyékolatlan, annak esetleges birtoklása a külső sugárterhelés következtében halálos determinisztikus hatásokkal járhat,
- Ha a forrás árnyékolatlan, annak kezelése a külső sugárterhelés következtében súlyos szöveti károsodásra vezethet,
- Ha a forrás felnyílik, belélegzése, vagy elfogyasztása halálos dózist eredményezhet.

Műhold visszatérése

Nukleáris meghajtású, vagy determinisztikus hatással is járható radioaktív anyagot hordozó műhold visszatértekor belép, vagy belépett a Föld légkörébe.

Megnövekedett sugárzási szint

Bizonyított levegő-szennyeződés, vagy légköri radioaktív szennyezettségnek betudható magas sugárzási szint (dózisteljesítmény), amely feltehetőleg egy másik államból érkezett. A dózisteljesítmény tipikusan legalább tízszerese a háttérsugárzásnak.

3. A védelemgazdaság biztonságpolitikai összefüggései

A biztonságot legáltalánosabban negatív definícióval a veszély, a veszélyeztettség hiányával szokták meghatározni.

A biztonság definíciója

- A biztonság a veszély hiánya.
- A biztonság az egyes emberek vagy csoportjaik, az államok és államcsoportok bizonyossága afelől, hogy a lehetséges veszélyektől védve vannak.
- A biztonság olyan állapot, amelyben az egyéneket, csoportokat és az államokat komoly veszélyek nem fenyegetik, ill. azoktól védettnek érzik magukat, vagy – pozitívan kifejezve – amelyben biztosak, hogy jövőjüket saját elképzeléseik szerint alakíthatják.²

A Magyar Köztársaság védelempolitika alapelvei és a nemzeti katonai stratégia pozitív módon határozza meg a fogalmat és kifejti, melyek azok a területek, amelyek ide tartoznak.

A védelempolitika alapelvei

A honvédelem két pillére

- nemzeti önerő
- szövetségi együttműködés
 - Magyarország egyetlen államot sem tekint ellenségesnek.
 - A Magyar Köztársaság a NATO és az Európai Unió aktív és konstruktív tagja.
 - A Magyar Honvédség a nemzetközi jog alapján részt vesz régióink és a világ stabilitásának megőrzését szolgáló békefenntartó, humanitárius műveletekben.

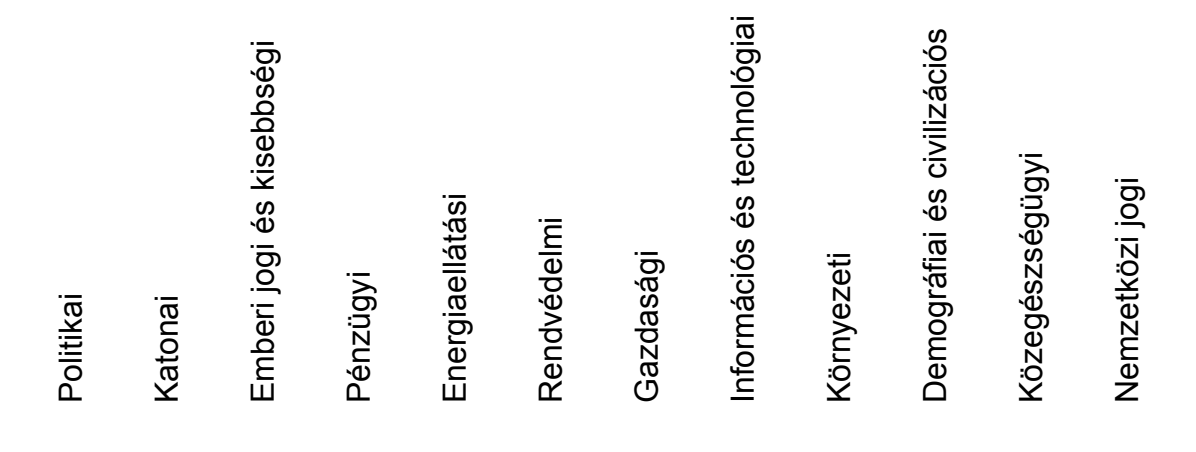
A Magyar Köztársaság kormánya a biztonságot átfogó módon értelmezi, amely a politikai és katonai tényezőkhöz túl magában foglalja annak gazdasági, pénzügyi, energiaellátási, rendvédelmi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, demográfiai és civilizációs, közegészségügyi, valamint nemzetközi jogi dimenzióit is. A Magyar Köztársaság kormánya a biztonság- és védelempolitikát a különböző kormányzati intézmények közös feladatának tartja.

A Magyar Köztársaság kész és képes arra, hogy ellenálljon a határait, szuverenitását érintő esetleges fenyegetéseknek, cselekvéseknek, akcióknak.

² Biztonságpolitikai Szótár, NSZK, 1985.

A Magyar Köztársaság biztonságát a földrajzilag távolabb eső válságok közvetlenül is befolyásolják. A globalizáció hatásaként növekszik az országok kölcsönös függősége, biztonságukat és stabilitásukat is egyre erősebben befolyásolja a világ más részeinek stabilitása, vagy annak hiánya. A válságokkal terhelt régiókban igen rövid előrejelzési idővel törhetnek ki az országokon belüli és országok közötti fegyveres konfliktusok. A konfliktusok megoldása a nemzetközi közösség közreműködését igényelheti, ezért a katonai erő várható alkalmazásának mind kevésbé szab korlátot a földrajzi távolság.

A Magyar Köztársaság biztonságára potenciális fenyegetést jelent a tömegpusztító fegyverek, valamint a célba juttatásukhoz szükséges eszközök és technológiák ellenőrizetlen terjedése is, különösen azoknak a terrorista szervezetek általi megszerzése és lehetséges alkalmazása. Katonai eszközöket is igényelhet azoknak a válságoknak a kezelése, amelyek alapja az energiához és a stratégiai nyersanyagokhoz történő akadálytalan hozzáférés biztosítása, a kábítószer terjedése, a klímaváltozás, a világ egyes régióinak túlnépesedése, a politikai és a vallási szélsőségek terjedése.



3.1. ábra. A biztonság fogalmába tartozó területek

A biztonság fogalmába tartozó területekből kiemelve a gazdasági biztonságot, annak fogalmi lehatárolása az alábbiak szerint lehetséges:

Fogalmi lehatárolás

- A biztonság

A **biztonság** egyénekhez (egyres emberekhez), emberi közösségekhez (csoportokhoz), államokhoz (nemzetekhez), nemzetközi rendszerekhez köthető kategória, amely mindig valamilyen értékek ellen irányuló fenyegetés, veszély vagy kockázat megjelenése kapcsán felmerülő igényben fejeződik ki.

- A gazdasági biztonság

A **gazdasági biztonság** ugyanúgy egyénekhez (fogyasztókhöz), emberi közösségekhez (pl. szolgáltatói csoportokhoz), államokhoz, nemzetközi rendszerekhez – hazai és nemzetközi **gazdasági** szereplőkhöz – köthető kategória, amely vagy valamilyen **gazdasági** érték, illetve érdek ellen irányuló fenyegetés, veszély, kockázat megjelenése kapcsán felmerülő általános igényben, vagy egyéb fenyegetés, veszély, kockázat elhárítása során felmerülő **gazdasági** igényben fejeződik ki.

- A gazdaságvédelem

A **gazdaságvédelem** a nemzetgazdaság alapvető érdekeinek, értékeinek védelme érdekében kifejtett állami irányítási tevékenységet jelenti a káros külső és belső hatásokkal szemben.

- A gazdaság védelmi felkészítése

A **nemzetgazdaság védelmi felkészítése** (gazdaságfelkészítés) a biztonság- és védelem-, illetve a gazdaságpolitika részét képező, a gazdaság biztonsága és védelme érdekében kifejtett tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába bevont közigazgatási szervek felkészítik a nemzetgazdaságot az erőforrások védelmi célú felszabadítására, a civil szervezetek és a kijelölt szolgáltatók felkészülnek a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítási feladatok végrehajtására.

- A kritikus infrastruktúra

kritikus infrastruktúrának minősülnek azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek, fizikai vagy információtechnológiai rendszerek, berendezések, eszközök és azok alkotó részei, melyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon súlyos hatást gyakorolhat az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a nemzetgazdaság és a kormányzat működésére.

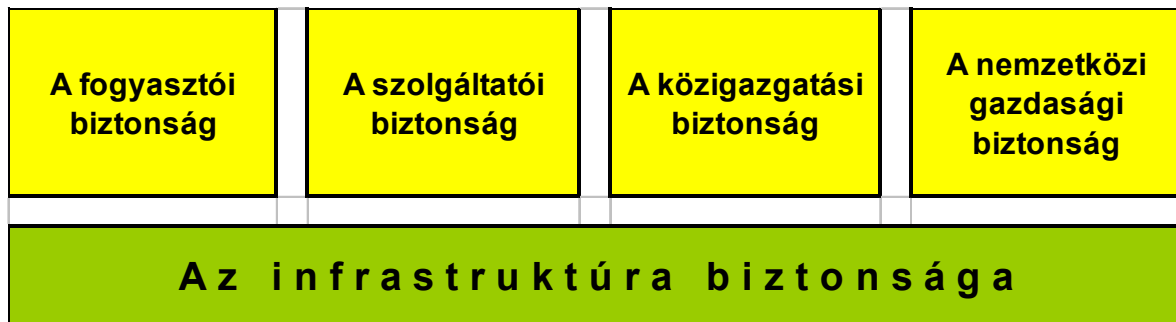
- A gazdaság működésének kritikus időszakai, a válsághelyzetek

A gazdaság működése szempontjából **válsághelyzetek** az állam, illetve a gazdaság működésének olyan kivételes esetei, amelyekben a kialakult helyzet kezeléséhez rendkívüli jogrend vagy kormányzati intézkedés alapján erőforrások mozgósítására (igénybevételére) van szükség.

- A válsághelyzetek intenzitása

A válsághelyzetekben az **intenzitás** a krízishatás erősségének jellemzésére alkalmas függő változó, amely arányos a válsághelyzet kezelésére fordított valamely erőforrás, például a védekezésre felhasznált pénzeszközök mennyiségével.

A gazdasági biztonság fogalmainak értelmezéséhez meg kell határoznunk annak összetevőit (pillérek), amelyek egyben a gazdaság szereplőinek egy jól behatárolható halmazát is jelentik.



3.2. ábra. A gazdasági biztonság pillérei a gazdaság szereplői szerint

A gazdasági biztonság tényezői

A gazdasági biztonság fogalmának egy másik megközelítése a gazdasági biztonság tényezőinek (dimenzióinak) számbavétele.

A **gazdasági függés mértéke** (nyersanyagok, energiahordozók, hozzájuk való jutás, adósság, ipari vagy mezőgazdasági monokultúra, pénzügyi kiszolgáltatottság, cserearányok, piacok, árviszonyok, állami befolyás, stb.)

A **veszélyeztetettsége iránya objektív** (pl. nyersanyag vagy energiahordozók hiánya) vagy **szubjektív** (pl. más hatalmak szándékos nyomásgyakorlása, bojkott, embargó, szankciók) lehet.

A **szociális dimenzió**. Az infláció, a munkanélküliség, a belső piaci egyensúly, a tulajdon biztonsága, a demográfiai helyzet, az állampolgárok egzisztenciális biztonsága, a technológiai szint, az infrastruktúra, a kommunikáció helyzete stb. hatása a politikai rendszer stabilitására, illetve valamennyi biztonsági dimenzióra.

A **katonai szférával** való kapcsolat. A hadigazdaság állapota, teljesítőképessége, átállási, illetve konverziós lehetőségei, valamint a fegyverkereskedelemben elfoglalt pozíció.

A gazdasági biztonság fogalmának elemzése során újra és újra vissza kell térni a biztonság fogalmába tartozó többi területhez, az ún. horizontális témákhoz, hiszen a biztonsági tényezők közül kiemelkedő a katonai szférával való kapcsolat, de nem hanyagolható el a katasztrófa-elhárítás, a rendvédelem vagy az egészségügy biztonsági tényező mivolta, különös tekintettel követelménytámasztói (fogyasztói) igényeikre.

Horizontális témák

- Honvédelem,
A Magyar Honvédség válsághelyzeti szükségletének tervezése.
- Katasztrófa-elhárítás,
A katasztrófavédelmi szervek (Tűzoltóság, Polgári Védelem) válsághelyzeti működéséhez szükséges gazdasági erőforrások tervezése.
- Rendvédelem
A rendvédelmi szervek (Rendőrség, Büntetés-végrehajtás, Vám- és Pénzügyőrség, Polgári Nemzetbiztonsági Szolgálatok) és a bíróságok válsághelyzeti működéséhez szükséges gazdasági erőforrások tervezése.
- Egészségügy
A Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a bíróságok, valamint a lakosság válsághelyzeti gyógyszer-, kötszer-, egészségügyi anyag és szolgáltatás igényének tervezése.

Átfogó helyzetkép a gazdaság biztonságáról

Ahhoz, hogy átfogó képet alkothassunk a gazdaság biztonságáról, több tényezőt kell elemezni. Ilyenek

- a hazai szabályozási környezet,
- az intézményi környezet,
- a gazdaságfelkészítési tervezés módszertana, infrastrukturális háttere,
- a rendszer finanszírozása és
- a nemzetközi gazdaságbiztonsági kapcsolatok.

Ezek közül csak érintőlegesen foglalkozunk a hazai szabályozási környezettel, a rendszer finanszírozásával vagy a nemzetközi kapcsolatokkal, mivel azokra az általános szabályok vonatkoznak.

Részletesebben kell szólni az intézményi környezetről és a tervezésről, mivel itt más területektől eltérő sajátosságok is fellelhetők.

A gazdaság biztonságos működése fenntartásának védelmére a teljes közigazgatásnak rendelkezésre kell állnia. A szabályozási feladatokból valamennyi minisztérium kiveszi a részét. A közigazgatás részét képező védelmi igazgatás feladata a biztonság megóvása, a rendkívüli intézkedések végrehajtásának ko-

ordinálása. Erre a feladatra az egyes ágazati minisztériumok védelmi szervezeti egységei, védekezési munkabizottságai hivatottak. E szervezetek munkáját válsághelyzetekben – a védekezési helyzet jellegétől függően – illetékes miniszter irányítása alatt működő védekezési munkabizottság koordinálja. Honvédelmi típusú válsághelyzetben a honvédelemért felelős miniszter, katasztrófa típusú helyzetben a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, tisztán piacgazdasági ellátási zavar, illetve közlekedésbiztonsági probléma esetén a gazdasáért, illetve a közlekedésért felelős miniszter az illetékes. Hasonló feladatuk lehet az egészségügyi, az igazságügyi, a rendészeti, a környezetvédelmi, a vízgazdálkodási, a gazdasági, a közlekedési, a földművelésügyi és a vidékfejlesztési területért felelős minisztereknek, államtitkároknak és az Atomenergia Hivatal főigazgatójának az egyes katasztrófatípusnak megfelelően felálló Kormányzati Koordinációs Bizottság szakmai elnökhelyetteseként.

A közfeladatok felülvizsgálatával egyidejűleg – kormányhatározat alapján – megkezdődött egy tárcaközi kidolgozói munka a védelmi igazgatás központi koordinációjának korszerűsítésére.

A közfeladatok felülvizsgálata során megfogalmazódott, hogy a katasztrófavédelemmel kapcsolatos felelősségi, működési rendszert is még további vizsgálatnak kell alávetni, a folyamatok optimalizálása, a katasztrófavédelmi rendszer integráltságának erősítése érdekében.

Az intézményi környezet átalakítására az ún. 4M folyamat a jellemző.

A 4 M folyamat

- maintenance (fenntartás-megőrzés),
- modernise (modernizálás),
- marketise (piacosítás),
- minimise (minimalizálás).

Ez az intézményrendszer korszerűsítésének keretében a szervezetek csökkentését (a bürokrácia minimalizálása), a tevékenységek kiszervezését, piacosítást jelenti a tevékenység folytonosságának megőrzése mellett. A folyamat célfüggvénye a költségcsökkentés, hatékonyságnövelés.

A rendszerváltás óta nemzetgazdaságunk jelentős átalakuláson ment keresztül. Alapvetően megváltozott a gazdaság tulajdonosi szerkezete. Meghatározóvá vált a magántőke, és egyre nőtt a külföldi működő tőke szerepe. A hazai lakosság-ellátási piacon megjelenő multinacionális kereskedelmi szervezetek a minősített időszakos ellátás biztosítása szempontjából új lehetőséget, de újszerű kezelést is igényelnek. A működő kereskedelem manapság szinte minden igényt képes kielégíteni. A vállalkozói szervezetek növekvő száma és folyamatos fluktuációja azonban jelentősen megnehezíti a gazdaság naprakész figyelemmel kísérését.

Szociális piacgazdaság típusú nemzetgazdaságunk az ezredfordulón – a több éven át sorozatban jelentkező természeti katasztrófák és egyéb, külső, politikai/gazdasági zavaró tényezők ellenére – jelentős növekedésben volt. Az éves

kormány-jelentésekben a gazdaság védelmi felkészítéséért felelős tárca a 90-es évek elején jelezte, hogy *a stabilizálódó és bővülő gazdaság nem jelenti automatikusan a védelmi felkészültség javulását is*. A védelmi célra fordítható, összességében nem csökkenő források a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek korábban elmaradt fejlesztéseire és a pótlásokra lettek fordítva, miközben a védelmi kapacitás nemzetgazdaságilag egyáltalán nem elhanyagolható elemeinek (az állami tartalékok készleteinek, a védelmi infrastruktúrának) a megőrzése is alig volt lehetséges. A mérsékelt növekedés időszakában még nehezebb a védelmi felkészültség szinten tartása. Ehhez tudatos, összehangolt – nemcsak a pénzügyi forrásokra vonatkozó – állandó fejlesztés szükséges.

A gazdaság védelmi felkészítése.

A védelem, a gazdaság védelme közgazdasági értelemben piaci kudarcnak számít. Tekintettel arra, hogy békében a fenyegetettség érzése általában nem jelentős, válság időszakában akár végtelen nagy is lehet, a kereslet a védelem iránt szakaszos. A hirtelen jelentkező kereslet csak folyamatos erőfeszítések árán biztosítható, vagyis a kínálatnak akkor is folyamatosnak kell lennie, amikor a kereslet szinte nulla. Ez pedig kizárja a védelmi tevékenység piacosítását, és a kínálat biztosítását pedig az állam felelősségébe utalja.

A gazdaság védelmi felkészítése állami feladat, ez következik a már említett biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló dokumentumból is: „A nemzetgazdaságnak képesnek kell lennie arra, hogy a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai célkitűzései eléréséhez szükséges gazdasági alapokat biztosítsa.”

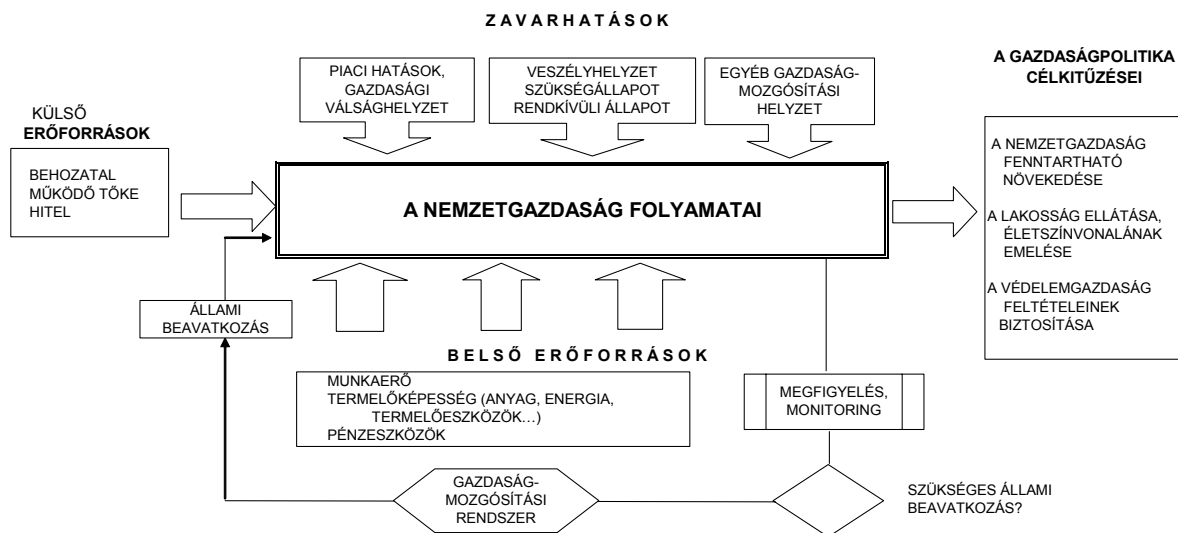
Tervezési ciklusonként egyszer el kell készíteni a követelménytámasztók igénybejelentését, és vissza kell igazolni a kielégítés módját, az erőforrás biztosítóját, a szolgáltatót. Elegendőnek látszik a bekövetkező gazdaságmozgósítási helyzetben rendkívüli adatgyűjtéssel pontosítani az adatokat, és véglegesíteni az igénykielégítési terveket. Ez utóbbi tevékenységeket célszerű gyakoroltatni a megfelelő gyakorisággal megrendezésre kerülő tervezési gyakorlatokon.

A gazdaság védelmi felkészítésével és a gazdaságfelkészítési tervezéssel részletesebben az 5. fejezet foglalkozik.

Az állami feladatok kezelése nem azonos a gazdaság védelmi felkészítése és a gazdaság biztonságos működése területén. A védelmi felkészítés hagyományosan szinte kizárólag állami feladatként számon tartott tevékenységét a mai biztonságpolitikai és piaccgazdasági környezetben (amikor a fenyegetettség érzése nem jelentős) már nem képes a lecsökkent védelmi igazgatási apparátus a korábbi színvonalon ellátni, és a jelen gazdasági helyzetben az állam nem tud többet áldozni a romló tendencia megakadályozása érdekében. A gazdaság biztonságos működése területén fordított a helyzet. A kormányzat eddig gyakorlatilag nem foglalkozott a gazdaság működőképességének biztonságával, ma már egyre inkább a közigazgatás napirendjére kerülnek – a társadalom, a gazdaság normál működését zavaró, korlátozó vagy ellehetetlenítő – olyan új típusú gazdaságbiztonsági válsághelyzetek, amelyek kezelése nem állami eszkö-

zökkel hatékonyan megoldható, viszont még nincs szabályozva a magánszféra bevonása ezen tevékenységekbe.

A gazdaságmozgósítás helye a nemzetgazdaság modelljében



3.3. ábra. A gazdaságmozgósítás mint szabályozó elem a nemzetgazdasági modellben

A követelménytámasztói igényekben szereplő termékekre, szolgáltatásokra vonatkozó rendszeres adatgyűjtéseket – a gazdasági szereplők és tevékenységek gyors változása miatt – sűríteni célszerű, amire a korszerű számítástechnika segítségével már van lehetőség. Ezáltal teljesebb és naprakészebb képet nyernek a tervezők a gazdaságfelkészítés szempontjából lényeges gazdasági folyamatokról. A védelemgazdasági tervekben szereplő adatok tervezési cikluson belüli módosítására csak a rendszeres adatgyűjtésből érkező jelentős változás esetén kell sort keríteni.

Állandó gondot jelent a követelménytámasztó szerveknek, hogy milyen válsághelyzetre tervezik a szükségletüket. A háborúra, mint a fenyegetettség maximumára tervezés a mai nemzetközi biztonságpolitikai környezetben már nem reális, szakmailag nem megalapozott, és közgazdasági szempontból sem tartó. Meg kell határozni a reális kockázatnak megfelelő biztonságra tervezés módszerét.

Korszerűsíteni kell az egységes követelménytámasztói nomenklatúrát, mert egyrészt a képesség alapú tervezésre már nem alkalmas, másrészt megváltozott az alapját képező hazai hatályos termék- és szolgáltatás-jegyzék.

A követelménytámasztó szervek területi igényei kielégíthetőségének tervezését a szűkös szakember kapacitással rendelkező megyei, illetve helyi védelmi bizottságok végzik. Ennél a feladatnál nem mindig egyértelmű minden szolgáltatásra az ágazati és/vagy a területi tervezési jelleg. Nem világos minden esetben

az ágazati és a területi tervező szervek hatásköre, gyakran fennáll az átfedés lehetősége. Az adatszolgáltatásba bevonható szolgáltatók köre is sokszor kérdéses. Fontos lenne az egyes ágazati és területi tervező szervek együttműködési pontjainak a pontosítása.

A tervezés jelenleg jóformán a szakapparátus ismeretanyagán, lelkesedésén és kapcsolatrendszerén alapul. A felvetődő problémákat ma még ily módon, ha nem is mindig a leírt módszertan szerint, de kezelni lehet. Az egyre gyorsuló, társadalmi és generációs okból szükségszerűen végbemenő személycserék miatt azonban ez a lehetőség rövid időn belül megszűnik, és a problémák kezelésére új megoldási módokat kell találni.

Az itt megfogalmazottak a tervezés infrastrukturális megújításának keretében valósulhatnak meg, ami a közigazgatás korszerűsítésének és információ technológiai fejlesztésének (e-kormányzás) folyamatába illeszkedik.

Az infrastrukturális háttér megújítása

A gazdaságfelkészítési tervezés módszertana és információtechnológiai támogatása állandó fejlesztés alatt van. Jelenleg az alábbi korszerűsítési irányokban folynak a vizsgálatok.

- Válsághelyzetek szituációkatalógusának összeállítása,
- A képességtervezés módszertani bevezetése,
- Szükségletek elektronikus katalógusának feltöltése,
- A válsághelyzeti beszerzések tervezése elektronikus közbeszerzés segítségével,
- Elektronikus adatszolgáltatás, kapcsolattartás a tervező szervek között,
- Szolgáltatók elektronikus dossziéjának megnyitása és karbantartása,
- Modellezési, képzési rendszer kialakítása,
- Az elektronikus kommunikáció biztonságának őrzése és felügyelete.

A válság és a válsághelyzet

A gazdasági biztonság eddig vizsgált tényezőiből kialakult az a kép, hogy az átalakuló (korszerűbb) intézményrendszer a megújuló tervezési infrastruktúrát kihasználva, akkor tud a horizontális igényeknek megfelelő képesség alapú gazdaságvédelmi felkészítési terveket és intézkedéscsomagokat kidolgozni, ha jól megalapozott válság szcenáriókra válaszol.

A szakirodalomban fellelhető több tíz válság definícióból önkényesen emelünk ki egyet, és adjuk meg a tipizálás szempontjait, majd egy nagyon konkrét válsághelyzet, a katasztrófa egy lehetséges meghatározását. A gazdasági biztonságot és a védelmi felkészítést alapjaiban érintő globális világgazdasági válságról a függelékben adunk rövid összefoglalót.

Válság: a minősített időszak kihirdetését nem indokoló állapot, amely valamely nemzeti vagy nemzetközi esemény, helyzet következtében, illetve annak bekövetkezési kockázata esetén hatással van

- a nemzetközi békére és biztonságra vagy
- az alkotmányos rendre (berendezkedésre és működésre), a közrendre és a közbiztonságra, vagy amely
- veszélyezteti az állampolgárok életét és vagyonbiztonságát, illetve a természetes és épített környezetet, és
- hatékony kezeléséhez nem elegendők a szokásos eljárasmódok; a beavatkozás kormányzati intézkedéseket igényel, és erőforrások rendkívüli igénybevételét teszi szükségessé (a gazdaság mozgósítását igényli).

Válság, válságkezelés

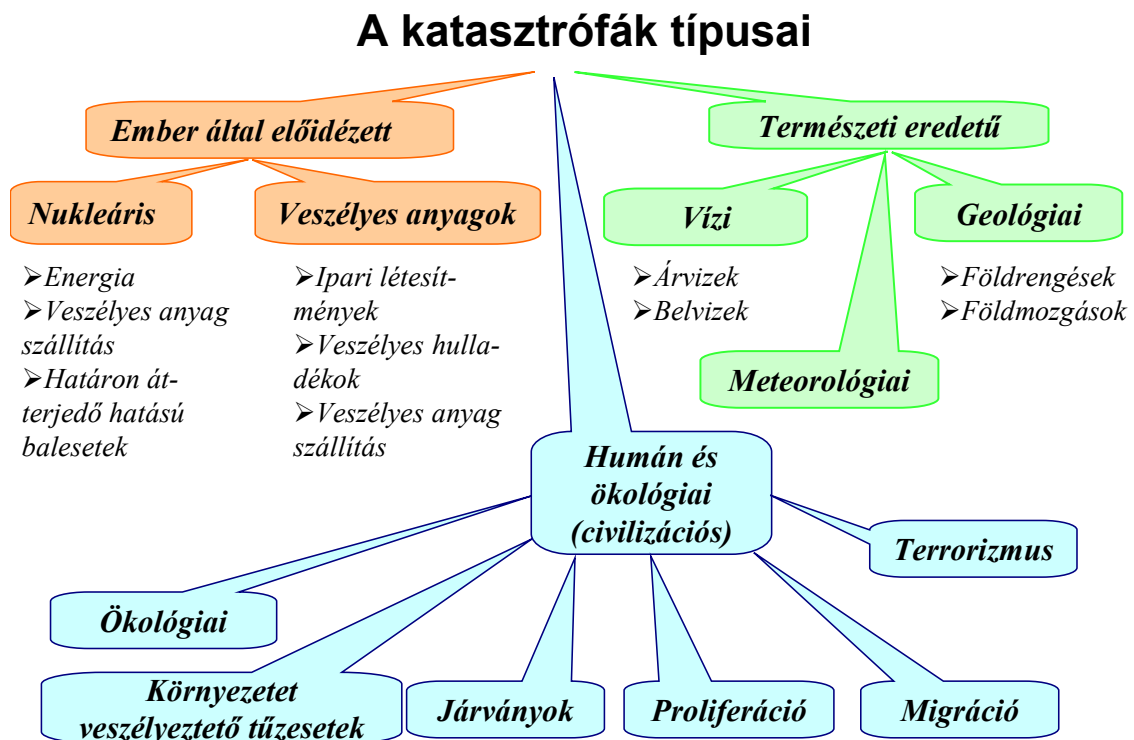
- A **válság** olyan rendkívüli esemény (események) által kiváltott ártalmas állapot, amely a védelmi igazgatás helyi vagy országos rendszerének aktivizálását és rendkívüli intézkedések megtételét teszi szükségessé.
- A **válságkezelés** helyi vagy nemzeti (nemzetközi) szinten összehangolt rendkívüli védelmi intézkedések sorozata, amelyek a válság megelőzésére, ellenőrzés alá helyezésére irányulnak, valamint lehetővé teszik a válság lehetséges vagy tényleges kihatásainak kedvező befolyásolását, illetve következményei felszámolását.

Válság típusok

A válságok kemény és puha csoportra oszthatók.

- **Kemény válságok:** magas érzékenységűek gyors feltárást és nagy figyelmet igényelnek, mint pl. természeti-, repülőgép-, vonat-, hajókatasztrófák, bankcsődök, gyermekrablások, termékhamisítások, szennyezések, tüzek, robbanások.
- **Puha válságok:** lassan, hosszú idő alatt alakulnak ki, de komplexek, nehezen kezelhetők, pl. munkabeszüntetések, sikkasztások, megvesztegetések, pereskedések.

A katasztrófa típusú válságok egyfajta csoportosítását mutatja a következő 3.4. ábra.



3.4. ábra. A katasztrófák típusai

Katasztrófa

A **katasztrófa** a sürgősségi helyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges

intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételeét igényli.

A lakossági ellátás

A gazdasági biztonság, a gazdaság védelmi felkészítése, a működőképesség megőrzése nem öncél, annak középpontjában mindig az állampolgár kell álljon, aki az állam védelmi szolgáltatását igénybe veszi. Természetesen ez „gondoskodó szolgáltatás” történelmi, társadalmi környezettől függően tág határok között változhat, a teljes magárahagyatottságtól, a totális állami paternalizmusig.

A minősített időszaki lakossági ellátás jogi háttéréről és a szükséglet tervezéséről részletesebben az 5. fejezetben lehet olvasni.

Az egyén biztonsága és mit tesz érte?



- Tudatos állampolgári önkéntesség
- Önvédelmi képesség növelése

3.5. ábra. A kevert stratégia szemléltetése

A helyes megoldás a kevert stratégia alkalmazása lehet, ami a nemzeti katasztrófavédelmi stratégia (tervezet) dokumentumaiban a tudatos állampolgári önkéntesség (részvétel) és az önvédelmi képesség növelése címszavakban foglaltható össze.

Az önkéntesség és az önellátás magas fokán (pl. Svájc) sem szűnik meg az állami felelősség, aminek megfelelő keretek között tartása a védelmi felkészítés egyik feladata.

Speciális állami feladat a lakosság válsághelyzeti ellátásának biztosítása. Ennek tervezése alapvetően a megyei védelmi bizottságoknál folyik, az ágazati tervező szervek (illetve a központi tervező szerv) csak a területi ellátatlansági esetekben kapcsolódnak be a tervezési folyamatba.

Bonyolítja a tervezés módszertanát és hatékonyságát a szolgáltatók központjainak, telephelyeinek, raktárainak eltérő területi (regionális, országos) elosztottsága. A nagy üzletláncok termékazonosítási rendszerei nem egyeztethetők a tervezési nómenklatúra tételeivel. A tervezéshez irányadónak használt kiemelt és kiegészítő cikkek jegyzéke és normái – egyes esetekben – felülvizsgálatra szorulnak, hiszen megállapításuk óta több mint egy évtized eltelt.

A központi elosztás igénye csak területi kielégítetlenség esetén állhat elő, aminek a jelenlegi ismeretek alapján – a kereskedelemről történő igénykielégítés jelentős tartalékaival figyelembevételével – csekély a valószínűsége.

Míg korábban a tervező közvetlenül számolhatott a helyi pékek kapacitásával, úgy egy nemzetközi ellátó lánc sokszor egységes készletgazdálkodási rendszeren alapuló felfogása nem teszi lehetővé az egyes cikkek szerinti területi igények tényleges összesítését, és a globális kielégítő képesség ellenőrzését. A kereskedelmi üzletláncok még nincsenek megfelelően bevonva a lakosság-ellátás feladatkörébe. Ezt indokolná az a körülmény, hogy az iparszerű élelmiszertermelés már nem lokális, hanem regionális szinten történik, s a régióhatárok gyakran az országhatárokon is túllépnek. A nagy szállítókkal történő egyeztetéseknél a lakossági szükségletek tervezésben nem elégséges a központi tervezői szint szerepe. A piaci kielégítési formák előtérbe kerülése maga után vonja az adatszolgáltatási, nyilvántartási rendszer átalakítását is, és a rendelkezésre álló pénzügyi források feletti gyors rendelkezési képesség megteremtése is az új eszközrendszer részét képezi. A módosult ellátási formák a közlekedési infrastruktúra biztosításával szembeni követelményekre is kihatással vannak (például nagyobb távolságra vonatkozó szállítási igények súlya növekedett).

A nagy ellátó láncok igénybevétele, az elosztó raktárak regionális vagy országos elhelyezkedése, a globális kereskedelem lehetőségeinek kihasználása az alkalmazandó eszközrendszerben jelentős hangsúly eltolódást jelent. Egyes individuális termelő helyek megtartása mellett fontossá válnak az ellátó (kereskedelmi és beszállítói) lánc működési feltételei, illetve a szállítás fenntarthatósága, s ez túlléphet az eddigi területi határokon.

A védelmi célú tartalékolás

A tartalékképzés, tartalékolás a termelési-fogyasztási ciklus technológiai és logisztikai (tér- és időbeli) sajátosságaiból adódóan különböző mértékű, de természetesen és szükségszerű velejárója a folyamatnak. A védelmi célú tartalékolás annak speciális esete, ami a gazdasági biztonság pillérei közül mindegyiket

érinti. Jelen leírásban nem nevesítjük a kritikus infrastruktúrákat érintő tartalékokat, de a gondolatmenet lényege azokra is fennáll.

A védelmi célú állami tartalékolás célja, hogy a kormányzat a hon- és rendvédelmi szervek ellátását szolgáló, valamint a gazdaság működését, a lakosság élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető helyzetekben azonnal felhasználható erőforrás készletekkel rendelkezzen.

- A tartalékolás a gazdaságmozgósítási feladatok végrehajtásában közreműködő követelménytámasztó szervek nemzetgazdaságtól igényelt szükségleteinek klasszikus, legbiztonságosabb – de legdrágább – kielégítési módja.
- Ellenérdekeltség van követelménytámasztó és tartalékoló között a szükség-szerűség és a gazdasági kényszer alapján.
- A készletezés lényege nem abban rejlik, hogy a nemzetgazdaság minél magasabb tartalékokkal rendelkezzen, hanem abban, hogy a potenciális felhasználó (a szükséglet felmerülési helyén) a szükséglet felmerülése időszakaiban rendelkezzen az adott készletelemmel.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének legnagyobb dilemmája, hogy normál időszakban piaci igénnyel nem megalapozott, nagy részben a piaci mechanizmusok hatáskörén kívül eső gazdasági folyamatokat a piac keretében kívánja megoldani. Így például a válsághelyzeti rendelkezésre állási szolgáltatási szerződések hatékony alkalmazásának fő problémája, hogy nincs normál időszaki ellentételezés (sem pénzügyi, sem adókedvezmény, sem versenyelőnyt adó), ami a szolgáltató igazi érdekeltségét megteremtené.

A gazdaság védelmi felkészítésének értékelése, a gazdaság válsághelyzeti teljesítőképességének minősítése jellemzően kormányzati feladat. A tevékenységért felelős tárca – a kialakult gyakorlatnak megfelelően – a tervezett bruttó hazai termék (GDP) százalékában kifejezett éves védelemgazdasági szükséglet alapján értékeli a gazdaság minősített időszaki teljesítőképességét. Amennyiben a válsághelyzetekben beavatkozó szervek minősített időszaki igényei – értékben kifejezve – nem haladják meg a GDP 3-5%-át, a gazdaság teljesítőképességét megfelelőnek értékelik.

A gazdaság védelmi felkészítésének legfontosabb elemei a védelmi célú tartalékolás és a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés. A követelménytámasztó szervek szempontjából a leghatékonyabb igénykielégítési mód a különféle védelmi erőforrások tartalékolása.

A tartalékok ágazati jellege

- ipari termékek, eszközök, különösen haditechnikai, hadfelszerelési és közlekedési eszközök,
- hírközlési és informatikai eszközök,
- mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek,

- egészségügyi és gyógyszeripari termékek, gyógyászati eszközök,
- vízügyi és árvízvédelmi eszközök,
- pénzeszközök.

A hagyományosan kialakult tartalékolási rendszer – a szerény költségvetési fejlesztési és fenntartási lehetőségek következtében – mára elvesztette készlete reálértékének jelentős részét. Hiányzik az egységes készletképzési és felhasználási stratégia. A védelmi tartalékolás stratégiájának újragondolását a védelmi felkészítés terén az elmúlt másfél évtizedben bekövetkezett koncepcionális, tartalmi és szervezeti változások egyaránt szükségessé teszik. A tartalékokat kezelő szervezetek jelenleg meglehetősen heterogén képet mutatnak. Megtalálhatók benne a legkülönbélebb szervezeti formák és tulajdonosi struktúrák, jelen van a központi típusú és az ágazati felelősségű készletező szervezet.

A védelmi tartalékolás elemeinek felülvizsgálatát az is indokolja, hogy az elmúlt másfél évtized gazdasági kihívásainak következményeként megnövekedett a nem kifejezetten védelmi rendeltetésű, de veszélyhelyzetekben is szükséges, többcélúan felhasználható, esetenként a termékpályába épített gazdaságbiztonsági tartalékok szerepe és súlya (energetikai, élelmiszer alapanyag tartalékok). Mérséklődött a honvédelmi célú tartalékok jelentősége, növekedett a katasztrófavédelmi és a terrorveszély esetén használható készletek jelentősége.

A védelmi célú állami tartalékok sajátos esetének tekintett rögzített ipari kapacitások körét indokolt felülvizsgálni, hiszen azok megfelelő színvonalú megőrzése mind a gazdaság, mind a költségvetés számára komoly teherként jelentenek.

A fenti körülmények miatt esedékessé váló védelmi tartalékolási stratégia 2009-ben elkészült, 2013-ig jelöli meg a tevékenység fejlesztésének irányát, illetve megnevezi a helyzet javítása érdekében teendő legfontosabb feladatokat. Szükségesnek tartja modern jogszabályi környezet létrehozását, a meglévő tartalékok képesség szerinti felülvizsgálatát, a tervezési módszertan korszerűsítését, a finanszírozási rendszer fejlesztését.

4. A kritikus infrastruktúra védelem (KIV)

A mezopotámiai öntözőrendszerektől a Római Birodalom hadiútjain át Vásárhe-lyi Pál Tisza szabályozásáig minden kornak és országnak megvolt a sajátos kritikus infrastruktúrája. Újabbkori példaként kell megemlíteni a 2000-ik évi dá-tumváltást megelőzően létrehozott Y2K nemzetközi és hazai „ad hoc” szerveze-tet, amely közigazgatási és iparági szakemberek együttműködésével készítette az üzemviteli folytonosságot biztosító ún. „kontingencia terveket” az energetikai, távközlési és számos lakossági szolgáltatási rendszerben (kereskedelem, bank) elméletileg feltételezett, de szerencsére be nem következett zavarok kivédésé-re.

A modern társadalmak *nagymértékben függenek* a technikai és virtuális infra-struktúra rendszerektől (energiaellátás, ivóvíz ellátás, informatikai hálózatok stb.), amelyek komplex rendszerét is egymástól való függőségek jellemzik. E rendszerek működési zavarai, illetve egyes elemeinek ideiglenes kiesése, vagy megsemmisülése jelentős kihatással vannak mindennapi életünkre, a gazdaság és a kormányzat hatékony működésére.

Az állam, a gazdaság szereplői, valamint a lakosság részéről elvárás, hogy ezen alapvető létfontosságú, vagy kritikus infrastruktúrák *lehető legnagyobb biztonsággal működjenek*. A kritikus infrastruktúra elemek terrorcselekmények-vel, természeti katasztrófákkal és balesetekkel szembeni védelme érdekében fontos, hogy az infrastruktúrák működésének megzavarása vagy manipulálása megelőzhető, kivédhető, illetve lehetséges mértékben rövid, kiveteles és kezel-hető legyen.

A *létfontosságú infrastruktúrákat* kár érheti, működésükben zavar keletkezhet vagy azok meg is semmisülhetnek terrorcselekmény, természeti katasztrófa, hanyagság, baleset, számítógépes hackertevékenység, bűncselekmény vagy rosszhiszemű magatartás következtében. Az infrastruktúrák *biztonságának nö-velése* ezért elsőrendű kérdéssé vált a fejlett országok biztonságpolitikájában.

Az infrastruktúrák *biztonságnövelésének fő területei*, az egyének, közösségek védelmének és a kritikus infrastruktúrák biztonságának magasabb szintre eme-lése. Mindhárom területen a veszélyek és fenyegetettségek fizikai, informatikai eredetűek vagy a rendszerek komplexitásból adódnak. A megoldást az új fe-nyezetettség és kockázatok fizikai, informatikai és pszichológiai szintű okai-nak felderítése, összefüggéseik megértése és kezelése jelenti.

Az európai (EPCIP) és a nemzeti kritikus infrastruktúra védelem (NKIV) céljai

Ebben a fejezetben a Kritikus (létfontosságú)³ Infrastruktúra Védelmének európai uniós és magyarországi szabályozásának legfontosabb elemeit foglaljuk össze.

A KIV céljai

- Szolgáltatás folyamatosság – állami, gazdasági, lakossági funkciók és folyamatok működése
- Biztonságos, ellenálló infrastruktúra
- Változó veszély – kockázatarányos tervezés és reagálás
- Új típusú biztonsági együttműködés

A KIV célok megvalósítására több irányítási modell létezik:

- A legfejlettebb a CIIP modell, azaz a kritikus információs infrastruktúrák védelmének megszervezése, amely egy központi felelős koordinálása mellett több kormányzati szervre és a magánszférára is kiterjed. (USA, UK, Hollandia, Németország, Kanada, Korea).
- Az „All Hazards” (összes veszély) modellben a felelős miniszter elsődleges irányításával az infrastruktúrák (a stratégiai szervezetek irányítása a fizikai védelem és az ICT biztonság, a polgári védelem, katasztrófakezelés) együttes kezelése a jellemző. Alapvetően kormányzati tevékenység, amely nem képes a magánszféra teljes bevonására, bár az infrastruktúrák jelentős része magánkézben van.
- A „Kínai modell”, amelyet a magánszféra teljes kizárása és az állami érdekek védelme határoz meg.

A kritikus infrastruktúrák elemei minden országban mások lehetnek adottságaik folytán. Az Európai Unió álláspontja szerint a létfontosságú infrastruktúrák védelme alapvető jelentőséggel bír az Unió belső biztonsága és a polgárok jóléte szempontjából. Bizonyos infrastruktúrák megzavarása vagy megsemmisítése emberi életet követelhet, környezeti értékeket és gazdasági javakat semmi-

³ A *Critical Infrastructure Protection* kifejezésből a „critical” szót kezdetben „létfontosságú”-nak fordították, az EU magyar nyelvű anyagai így jelentek meg. Később, a magyar szabályozás kidolgozásának megkezdésekor tértek rá a „kritikus” jelző használatára.

síthet meg, valamint a lakosságnak az állami védelembe és gondoskodásba vetett bizalmát tartósan lerombolhatja. A Közösség különösen a 2004. évi madridi vonatmerényleteket követően foglalkozik kiemelt figyelemmel a kérdéskörrel.

Az EU lakossága életének és vagyonának terrorcselekményekkel, természeti katasztrófákkal és balesetekkel szembeni védelme érdekében fontos, hogy a létfontosságú infrastruktúrák működésének megzavarása és manipulálása a lehetséges mértékben *rövid, kivételes, kezelhető és földrajzilag lehatárolt* legyen, valamint a lehető legkevésbé veszélyeztesse a tagállamok, azok polgárai és az Európai Unió jólétét. A közelmúltban történt madridi és londoni terrortámadások rávilágítottak arra, milyen veszélyt jelentenek a terrortámadások az európai infrastruktúrákra. Az EU-nak *gyorsan, összehangoltan és hatékonyan kell reagálnia*.

A kritikus infrastruktúra meghatározása

Kritikus/Létfontosságú Infrastruktúra

olyan eszközök, rendszerek vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok (pl. közegészség, közbiztonság, gazdasági és szociális jólét) ellátásához,

és amelyek megzavarása vagy megsemmisítése súlyos következményekkel járna.

általános definíció

4.1. ábra. A kritikus infrastruktúra általános meghatározása

A létfontosságú infrastruktúrákat fenyegető katasztrófális *terrortámadások lehetősége egyre nő*. A létfontosságú infrastruktúrák ipari ellenőrző rendszerei elleni támadás következményei rendkívül eltérőek lehetnek. Általánosan elfogadott, hogy egy sikeres kibertámadás legrosszabb esetben is csupán kevés sérüléssel járna, de a létfontosságú infrastrukturális szolgáltatások szempontjából veszteséget eredményezhet. Például a nyilvános telefon hálózat elleni sikeres kibertámadás miatt az ügyfelek nélkülöznék a telefonszolgáltatást mindaddig, míg a szakemberek elvégzik a hálózat helyreállítását és javítását. A vegyi vagy folyékony földgázt előállító üzemek ellenőrző rendszerei elleni támadás sokkal több életet követelhet, és jelentős fizikai kárt okozhat.

Az infrastruktúrák katasztrofális meghibásodásának másik típusa az lehet, amikor az infrastruktúra egy részének meghibásodása a többi meghibásodásához vezet, ami *dominóhatást* válthat ki. Ilyen meghibásodás az infrastrukturális ágazatok egymásra gyakorolt szinergikus hatása következtében alakulhat ki. Ennek egy egyszerű példája lehet a villamosenergia-szolgáltató közüzemek elleni támadás, ahol megszakad a villamosenergia-szolgáltatás; a szennyvízkezelő telepeken és a vízműveknél szintén meghibásodás történik, mivel a létesítmények turbinái és más elektromos készülékei leállhatnak.

Az egymást követő események láncolata szintén nagy károkat okozhat, a közüzemek általános leállítását idézheti elő. A létfontosságú infrastruktúrák *több gazdasági ágazatra kiterjednek*, többek között a bankügyletekre és pénzügyekre, a szállításra és forgalmazásra, az energiaiparra, a közművekre, az egészségügyre, az élelmiszerellátásra és tájékoztatásra, valamint a kulcsfontosságú állami szolgáltatásokra. Ezen ágazatok néhány létfontosságú eleme nem tartozik a szigorúan vett „infrastruktúra” fogalmába, de valójában olyan hálózatok vagy ellátási láncok, amelyek valamely alapvető termék vagy szolgáltatás biztosítását támogatják. Például a jelentős városi térségek élelmiszer- vagy vízellátása néhány kulcsfontosságú létesítménytől függ, ugyanakkor a termelők, feldolgozók, gyártók, forgalmazók és kiskereskedők összetett hálózata is szükséges az ellátás biztosításához.

A Kritikus Infrastruktúra (KI)

azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek,
fizikai vagy információtechnológiai rendszerek,
berendezések, eszközök és azok alkotó részei,

amelyek működésének meghibásodása, megzavarása,
kiesése vagy megsemmisítése

közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy
hosszútávon súlyos hatást gyakorolhat

az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a
közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a
nemzetgazdaság és a kormányzat működésére.

A létfontosságú infrastruktúrák körébe *a következők tartoznak*:

- energiaipari létesítmények és hálózatok (pl. villamosenergia-, kőolaj- és földgáztermelés, tárolók és finomítók, szállító- és elosztóhálózat),
- tájékoztatás és információs technológia (pl. távközlés, műsorszolgáltató rendszerek, szoftver, hardver és hálózatok, az Internet is),
- pénzügyek (pl. banki és értékpapír ügyletek, befektetés),

- egészségügy (pl. kórházak, egészségügyi és vérellátó létesítmények, laboratóriumok és gyógyszerellátók, felkutatás és mentés, sürgősségi ellátás),
- élelmiszer ágazat (pl. élelmiszer-biztonság, termelési eszközök, nagykereskedelmi forgalmazás és élelmiszeripar),
- vízellátás (pl. gátak, víztárolás, vízkezelés és vízhálózatok),
- közlekedés (pl. repülőterek, kikötők, intermodális létesítmények, vasúti és anyagszállítási hálózatok, forgalomirányító rendszerek),
- veszélyes anyagok előállítása, tárolása és szállítása (pl. vegyi, biológiai, radioaktív és nukleáris anyagok – CBRN),
- állami infrastruktúrák (pl. létfontosságú szolgáltatások, berendezések, információs hálózatok, eszközök és jelentős nemzeti helyek és műemlékek),

Ezek az infrastruktúrák részben az állam, részben a magánszféra tulajdonában vannak, illetve azokat az állam vagy a magánszféra működteti.

Az EPCIP irányelvei, keretei és hatálya

Az Európai Tanács 2004. júniusában felkérte az EU Bizottságot, hogy készítsen *átfogó stratégiát* a létfontosságú infrastruktúrák védelmére. Ezt követően a Bizottság 2004. októberében elfogadta „a létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben” című közleményt, mely egyértelmű javaslatokat tesz arra vonatkozóan, hogyan lehetne az európai megelőzést, felkészültséget és válaszadást javítani a létfontosságú infrastruktúrákat érintő terrortámadások esetén.

A Tanács 2004 decemberében elfogadta, „*a terrortámadások megelőzése, felkészültség és válaszadás*”, valamint „a terrorfenyegetések és -támadások következményeivel kapcsolatos *EU szolidaritási program*” című dokumentumokat. Javaslat született a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programra (European Programme for Critical Infrastructure Protection – EPCIP), és jóváhagyta a létfontosságú infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózatának (Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN) létesítését.

<u>Tagállam kötelezettségei</u>	<u>Üzemeltető kötelezettségei</u>
EPCIP kapcsolati pont kijelölése	
ECI azonosítása és kijelölése	Biztonsági Összekötő Tisztviselő (SLO) kijelölése
Szektoronkénti sebezhetőség-, veszély-, kockázatelemzés	
Üzemeltetőnél SLO/OSP megfelelőségének ellenőrzése	Üzemeltetői Biztonsági Terv készítése (OSP)
Jelentés az Európai Bizottságnak	

4.1. táblázat. Az EPCIP Irányelv tartalma

„A társadalom egésze – és nemcsak az ipari szereplők – ellen irányuló támadások következtében az állami hatóságok bizonyos biztonsági intézkedéseinek fokozását az államnak kell biztosítania”. Ezért *lényeges szerepet tölt be a közszféra*.

A létfontosságú infrastruktúrák tagállami és európai szinten történő meghatározásai

Európa létfontosságú infrastruktúrái nagymértékben *összekapcsolódnak és egymástól függenek*. A vállalategyesítés, az ipari racionalizáció, a hatékony üzleti gyakorlatok, például az éppen időben történő gyártás, valamint a népesség városi térségekbe történő tömörülése mind hozzájárult e helyzet kialakulásához. Európa létfontosságú infrastruktúrái esetében egyre inkább szükség van a *közös információs technológiák* – például az Internet vagy az úrben telepített rádió navigáció és hírközlés – alkalmazására. A problémák végigvonulhatnak az egymással összefüggő infrastruktúrákon, az alapvető szolgáltatások váratlan és egyre komolyabb meghibásodását okozhatják. Az összekapcsolódás és az interdependencia (kölsönös függőség) miatt ezek az infrastruktúrák kiszolgáltatottabbak az összeomlás vagy megsemmisítés szempontjából.

Tanulmányozni kell azon *kritériumokat*, amelyek miatt egy bizonyos infrastruktúra vagy az infrastruktúra egy bizonyos eleme létfontosságúnak tekinthető. A kiválasztási kritériumok megállapításánál ágazati és közös szakismereteket is fel kell használni. A létfontosságú infrastruktúrák meghatározásához *három tényező* alkalmazása ajánlott:

Kiterjedés – a létfontosságú infrastruktúra valamely elemével kapcsolatos veszteséget azon földrajzi terület nagysága alapján számítják ki, amelyet a veszteség vagy az adott szolgáltatás megszűnése érinthet – nemzetközi, nemzeti, tartományi/területi vagy helyi.

Súlyosság – amely a társadalom, a gazdaság és a kormányzat esetében az infrastruktúra meghibásodásából vagy kieséséből fakadó hatás mértékét jelenti. a hatás mértékét a következőképpen lehet értékelni: nincs hatás, minimális, mérsékelt vagy jelentős. Többek között a következő szempontok alkalmazhatók a nagyságrend megállapításához:

- A lakossággal kapcsolatos hatás (az érintett lakosság lélekszáma, áldozatok, betegségek, komoly sérülés, evakuálás);
- Gazdasági (GDP-hatás, a gazdasági veszteség jelentősége és/vagy a termékek vagy szolgáltatások színvonalának fokozatos romlása);
- Környezetvédelmi (a lakosságra és a környezetére gyakorolt hatás); és
- Interdependencia (a létfontosságú infrastruktúrák egyéb elemei között);
- Politikai (az állam iránti bizalom);

Időbeli hatás – e szempont annak megállapítására szolgál, hogy egy adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki komoly hatást (pl. azonnali, 24–48 óra, egy hét, egyéb).

A biztonsággal kapcsolatos *irányításhoz* a tagállamok létfontosságú infrastruktúrái elemeivel, valamint azok egymástól való függőségével kapcsolatos, a veszélyekre, váratlan eseményekre és a sebezhetőségre vonatkozó elemzés elvégzéséhez több forrásból származó *információra van szükség*. Minden ágazatnak és tagállamnak az EU harmonizált szabálya szerint a saját hatáskörén belül és a biztonságért felelős szervezetek vagy személyek segítségével kell meghatározni a létfontosságú infrastruktúrákat.

Nem lehet minden infrastruktúrát minden veszéllyel szemben megvédeni. A villamosenergia-átviteli hálózatok túlságosan nagy kiterjedésűek ahhoz, hogy őrzésüket vagy védelmüket biztosítani lehessen. A *kockázatkezelési technikák* alkalmazásával a legnagyobb veszélynek kitett térségekre lehet irányítani a figyelmet, tekintetbe véve a veszélyt, a relatív fontosságot, a biztonság adott szintjét és a folyamatos működés érdekében alkalmazható, a hatások mérséklésére vonatkozó stratégiák hatékonyságát.

A biztonsággal kapcsolatos irányítás tudatos folyamat, amely a kockázat megállapítását, valamint az adott kockázat meghatározott, *elfogadható költségek mellett elfogadható szintre* való csökkentésére irányuló intézkedések meghozatalát és végrehajtását foglalja magában. E módszerre a kockázatoknak a kijelölt szintnek megfelelő megállapítása, mérése és ellenőrzése jellemző.

A létfontosságú infrastruktúrák védelméhez (CIP) a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői, valamint a tagállami hatóságok közötti *következetes, együttműködő partnerség* szükséges. *A fizikai létesítményekkel, ellátási láncokkal, információs technológiákkal és hírközlő hálózatokkal kapcsolatos kockázatkezelés elsősorban a tulajdonosok és az üzemeltetők feladata.*

Figyelmeztetések, tanácsadói vélemények és *tájékoztatók* kiadásával kell segíteni a köz- és magánszféra érintett szereplőit a kulcsfontosságú infrastruktúrák rendszerek védelmének biztosításában. Időről időre terrortámadások konkrét kockázata vagy veszélye fenyegethet, ami azonnali válaszlépést igényel. Ilyen esetekben a tagállamok kormányai és az iparág részéről jól összehangolt, koncentrált műveleti válaszlépésekre van szükség.

A létfontosságú infrastruktúrák nagy száma és a sajátosságaik miatt lehetetlen mindegyik védelmét európai szintű intézkedéssel biztosítani. A *szubszidiaritás elvének* alkalmazásával Európának az országhatárokon áttérjedő hatással rendelkező infrastruktúrák védelmére kell a az erejét összpontosítania, míg a többi esetében a védelem a tagállamok kizárólagos feladata, de közös keretekben.

Ágazatonként elemzik a közösségi tevékenység fejleményeit a kockázatfelmérés, a védelmi technikák kidolgozása terén, illetve a folyamatban lévő/tervezett jogi intézkedéseket a javaslatok összegyűjtéséhez. Az ágazati elemzés és intézkedés, képezi a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai program (EPCIP) alapját.

A *program célja*, hogy támogassa az iparágakat és a tagállamok kormányait az EU valamennyi szintjén, tekintetbe véve egyéni feladataikat és felelősségi körüket. Ehhez a létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos *figyelmeztető információs hálózatot* (CIWIN) kell létrehozni.

A hálózat elsősorban a közös veszélyekkel és sebezhető pontokkal kapcsolatos információk, valamint a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kockázat csökkentésére irányuló *intézkedések és stratégiák cseréjében* nyújthat segítséget. A tagállamok pedig így biztosíthatják, hogy az adott információ eljuttatásához illetékes állami szervhez és hivatalhoz, beleértve a sürgősségi szolgáltatást nyújtó szervezeteket.

Az EPCIP támogatja egy *folyamatos fórum* kialakítását, ahol a versenykorlátozat, a felelősséget és az információk érzékenységet a létfontosságú infrastruktúrák nagyobb biztonságának előnyei ellensúlyozzák. E folyamat során közvetlen konzultációkat folytatnak az iparággal. Így a partnerek több információt kapnak az adott veszélyhelyzetekről, ami lehetővé teszi, hogy intézkedéseket tegyenek a következmények kezelésére. A tulajdonosok és az üzemeltetők feladata és felelőssége, hogy az eszközeik védelmére vonatkozó döntéseik és terveik ne változzanak.

Ezért az EU-ban a létfontosságú infrastruktúrákat a *közös EPCIP keret* (közös célkitűzések, összehasonlító és egyéb módszerek, pl. az interdependenciák értékelésére) felállításával, a legjobb gyakorlatok cseréjével, valamint az ellenőrző mechanizmusok betartásával erősíti. A közös keretet képező elemek többek között a következőket foglalják magukba:

- a CIP közös alapelvei;
- közösen megállapított szabályzatok/szabványok;
- közös fogalom meghatározások, melyek alapján megállapíthatók az ágazatspecifikus definíciók ;
- a létfontosságú infrastruktúrák ágazatainak közös listája;
- a CIP prioritási területei;
- az érintett szereplők feladatainak leírása;
- közösen megállapított irányadó szintek;
- a különböző ágazatok infrastruktúráinak összehasonlítására és prioritások meghatározására szolgáló módszerek.

Egy ilyen közös keret minimálisra csökkenti a belső piacot torzító hatásokat.

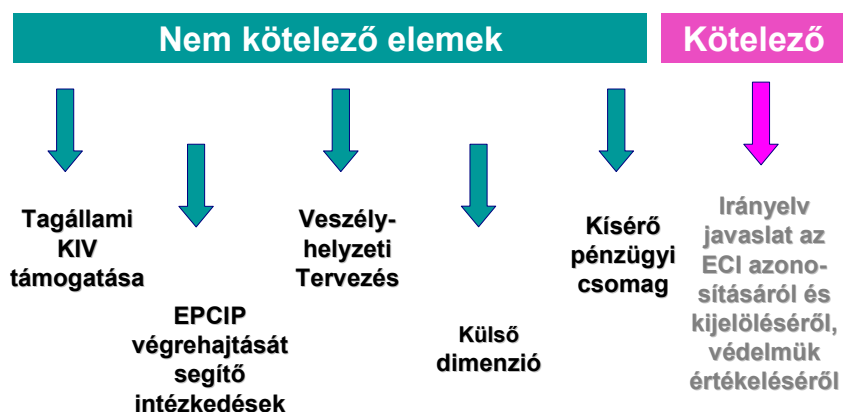
A *létfontosságú EU-infrastruktúra* (EU Critical Infrastructures – ECI) fogalmát a határon átnyúló hatás határozza meg, vagyis az, hogy egy baleset súlyos hatással járhat-e azon tagállam területén kívül is, melyben a létesítmény található. Továbbá figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy a tagállamok közötti, a CIP-pel kapcsolatos *kétoldalú együttműködési megállapodások* jól bevált és hatékony eszközt jelentenek valamely két tagállam határán lévő létfontosságú infrastruktúrák védelmében. Az ilyen együttműködések *kiegészítik* az EPCIP-et.

Az ECI-k magukban foglalják azon erőforrásokat, szolgáltatásokat, információtechnológiai berendezéseket, hálózatokat és infrastrukturális eszközöket, melyek működésének megzavarása vagy megsemmisítése súlyos hatással járna a következők egészségére, biztonságára, illetve gazdasági vagy szociális jólétére:

Figyelembe kell venni az *EU-n kívüli vagy kívülről eredő* olyan létfontosságú infrastruktúrákat is, melyek kapcsolatban vannak az EU tagállamaival, vagy azokra adott esetben közvetlenül kihatnak.

Teljes mértékben *figyelembe kell venni* a vállalatok, gazdasági ágazatok, területi illetékességek és tagállami hatóságok közötti és azokon belüli interdependenciákat, különösen az információs és kommunikációs technológiakon (IKT) alapulókat. A tagállamok és a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosai/üzemeltetői együttműködnek ezen interdependenciák azonosításában és megfelelő stratégiák alkalmazásában annak érdekében, hogy – ahol lehetséges – csökkentsék a kockázatot.

Az EPCIP kerete



4.2. ábra. Az európai kritikus infrastruktúra védelem intézkedési kerete

A tagállamok kormányai létrehozzák a nemzeti szempontból *létfontosságú infrastruktúrák adatbázisait*, és felelősek a vonatkozó tervek kialakításáért, jóváhagyásáért, ellenőrzésért, így biztosítva a hatáskörükbe tartozó szolgáltatások folyamatosságát.

A tagállamok kormányai folytatják a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosainak és üzemeltetőinek (valamint adott esetben a többi tagállam) *tájékoztatását* a területükön kiadott válaszingintézkedésekről.

A létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői a biztonsági terveik tényleges megvalósítása, valamint rendszeres ellenőrzések, gyakorlatok, felmérések és *tervek végrehajtása* révén érik el eszközeik megfelelő biztonságát. A tagállamoknak ellenőrizniük kell az egész folyamatot, megfelelő *felügyeleti rendszerek* segítségével egységes végrehajtást kell biztosítani Uniószerte.

Mind az EU, mind a tagállamok létfontosságú infrastruktúráinak *nagy része átnyúlik az EU határain*. A csővezetékek földrészeket hálóznak be, az információs

technológiához feltétlenül szükséges kábeleket mélyen a tengerfenéken fektetik le stb. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi együttműködés fontos eleme a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosai/üzemeltetői és a harmadik országok kormányai, különösen az Unió közvetlen energiaellátói közötti *folyamatos, dinamikus, nemzeti és nemzetközi partnerség* kialakításának.

Az *EPCIP végrehajtása* során a létfontosságú infrastruktúrák védelméhez az infrastruktúrák tulajdonosainak és működtetőinek, a szabályozók, szakmai szervezetek és ágazati szövetségek, valamint a tagállamok és a Bizottság aktív részvétele szükséges. Az EPCIP célkitűzései a következők: a létfontosságú infrastruktúrák meghatározása, a sebezhető pontok és az interdependencia elemzése, valamint megoldások indítványozása valamennyi veszéllyel kapcsolatos védelemre és felkészülésre. Ennek része, hogy kockázatfelméréseik elkészítésben a veszélyek és következmények felismerésében támogatják az ipari ágazatokat. A tagállamok bűnüldöző szerveinek és a polgárvédelmi mechanizmusnak biztosítaniuk kell, hogy tervezésük és a tájékoztatás az EPCIP szerves része legyen.

Az EPCIP Irányelv hatálya

Európai Kritikus Infrastruktúra

kritikus infrastruktúra, amelynek megsemmisítése, vagy működésének megzavarása legalább 2 tagállamban súlyos hatásokat okoz.

Érintett szektorok:

energia
közlekedés
infokommunikációs technológiák

Az EPCIP célja, hogy a létfontosságú infrastruktúrák számára az egész Unióban *megfelelő és egyforma védelmi szintet* biztosítson, minimálisra csökkentse azok gyenge pontjait, valamint gyors és bevált helyreállítási eljárásokat vezessen be. A védelmi szint az egyes létfontosságú infrastruktúrák esetén eltérő lehet, és függhet attól, milyen hatást fejt ki a létfontosságú infrastruktúrában bekövetkező működési zavar. Az EPCIP állandó változásban lévő eszköz lesz, és *rendszeresen felül kell vizsgálni* az új problémáknak és igényeknek való folyamatos megfelelés érdekében.

A Nemzeti Kritikus Infrastruktúra Védelem Programja (NKIV)

Magyarországon 2003-ban kezdődött meg a Kormányzati Koordinációs Bizottság szerveinél és a minisztériumokban a KIV-vel kapcsolatos kormányzati felmérő, elemző tevékenység, amelynek eredményeképp 2008-ban elfogadásra

került⁴ a „Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról” c. dokumentum. A Zöld Könyv a KI fogalmát a következőképpen definiálja:

Kritikus infrastruktúrák (KI) alatt olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő *infrastruktúra elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát* értjük, amelyek az ország (lakosság, gazdaság és kormányzat) működése szempontjából létfontosságúak, és érdemi szerepük van egy társadalmilag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartásában. Kritikus infrastruktúrának minősülnek azon hálózatok, erőforrások, szolgáltatások, termékek, fizikai vagy információtechnológiai rendszerek, berendezések, eszközök és azok alkotó részei, melyek működésének meghibásodása, megzavarása, kiesése vagy megsemmisítése, közvetlenül vagy közvetetten, átmenetileg vagy hosszútávon *súlyos hatást gyakorolhat* az állampolgárok gazdasági, szociális jólétére, a közegészségre, közbiztonságra, a nemzetbiztonságra, a nemzetgazdaság és a kormányzat működésére.

A nemzeti kritikus infrastruktúra fogalma segítségével meghatározhatók a lakosság, gazdaság, kormányzat működése szempontjából *kiemelkedő fontosságú ágazatok, alágazatok*, azonban az egyes *kritikus elemek* beazonosításához további vizsgálatok, kritériumok szükségesek. Az Európai Unió létfontosságú infrastruktúrák védelméről szóló programja (EPCIP) az infrastruktúra elemek kritikusságának megítélését az infrastruktúra működésének megszakadása, kiesése által okozott *lehetséges következmények nagyságához, súlyosságához* igazítja. Az egyes kategóriák tekintetében az alpontok, illetve a mérték megítélésénél alkalmazott értékek (pl. működésmegszakadás még kezelhető időtartama) kiválasztása *ágazati sajátosságokat* tükröz.

A következmény alapú kritikusság megközelítés a kritikus elemek kiválasztását befolyásoló vizsgálati tényezők: *a kiesés, megszakadás területi és időbeli kiterjedése, a lehetséges következmények súlyossága* alapján differenciál az elemek között. A kritikusság szintjének meghatározásához az összes kategória értékelésére szükség van a releváns infrastruktúra elemek vonatkozásában. Fontos ide kapcsolódó feladat a következmények *elfogadható mértékének* meghatározásával a kis kihatású, komoly zavarok és válsághelyzetek elhatárolása.

A következmények az alábbi *kategóriák* mentén elemezhetők:

- *Kiterjedés*: a kritikus infrastruktúra valamely elemével kapcsolatos veszteséget azon földrajzi terület nagysága alapján számítják ki és osztályozzák, amelyet a veszteség vagy az adott szolgáltatás megszűnése érinthet (nemzetközi, nemzeti, regionális szint.)
- *Súlyosság*: amely a társadalom, a gazdaság és a kormányzat esetében az infrastruktúra meghibásodásából vagy kieséséből fakadó hatás mértékét je-

⁴ A Kormány a KKB javaslatára a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozattal fogadta el a Zöld Könyvet.

lenti. A hatás mértékét a következőképpen lehet értékelni: nincs hatás, minimális, mérsékelt vagy jelentős. Többek között a következő szempontok alkalmazhatók a nagyságrend megállapításához: társadalmi-, gazdasági-, környezeti-, politikai-, közegészségügyi-, pszichológiai- és kölcsönös függőségi hatás.

- *Időbeli hatás*: annak megállapítására szolgál, hogy egy adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki jelentős hatást (pl. azonnal, 24–48 óra, egy hét, egyéb), illetve mennyi ideig tart, kezelhető a megsemmisülés vagy megzavarás hatása a társadalmi szolgáltatást nyújtó kritikus infrastruktúrák esetében. A kiesés időtartama a kritikusságot befolyásolja.

A kritikus infrastruktúrák nemzeti fogalmának és kritériumainak meghatározása mellett, az ágazati sajátosságok érvényesítése érdekében meg kell határozni a nemzeti definíció megközelítésén alapuló ágazati fogalmakat és kritériumokat. Az ágazatért felelős miniszter saját hatáskörében, a biztonságért felelős szervezetek vagy személyek segítségével, az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők bevonásával meghatározza az ágazati fogalmakat, kritériumokat.

A definíciók és ágazati kritériumok alapján kritikusként minősülő *infrastruktúrák*:

Az NKIV szektorok

- I. Energia
- II. Infokommunikáció
- III. Közlekedés
- IV. Víz
- V. Élelmiszer
- VI. Egészségügy
- VII. Pénzügy
- VIII. Ipar
- IX. Jogrend – Kormányzat
- X. Közbiztonság - Védelem

Bár a következménykezelési intézkedések a legtöbb zavar esetén azonosak vagy hasonlóak, a védekezési intézkedések a veszély jellegétől függően *eltérőek lehetnek*. Azon veszélyek, melyek jelentősen csökkentik a lakosság lényegi szükségletei ellátását és biztonságát, a rend fenntartására, a minimális közszolgáltatások nyújtására, valamint a gazdaság megfelelő működésének biztosítására rendelkezésre álló kapacitásokat, szándékos támadások és természeti katasztrófák is lehetnek.

Nemzeti célkitűzések és a végrehajtás elvei

A Kritikus Infrastruktúra Védelem Európai Programja (EPCIP) alapvetően csak az európai dimenzióval rendelkező infrastruktúra elemekre vonatkozik, a csu-

pán nemzeti aspektusokkal rendelkező infrastruktúrák védelme továbbra is tagállami, azaz *nemzeti hatáskörben* marad.

A hazai kritikus infrastruktúra védelem egy *nemzeti program* keretében biztosítható.

A nemzeti programban meghatározott feladatok a hazai infrastruktúrák üzemeltetőivel, tulajdonosaival *együttműködésben* hajthatók végre, hiszen a folyamat eredményeként kialakuló rendszerben elsődleges felelősséggel rendelkeznek.

A kritikus infrastruktúra védelem nemzeti programjának *fő célja* az állampolgárok normál életvitelének, valamint az állami szervek tevékenységének alapvető feltételeként az infrastruktúra meglétének és zavartalan működésének a biztosítása. Hazánk kritikus infrastruktúra védelmének átfogó rendszere csak valamennyi veszélyforrás és azok kockázatainak számbavételével alakítható ki. Ezért szükséges a védelem *integrált megközelítése* a teljes veszélyeztetettség szemléletével és a terrorcselekmények elleni védelem prioritásával.

A nemzeti kritikus infrastruktúra elemek terrorcselekményekkel, természeti katasztrófákkal és balesetekkel szembeni védelme érdekében fontos, hogy az infrastruktúrák működésének megzavarása vagy manipulálása *megelőzhető, kivédhető, illetve lehetséges mértékben rövid, kivételes és kezelhető* legyen. A horizontális kritikus infrastruktúra védelmi szabályozás magyarországi bevezetése megfelelő alap a nemzeti kritikus infrastruktúra védelmi politikához, beleértve a nemzeti kritikus infrastruktúra védelmi programjának kidolgozását is.

NKIV célkitűzés

Megelőzés/Védelem

jelentős kihatású meghibásodás vagy teljes leállás megelőzése: legnagyobb kockázatot képviselő elemek, elfogadott legkisebb kockázat, védelmi intézkedések

Felkészülés/Jelzés

szereplők felkészítése meghibásodása vagy működésmegszakadás esetére

Üzemfolytonosság/ Ellenálló képesség

működés visszaállítása rövid időn belül, helyettesítő, alternatív megoldások tervezése

Az NKIV dinamikus, a tulajdonosok, üzemeltetők és a kormányzat *együttműködésén alapuló* rendszer, amely a kiemelt fontosságú infrastruktúrák lehetőség szerinti folyamatos működését biztosítja. Együttműködésben biztosítja a kritikus infrastruktúrák működésének megszakadása vagy kiesésének megelőzését, és ezek elleni védelmi *képességek fejlesztését*.

Az NKIV *célkitűzése* három irányú:

- *megelőzés és védelem*: kritikus infrastruktúrák jelentős kihatású meghibásodásának vagy teljes leállásának hatékony megelőzése a kritikus infra-

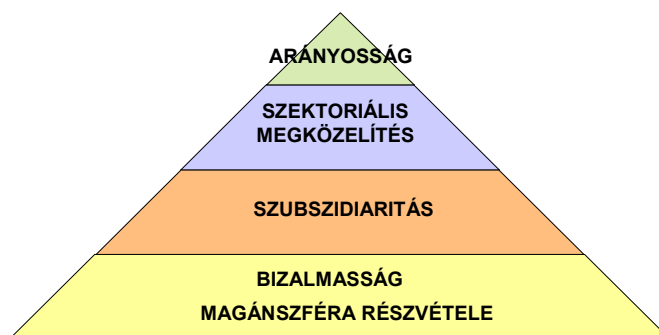
struktúrák és azok legnagyobb kockázatot képviselő elemeinek beazonosításán, kijelölésén, a kockázatok elfogadott legkisebb mértékűre történő csökkentését biztosító elemzések lefolytatásán és a szükséges védelmi intézkedések alkalmazásán keresztül;

- *felkészülés és jelzés*: az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők és az állami szervek megfelelő felkészítésének biztosítása a kritikus infrastruktúra meghibásodása vagy működésének megszakadása esetére;
- *üzemfolytonosság és ellenálló képesség*: jelentős kihatású meghibásodás vagy kiesés, teljes leállás esetén a működés lehető legrövidebb időn belül történő visszaállítására, illetve helyettesítő megoldások alkalmazására irányuló képességek, intézkedések tervezése, kialakítása, végrehajtása és fejlesztése.

Az NKIV *nem irányul* a kritikus infrastruktúrák kis kihatású működési zavaraira, sem az infrastruktúrákra veszélyt jelentő összes tényezőt kizáró teljes védelemre, hanem a sebezhető pontok csökkentésével, valamint a kockázati tényezők tudatos felmérésével és beazonosításával biztosítja a kritikus infrastruktúrák számára a megfelelő védelmet.

A tagállamok saját NKIV programjaikban az EPCIP keretében előírányozottaknál szigorúbb intézkedéseket is hozhatnak.

A hatékonyság és koherencia megköveteli, hogy valamennyi tagállam *egyetlen felügyeleti szervet* jelöljön ki, mely az EPCIP általános végrehajtásával foglalkozik.



4.3. ábra. Az NKIV elvei

- *arányosság*: a védekezési stratégiák és intézkedések arányosak a mindenkori veszéllyel. Mivel nem lehet valamennyi infrastruktúrát valamennyi veszéllyel szemben megvédeni, megfelelő kockázatkezelési technikák alkalmazásával a figyelem a veszélynek leginkább kitett területekre irányul, figyelembe véve a veszélyt, a relatív létfontosságot, a költség-haszon arányt, a védelmi szintet és a rendelkezésre álló kockázatcsökkentő stratégiák hatékonyságát. A védekezési intézkedések nem keletkeztethetnek aránytalan terheket a szereplők számára.

Az, hogy egy tagállamban valamely infrastruktúra károsodik vagy megsemmisül, *negatív hatásokkal járhat* több másik tagállamra, valamint az európai gazdaság egészére. Ez egyre valószínűbb, mivel az új technológiák (pl. az internet) és a piacliberalizáció (pl. a villamosenergia- és gázellátásé) azt eredményezi, hogy sok infrastruktúra egy szélesebb hálózat részévé válik. Ebben az esetben a védekezési intézkedések csak annyira hatásosak, amennyire a lánc leggyengébb tagjának védekezési intézkedései azok. Szükséges tehát egy *egységes védelmi szint*.

- *Szereplők közötti együttműködés*: Valamennyi szereplő, úgymint a tagállamok, a Bizottság, ágazati/üzleti szövetségek, szabványügyi szervek, tulajdonosok, üzemeltetők és használók (a „használó” olyan szervezet, mely az infrastruktúrát üzleti és szolgáltatásnyújtási célból üzemelteti és használja) részt kell vegyenek a létfontosságú infrastruktúrák védelmében. Meghatározott feladataival és felelősségével összhangban *valamennyi szereplőnek együtt kell működnie*, és hozzá kell járulnia az EPCIP kidolgozásához és végrehajtásához. A tulajdonosok, üzemeltetők és használók nemzeti és uniós szinten egyaránt aktívan együttműködnének. Azokon a területeken, ahol nincsenek ágazati szabványok, vagy ahol még nem fogadtak el nemzetközi szabványokat, a szabványügyi szervezetek közös szabványokat dolgoznak ki és fogadnak el.
- *Szubszidiaritás*: Az EPCIP középpontjában a szubszidiaritás áll, ezért a létfontosságú infrastruktúrák védelme elsősorban *nemzeti hatáskörbe* tartozik.
- A tulajdonosok és üzemeltetők felelőssége, hogy saját létesítményeik védelmét megtervezzék és arra vonatkozóan döntéseket hozzanak. Kormányzati szereplők a program koordinálásából fakadó ágazati és a szektorok közötti elemzés, szabályozás és ellenőrzés vonatkozásában rendelkeznek hatáskörrel, illetve az EPCIP végrehajtásához delegált jogszabályokkal.

Az állami feladatok

A hazai kritikus infrastruktúrák védelmének programját az állami szervek jogszabályi *felhatalmazás alapján végzik, amit ágazati konzultációk, szektor elemzések* lefolytatása után az érintett infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők bevonásával valósítanak meg.

A jogszabályi környezet elemzése, felülvizsgálata során:

A definíciók és ágazati kritériumok alapján kritikusnak minősülő *infrastruktúrák és elemeik kijelölése* során biztosítani kell a jogbiztonságot, a kijelölés alapjául szolgáló adatok bizalmas kezelését, az érintettekre kötelező jogi forma kiválasztását, valamint a kijelölés módosításának, rendszeres felülvizsgálatának lehetőségét. A kijelölő szerv, a kijelölési *eljárás és a kijelölés formája* jogszabályban történő rögzítést igényel.

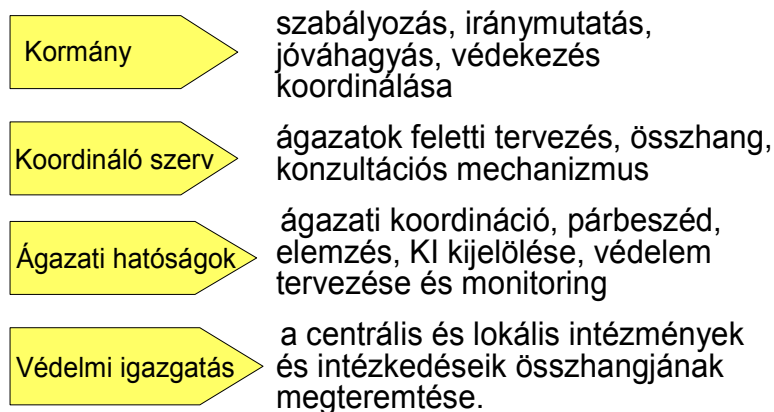
A kijelölésekre az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők, illetve az érintett állami szervek által biztosított adatok alapján, az állami szervek által elvégzett *elemzések után* kerül sor. A releváns adatok rendelkezésre állása érdekében szükséges az adatszolgáltatáshoz fűződő jogok és kötelezettségek jogszabály-

ba foglalása, illetve az együttműködés formájának megteremtése, egyben szavatolni kell az érzékeny adatok kezelésének biztonságát.

A Kormány feladatai: A Kormány az NKIV keretjogszabály és program előkészítésével és elfogadásával meghatározza a tevékenység irányait. A Kormány feladata a nemzeti koordinátor és feladatainak meghatározása, a kritikus ágazatok és az ágazati koordináló minisztériumok kijelölése, javaslattétel az európai szinten kritikus infrastruktúra elemek kijelölésére. A Kormány jóváhagyja az ágazati miniszter által, a biztonsági elemzések eredményei alapján javasolt ágazati biztonsági intézkedéseket, amelyek meghatározzák az ágazat biztonsági célkitűzéseit és biztonságpolitikáját. A Kormány elrendeli a kockázatelemzés egységes módszerének, az ágazati fenyegetettség elemzések lefolytatásához szükséges forgatókönyvek és a védelmi intézkedéseket tartalmazó biztonsági tervek minimumkövetelményeinek kialakítását. A Kormány feladatai közé tartozik a biztonsági fejlesztések irányának és a prioritások kijelölése.

A kritikus infrastruktúra elemeinek kijelölésre sor kerülhet *a Kormány által* az érintett ágazati miniszter(ek) és a koordináló szerv javaslatára, illetve az érintett ágazati miniszter útján, a koordináló szerv és más érintett szervek véleményének kikérését követően. A kijelölés megvalósulhat a kijelölendő infrastruktúra elemek, szolgáltatók körének *kormányhatározatba* foglalását követően a kijelölésre jogosult miniszter (több érintett szerv együttműködésével) és az érintett infrastruktúra tulajdonosa, üzemeltetője között kötött *megállapodás, hatósági szerződés* stb. útján. A kijelölést megelőzően az érintett szervezetet a kijelölési szándékról értesíteni kell, illetve lehetőséget kell biztosítani számára ellenkérelmének előterjesztésére.

Előzetes elemzések alapján meghatározzák *mely szektorok és alrendszereik minősülhetnek kritikusnak* a állampolgárok gazdasági, szociális jóléte, közegészség, közbiztonság, a nemzetbiztonság, a nemzetgazdaság és a kormányzat működése szempontjából. Az felsorolt ágazatok és alágazatok listája módosulhat a kritikus szolgáltatások és termékek értékelésére irányuló szektor elemzések során.



4.4. ábra. Az NKIV állami feladatai

A kritikus infrastruktúra védelmének szabályozásához tisztázni kell, hogy milyen *veszélyeztető tényezők* ellen szükséges a kritikus infrastruktúrát, illetve az infrastruktúra kritikus elemeinek védelmét tervezni és biztosítani. A veszélyek áttekintése segítséget nyújt a sebezhetőség elemzésében, további elemzések és a védelem tervezéséhez szükséges prioritások felállításában.

Az NKIV vonatkozásában, különösen az alábbi veszélyeket különböztethetjük meg (a felsorolás természetesen nem teljes, a felsoroltakon kívül egyéb eseményeket és magatartásokat is figyelembe kell venni, amennyiben azok az infrastruktúra súlyos zavarához, károsodásához, megsemmisüléséhez vezethetnek):

- *szándékos, illetve ártó jellegű* cselekményekkel, tevékenységekkel összefüggő veszélyek (társadalmi rendszerekben bekövetkező változások, bűncselekmények, gazdasági, vagy politikai indítékból, kritikus informatikai rendszerek és hálózatok ellen elkövetett visszaélések, terrorcselekmények, fegyveres konfliktusok).
- *természeti eredetű* veszélyek, melyek az emberi tevékenységtől függetlenül, klímaváltozás, a természet erőinek hatására, elemi csapásként fordulnak elő (árvíz, belvíz, földrengés, földcsuszamlás, erdőtűz, szélsőséges időjárási viszonyok, ónos eső, tartós köd, intenzív zúzmaraképződés).
- *civilizációs eredetű*, technológiai veszélyek, melyek az emberi tevékenységgel összefüggésben, helytelen emberi beavatkozás, mulasztás, figyelmetlenség, vagy technikai, konstrukciós hibák hatására következnek be (számítógépes programozási hiba, tervezési, konstrukciós hiba, űrobjektum becsapódása, közúti, vasúti, vízi és légi közlekedési baleset, környezetkárosodás, felszíni vizek szennyeződése, légszennyeződés, veszélyes ipari létesítményekben, szénhidrogén kitermelésében, veszélyes anyag tárolása és szállí-

tása közben bekövetkező baleset, ipari létesítményekben bekövetkező műszaki-technikai baleset, zavar, nukleáris baleset, tűzvész, járvány).

A kritikus infrastruktúrák védelméről szóló *jogszabály* kijelöli a kritikus infrastruktúra védelem kormányzati szintű koordinációjáért felelős szervezet, valamint az ágazati koordinációért felelős minisztériumokat, meghatározza ezek (kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos) feladat- és hatáskörét, szabályozza valamennyi érintett szereplő jogait és kötelezettségeit. Kialakítja a több ágazatot érintő kritikus infrastruktúra védelmi fogalmakat.

A *NKIV alapjául szolgáló jogszabály* tartalmazza:

- az NKIV alapelveit;
- általános fogalom meghatározásokat;
- a koordinátor kijelölését és feladatainak átfogó leírását;
- az érintett szereplők felelősségi szintjeit;
- az érintett szereplők feladatainak átfogó leírását;
- a kritikus infrastruktúrák kijelölésére vonatkozó eljárást;
- információátadás és konzultáció formáit, az ezzel kapcsolatos jogokat, kötelezettségeket;
- a nemzeti KIV konzultációs fórum és a nemzeti KIV kormányzati konzultációs fórum tagjait;
- az információk védelmére vonatkozó alapvető előírást;
- a kritikus infrastruktúrák ágazatainak nemzeti listáját;
- az ágazati koordinátorok megjelölését (az érintett más szervek felsorolásával);
- a felelősök jogainak, kötelezettségeinek, feladatainak részletes kifejtését;
- egyes speciális feladatok vonatkozásában a felelős szerv kijelölését (pl. veszélyelemzéshez szükséges információszolgáltatására jogosult szerv, vagy nemzeti veszélyjelzési és információs rendszer működtetésért felelős szerv, amennyiben az nem azonos a nemzeti koordinátorral);
- a finanszírozás (védelmi PPP) elveit és a finanszírozással összefüggő feladatokat.
- a riasztási rendszer elveit.

Az NKIV-re vonatkozó részletes szabályok meghatározása *kormányrendelet* formájában biztosítja a rendszer rugalmasságát, kiigazíthatóságát.

- *rugalmasság*: az NKIV rugalmas, folyamatos felülvizsgálatot igénylő program, amelyben a feladatok tervezése a mindenkori változásokra és kihívásokra történő reagálás és megfelelés érdekében történik.

Az NKIV koordináló szerv feladatai:

A hatékonyság és koherencia megköveteli, hogy egy szerv végezze a koordinációt. A koordináló szerv feladata az NKIV végrehajtását segítő együttműködés, irányítás és koordináció formáinak erősítése. Ennek keretében feladatai közé tartozik:

- az NKIV és az EPCIP általános végrehajtásának koordinálása, ellenőrzése és felügyelete, az NKIV és az EPCIP összhangjának biztosítása;
- a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti program kidolgozása, ágazati programok kidolgozásának koordinálása;
- a nemzeti és az európai szinten kritikus infrastruktúrák kijelölésére vonatkozó eljárásban történő részvétel és javaslattételi jog,
- több ágazatot érintő horizontális kérdések és az ágazatok közötti interdependenciák azonosításával és elemzésével, prioritások kijelölésével kapcsolatos tevékenységek kezdeményezése, támogatása, koordinálása; alapelvek, kritériumok fejlesztése;
- biztonsági intézkedési tervek kidolgozásának felügyelete;
- nemzeti KIV konzultációs fórum működtetésével előmozdítja a legfontosabb gyakorlatok, legcélravezetőbb eljárások és az információk cseréjét;
- nemzeti KIV kormányzati konzultációs fórum vezetésével biztosítja a védelemmel kapcsolatos tervezéshez szükséges információk rendelkezésre állását (honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi és rendvédelmi, nemzetbiztonsági tervezési információk becsatornázása révén);
- nemzeti szinten veszélyeztetettség, értékelési és veszélyjelzési információkat nyújt az érintettek részére, működteti a KIV-hez kapcsolódó nemzeti riasztási és információs platformot és az illeszkedő ügyeleti rendszert; valamint kapcsolatot tart a kritikus infrastruktúrák európai figyelemztető és információs hálózatával (CIWIN);
- előmozdítja a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos tudatosságot és képzési rendszerek fejlesztését;
- nemzeti szintű gyakorlatokat tervez és szervez ;
- ellátja a kritikus infrastruktúra védelemmel összefüggő kapcsolattartó pont feladatait az Európai Bizottság, más tagállamok, valamint az ágazati koordináló szerveken keresztül a kritikus infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői felé;
- az EU döntéshozatalában való részvétel és az ezzel kapcsolatos kormányzati koordináció szabályainak megfelelően – ellátja a kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos kérdések kormányzati koordinációját az EU döntéshozatalban való magyar részvétel során, biztosítja a nemzeti képviselőket EPCIP kapcsolati pontok csoportjában, valamint végzi a NATO kompetens testületei által tárgyalt, kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos kérdések kormányzati koordinációját.

A központi államigazgatási szervek feladatai:

A kormányzati szereplők együttműködnek a vállalatokkal a nemzeti kritikus infrastruktúrák védelmének biztosításában, információkkal segítik a tulajdonosokat, üzemeltetőket az elengedhetetlen biztonsági beruházásokat érintő tervezésnél és döntésekben, valamint biztosítják a védelmi feladatok teljesítéséhez szükséges jogi, intézményi háttérrel, elősegítik a szakmai és pénzügyi feltételek kialakítását.

A nemzeti keretjogszabályon és programon alapulva a központi államigazgatási szervek feladata:

- ágazat specifikus KIV programok kidolgozása és végrehajtásának koordinálása, ágazati kritikus infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők védelemmel kapcsolatos feladatai végrehajtásának ellenőrzése;
- együttműködés az ágazati infrastruktúra tulajdonosokkal, üzemeltetőkkel, veszély és sebezhetőségek tekintetében információt szolgáltató állami szervekkel az ágazati programok kidolgozása és végrehajtása során, ágazati elemzések lefolytatása során,
- ágazati kritérium és fogalom rendszer, kockázatkezelési és elemzési programok, projektek, módszerek, eljárások kidolgozása;
- ágazati kockázatelemzések lefolytatása;
- kormányzati és magánszféra közötti együttműködés előmozdítása ágazaton belüli biztonsági vonatkozású információ és tapasztalatok cseréjét biztosító konzultáción keresztül;
- védelemben érintett szereplőkkel történő együttműködési képességek fejlesztése;
- jogi szabályozás kialakításában és végrehajtásában részvétel;
- javaslattétel a hatáskörébe tartozó infrastruktúra európai szintű kritikus infrastruktúrájának nyilvánításával kapcsolatban;
- kijelöli a hatáskörébe tartozó infrastruktúrát üzemeltető kritikus szolgáltatókat és kritikus elemeket más érintett miniszter és a nemzeti KIV kormányzati konzultációs fórum véleményének kikérését követően;
- elemzések eredményein alapuló javaslattétel a Kormány felé az érintett infrastruktúrák vonatkozásában indokolt biztonsági intézkedések megtételére;
- üzemeltetői biztonsági terv kijelölt hatóság által történő jóváhagyása;
- hatáskörében részvétel a védelmi intézkedések prioritási döntésének előkészítésében;
- részvétel a hatáskörét érintő nemzeti és nemzetközi gyakorlatok lebonyolításában, ágazat specifikus gyakorlatok tervezése és szervezése;
- hozzájárulás az NKIV és az EPCIP ágazat specifikus megközelítése-
ihez a szakértői csoportokban és a nemzeti kapcsolattartó pontok csoportjában való részvételen keresztül.

A **védelmi igazgatás** a közigazgatás alkotórészét képező olyan feladat-, szervezet- és intézményrendszer, amely a védelmi felkészítés az országmozgósítás, a KIV hatékonyságának érdekében a társadalom erőit összefogja, kormányzati, területi és helyi szinten egyaránt biztosítja a válságok hatékony kezelését.

5.1. A tulajdonosok és az üzemeltetők feladatai

Az infrastruktúrák döntő többsége napjainkban már hazai, illetve külföldi magánvállalatok tulajdonában, üzemeltetésében van. Az NKIV sikere a szereplők együttműködésén alapul, ebben kiemelt fontossággal bírnak az infrastruktúra tulajdonosai és üzemeltetői. Az infrastruktúrák védelméért való elsődleges felelősség a tulajdonosokat, üzemeltetőket terheli. Az elemzések során, illetve a megfelelő védelmi stratégia alkalmazásában a kormányzat együttműködik az infrastruktúra tulajdonosokkal és üzemeltetőkkel a lehetséges kockázatok csökkentése érdekében. A vállalatok visszajelzést és támogatást kapnak az esetleges veszélyekkel és a legjobb gyakorlatok fejlesztésével kapcsolatban, továbbá közreműködnek az interdependenciák és sebezhető pontok értékelésében.

A létfontosságú infrastruktúrává nyilvánítás bizonyos feladatokkal jár a tulajdonosokra és az üzemeltetőkre nézve. A kijelölt infrastruktúrák *tulajdonosai és üzemeltetői számára négy feladatot* lehet meghatározni:

- Az adott tagállam koordináló szervének *értesítése* arról, hogy valamely infrastruktúra létfontosságú lehet;
- Egy vagy több magas rangú *képviselő (SLO) kinevezése*, akik biztonsági összekötő tisztviselőként a tulajdonos/üzemeltető és az adott tagállam hatóságai közötti kapcsolatokban járnak el. A biztonsági összekötő tisztviselő részt vesz a biztonsági és vészhelyzeti intézkedési tervek (OSP) kidolgozásában;
- Üzemeltetői *biztonsági terv* kidolgozása, végrehajtása és aktualizálása;
- A létfontosságú infrastruktúrával kapcsolatos *vészhelyzeti intézkedési terv* kidolgozásában való részvétel, szükség esetén az adott tagállam polgári védelmi és bűnüldöző hatóságaival együttműködve.

Az *üzemeltetői biztonsági tervet* be kell nyújtani jóváhagyásra az adott tagállam hatóságához, függetlenül attól, hogy nemzeti vagy kritikus infrastruktúráról van szó, ami biztosítaná az adott tulajdonosok és üzemeltetők, valamint általában az adott ágazat által hozott biztonsági intézkedések összhangját. A tulajdonosok és üzemeltetők *visszajelzést és támogatást* kapnak az esetleges veszélyekkel és a legjobb gyakorlatok fejlődésével kapcsolatban, továbbá ezen intézmények segítenék őket az interdependenciák és sebezhető pontok értékelésében.

Valamennyi tagállam *határidőt állapíthat meg* a kritikus infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői számára az üzemeltetői biztonsági terv kidolgozásához, és szankcionálja, ha e határidőket nem tartják be.

Az üzemeltetői biztonsági terv *azonosítja* a tulajdonos/üzemeltető létfontosságú infrastrukturális eszközeit, és azok védelmére megfelelő biztonsági megoldáso-

kat alakít ki. Az üzemeltetői biztonsági terv *meghatározza* az energia és nemzeti KIV programoknak és a vonatkozó ágazat specifikus programoknak való megfelelés érdekében követendő *módszereket és eljárást*. Az üzemeltetői biztonsági terv a KIV szabályozásában olyan lentről felfelé haladó megközelítést jelent, mely *nagyobb cselekvési szabadságot* biztosít (de nagyobb felelősséget is jelent) a magánszektor számára.

Az üzemeltetői biztonsági terv két csoportba sorolható *biztonsági intézkedéseket* tartalmaz:

- *állandó biztonsági intézkedések*, amelyek olyan nélkülözhetetlen biztonsági befektetéseket és eszközöket jelentenek, melyeket a tulajdonos/üzemeltető rövid határidőn belül nem tud megvalósítani. A tulajdonos/üzemeltető az esetleges veszélyekkel szemben állandó készséget tart fenn, ez azonban nem zavarja rendes gazdasági, igazgatási és szociális tevékenységeit.
- *különböző fokozatú biztonsági intézkedések*, amelyeket a különböző veszélyszinteknek megfelelően lehet fogantatosítani. Így az üzemeltetői biztonsági terv olyan különböző biztonsági rendszereket irányoz elő, melyeket azon tagállam lehetséges veszélyszintjeihez igazítanak, amelyben az adott infrastruktúra található.

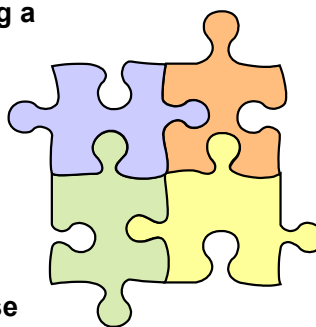
- **Elsődleges felelősség a védelemért**

- **Együttműködés**

- **Információ csere**

- **Biztonságért felelős kapcsolattartó kijelölése**

- **KIV tervezés vállalati/üzemeltetői szinten**



4.5. ábra. NKIV üzemeltetői feladatok

A kritikus infrastruktúrák tulajdonosainak és üzemeltetőinek feladatai részletebben:

- elkötelezett az üzembiztonság és a fogyasztói bizalom érdekében a kockázatkezelési eljárások és a biztonsági beruházások megvalósításában;
- átértékeli és kiigazítja tervezési, védelmi és beruházási programjait a változó kockázati és új fenyegetettségű környezet kihívásainak megfelelően;
- felelős az infrastruktúra védelmének megszervezéséért, az elvárt szintű védelem biztosításáért és finanszírozásáért;

- részvétel üzemeltetők egymás közötti, valamint a kormányzattal történő együttműködés erősítésében;
- részvétel és kezdeményezés ágazati kritikus infrastruktúra azonosítási és védelmi programokban,
- részvétel ágazati vagy alágazati szintű kockázatkezelési és kritikus infrastruktúra védelmi programokban;
- részvétel legjobb gyakorlatok kifejlesztésében és interdependencia elemzésekben;
- rendelkezésre álló veszély, sebezhetőségi és egyéb a tervezés szempontjából releváns információk megosztása az érintett állami szervekkel;
- megfelelő szintű nemzetbiztonsági tanúsítvánnyal rendelkező biztonsági összekötő személyek kijelölése, amely feladata a tulajdonos, üzemeltető és állami KIV hatóságok közötti kapcsolattartás, a biztonsági és vészhelyzeti intézkedési tervek kidolgozásának és végrehajtásának irányítása;
- üzemeltetői biztonsági terv kidolgozása, végrehajtása és aktualizálása;
- együttműködési megállapodások kialakítása a veszélyhelyzeti beavatkozó szervekkel.

Az NKIV célja, hogy a köz- és magánszférában az infrastruktúrák védelmére koherens, következetes *intézkedéscsomagot* hozzon létre, amelynek végrehajtása nemzeti programon és jogszabályon alapul. Az NKIV támaszkodik az infrastruktúra üzemeltetők biztonsági gyakorlatára és tapasztalataira, valamint figyelemmel van a piaci viszonyokra, struktúrákra és a hatályos jogszabályi előírásokra.

Az állami szervek és a tulajdonosok/üzemeltetők együttműködése.

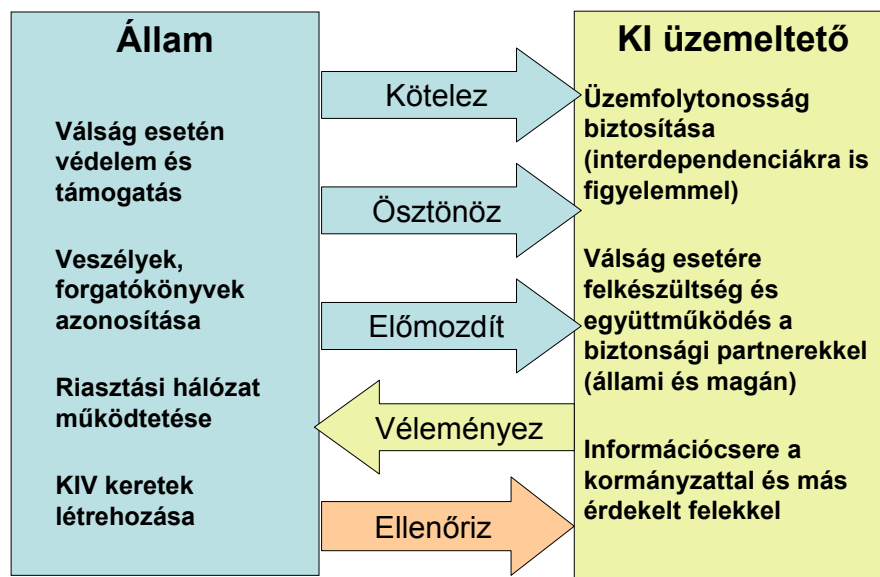
Az EPCIP keretében a tulajdonosok és üzemeltetők *partnerséget alakítanak ki*. Bármely védelmi program sikere a tulajdonosokkal és üzemeltetőkkel való együttműködéstől, valamint részvételük mértékétől függ. A tagállamokon belül a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosait és üzemeltetőit az a koordináló szervvel való *rendszeres kapcsolattartással* lehet szorosan bevonni a KIV kidolgozásába.

EU-szinten *fórumokat szükséges létrehozni* az általános, illetve az ágazatspecifikus KIV kérdésekkel kapcsolatos vélemények cseréjének megkönnyítésére. A magánszektorban a KIV kérdéskörébe való bevonására irányuló egységes megközelítés, mely a köz- és magánszféra valamennyi szereplőjét összehozza, fontos platformot nyújt a tagállamok, az EU Bizottság és a gazdaság számára a KIV-vel kapcsolatosan felmerülő bármely kérdés megvitatásához. A létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosait, üzemeltetőit és használóit be kell vonni a közös iránymutatások és a legjobb gyakorlatok kidolgozásába és az információcserébe. E dialógus segíti az EPCIP jövőbeli felülvizsgálatait is.

Az EU Bizottság ösztönözi a *CIP-pel kapcsolatos ipari/gazdasági társulások* létrehozását. A két végső célkitűzés az európai gazdaság versenyképességének megőrzése, valamint az EU-polgárok biztonságának növelése.

A NKIV-et szabályozó jogszabály és program olyan *horizontális intézkedéseket tartalmaz*, melyek meghatározzák a KIV-el foglalkozó valamennyi szereplő hatáskörét és felelősségét, tartalmazza a fogalmak és a kritikus infrastruktúrák ágazatainak közös listáját, a kritikusnak minősülő infrastruktúrák kijelölésére vonatkozó eljárási szabályokat és az elemzésekkel kapcsolatos KIV-i feladatok végrehajtásának menetrendjét. A hatékony védelem megkívánja a valamennyi szereplő közötti kommunikációt, és együttműködést nemzeti, valamint nemzetközi szinten egyaránt.

Az NKIV tervezése során szükséges az *állami és a tulajdonosi feladatok világos szétválasztása*. A kritikus infrastruktúrák biztonsága minden érintett számára értéket képvisel, ezért közös feladatuk a megfelelő szintű védelem megteremtése. A védelem biztosításáért első helyen az infrastruktúra *tulajdonosok, üzemeltetők* felelősök. Az *állam* feladata a világos szabályozási háttér megteremtése, elvárt biztonsági követelményszint és elfogadható kockázat mértékének meghatározása, az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők feladatellátásának elősegítése releváns információk átadásával, biztonsági kritériumok meghatározásával, és a biztonságot ösztönző partneri együttműködés megteremtésével, finanszírozási források, támogatások elérhetővé tételével.



4.6. ábra. Az állami és az üzemeltetői KIV feladatok

A védelem tervezéséhez és megvalósításához kapcsolódó feladatok ellátásának *szervezeti kerete* az állam működő intézményi struktúrájában, illetve az együttműködést segítő konzultációs fórumok intézményein keresztül valósul meg. A költségtakarékosság követelményében jelentkező elvárásnak megfelelően a mindenkori állami szervezetrendszer képezi az NKIV állami szerepvállalásának intézményi háttérét. A feladatoknak a meglévő állami struktúrára törté-

nő rávetítése azonban nem vezethet a hatékonysággal és az NKIV alapelveivel ellentétes eredményre.

Az NKIV szektorokon átívelő, átfogó rendszer, amelyben érvényesülnek az *ágazati sajátosságok*. Az NKIV veszély felfogása összes veszély megközelítés, terrorizmus prioritással. Ennek az elvnek a szervezeti struktúrához történő illeszkedés során is érvényesülni kell.

A hatékonyság megköveteli az egycsatornás *koordinációs és döntéshozatali mechanizmus* kialakítását, amely alkalmas az ágazati preventív intézkedések becsatornázására, irányítására, összhangjának biztosítására.

Az optimális megoldás érdekében elengedhetetlen a jogszabályi háttér és intézményi struktúra áttekintése a *párhuzamosságok és hatásköri összeütközések* kivédése érdekében.

Az NKIV-ben érintett szereplők számára *azonos feltételek* mellett elérhetővé kell tenni az információ és tapasztalatcserében, a képzési programokban és figyelemfelkeltés eljárásaiban, valamint az ágazati, regionális és nemzetközi gyakorlatokban történő részvételt, továbbá a kutatás-fejlesztés eredményeiből való részesülést.

Az EU Bizottság számos olyan *sürgősségi riasztórendszert* dolgozott ki, melyek veszélyhelyzet esetén – ideértve a terrorfenyegetéseket is – lehetővé teszik a konkrét, összehangolt és hatékony válaszadást. 2004 óta egy központi hálózat (ARGUS) biztosítja a gyors információáramlást a Bizottság valamennyi sürgősségi riasztórendszere, valamint a Bizottság érintett szolgálatai között.

Az EU Bizottság *javasolja a CIWIN létrehozását*, mely elősegíti a megfelelő védekezési intézkedéseket megkönnyíti a legjobb gyakorlatok biztonságos cseréjét, valamint továbbítja a közvetlen veszélyekre vonatkozó információkat és riasztásokat. A rendszer biztosítja, hogy az érintett személyek időben megkapják a megfelelő információkat.

A CIWIN kialakításához *három lehetőség* közül lehet választani:

- A CIWIN a KIV-vel kapcsolatos *vélemények és legjobb gyakorlatok cseréjének fóruma* a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői támogatása érdekében. E fórum egy szakértői hálózatot, valamint a vonatkozó információk biztonságos cseréjére szolgáló elektronikus platformot jelenti. E választási lehetőség *nem biztosítana sürgősségi riasztást* közvetlen veszélyek esetén. Mindazonáltal lehetőség lenne a CIWIN alkalmazásának jövőbeli kiterjesztésére.
- A CIWIN a tagállamokat az EU Bizottsággal összekötő *sürgősségi riasztórendszer*. E választási lehetőség *növelné a létfontosságú infrastruktúrák biztonságát* azáltal, hogy közvetlen veszélyek és riasztások esetén továbbítja a jelzést. Ez esetben a cél a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosait és üzemeltetőit fenyegető esetleges veszélyekre vonatkozó információk gyors cseréjének megkönnyítése. A sürgősségi riasztórendszer nem foglalja magába a hosszabb időszakon keresztül gyűjtött hírszerzési információk cseréjét. Meghatározott infrastruktúrákat fenyegető közvetlen veszélyek esetén szolgálja a gyors információcserét.

- A CIWIN egy többszintű kommunikációs/riasztórendszer két elkülönült feladattal:
 - a tagállamokat az EU Bizottsággal összekötő sürgősségi riasztórendszer, valamint
 - a CIP-pel kapcsolatos vélemények és legjobb gyakorlatok cseréje által a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosait és üzemeltetőit segítő fórum, mely egy szakértői hálózatból és egy elektronikus adatcserét szolgáló platformból áll.

A választott lehetőségtől függetlenül a *CIWIN kiegészíti a meglévő hálózatokat*, figyelemmel a párhuzamosságok elkerülésére. Hosszú távon a CIWIN-hez valamennyi tagállamban hozzá lehet kapcsolni a létfontosságú infrastruktúrák tulajdonosait és üzemeltetőit a koordináló szerven keresztül. *A riasztásokat és a legjobb gyakorlatot e szerven keresztül lehet továbbítani*, és ez lenne az egyetlen olyan szerv, mely az EU Bizottsággal és így valamennyi más tagállammal közvetlen összeköttetésben van. A tagállamok felhasználhatnák fennálló információs rendszereiket saját nemzeti CIWIN-kapacitásuk kialakításához, mely összeköti a hatóságokat az egyes tulajdonosokkal és üzemeltetőkkel. Ami pedig még fontosabb, e nemzeti hálózatokat *kétirányú kommunikációs rendszerként* is használhatják az érintett tagállami CIP-szervek, valamint a tulajdonosok és üzemeltetők.

Az egyes tagállamok a különböző helyzetekre *eltérő riasztási fokozatokkal* rendelkeznek. Jelenleg nem lehet tudni, hogy például a „magas” fokozat az egyik tagállamban ugyanazt jelenti-e, mint egy másikban. Ez a transznacionális vállalatok számára megnehezítheti a fontossági sorrend kialakítását a védekezési intézkedésekkel összefüggő kiadásaikkal kapcsolatban. Indokolt tehát a *különböző szintek összehangolása*.

Minden veszélyfokozathoz hozzá rendelhető egy *készültségi szint*, melynek megfelelően általános közös biztonsági intézkedéseket, valamint – amennyiben szükséges – adott esetben *különböző fokozatú biztonsági intézkedéseket* lehet hozni. Azon tagállamok, melyek valamely veszély esetén nem kívánnak megtenni bizonyos intézkedést, azt *alternatív biztonsági intézkedésekkel* kezelhetik.

A végrehajtás lépései (programalkotás)

- A fogalmak tisztázása, a keretrendszer alapjai.

Az érintett állami szervek és ágazati szakértők, infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők, valamint tudományos munkatársak a horizontális definíciókat megalkotják és elfogadják. Az elemzésekkel párhuzamosan felül vizsgálják a hatályos joganyagot, annak érdekében, hogy a védelmi intézkedések tervezéséhez, végrehajtásához elengedhetetlen jogi keret kialakítása ne eredményezzen párhuzamos szabályozást, hatásköri összeütközést.

- A szektorelemzés, ágazati fogalmak, kritériumok.

A társadalom, gazdaság és kormányzat alapvető szükségleteit kielégítő társadalmi funkciók ellátásához nélkülözhetetlen infrastruktúrák leírása. A kritikus szektorok, és a szektorok lényegét alkotó termékek, szolgáltatások körének feltérképezése; a szektorokon belüli lényegi folyamatok, szektoron belüli kapcsolódási pontok felderítése; releváns ágazati jogi szabályozás áttekintése; ágazati kritikus infrastruktúra definíciók és kritériumok megalkotása. A szektorelemzés eredményei alapján kerülhet sor a kiválasztott infrastruktúra elemek, illetve szektorok kölcsönös függőségének vizsgálatára, illetve a kockázatelemzési munkákra.

- A kölcsönös függőségek – interdependencia elemzés.

A szektorokon belüli kritikus pontok és folyamatok, feltárását követően, elemezni kell a szektorok közötti összefüggések, kritikus kapcsolódási pontok rendszerét.

- Kockázat-, veszély- és sebezhetőség-elemzés.

Az infrastruktúra elemek működőképességét befolyásoló kockázatok csökkentésére irányuló védelmi intézkedések megállapítását megelőzően el kell végezni az infrastruktúrák veszély-, sebezhetőség- és kockázatelemzését.

- Módszertani útmutató kialakítása a kritikus infrastruktúra védelem egységes kockázatelemzésére.

Veszélyelemzés során a kritikus pontok vonatkozásában a potenciális veszélyforrások, az érintett infrastruktúrák, és elemeinek, valamint környezetük jellemzőinek és ezek kölcsönhatásának beazonosítására kerül sor. Hatáselemzés keretében a veszélyek bekövetkezésének infrastruktúrára gyakorolt mérhető hatásait kell felbecsülni.

Elemezni és értékelni kell a kritikus rendszerek sérülékenységét, ellenálló képességét, az alkalmazott biztonsági intézkedések alkalmasságát. *Sebezhetőség elemzés* leghatékonyabban különféle veszélyhelyzeti forgatókönyvek, gyakorlatok alkalmazásával hajtható végre.

Az interdependencia-, veszély-, hatás- és sebezhetőség-elemzés eredményein alapulva kell elvégezni az infrastruktúrák *kockázatelemzését*: a veszély bekövetkezésének valószínűsége és lehetséges hatása, illetve a sebezhetőség függvényében meghatározásra kerülnek a szektorok kritikus pontjai, illetve a szektorok kapcsolódási pontjain jelentkező kockázatok.

Védelmi intézkedések.

A veszélyt jelentő események kockázati térképének kidolgozása révén beazonosíthatóak lesznek az igényelt védelmi intézkedések. Meg kell határozni az elfogadható kockázat szintjét. A magas kockázati faktorú, de alacsony védelmi képességekkel rendelkező kapcsolódási pontokon további kiegészítő biztonsági intézkedések szükségesek.

A védelmi intézkedések meghatározásánál figyelembe kell venni a kormányzat által és EU szinten megállapított prioritásokat.

Az intézkedésekkel szemben követelmény a hatékonyság azért, hogy a sebezhetőség csökkenjen és a kockázatok felügyelete optimális legyen.

Ellenintézkedések közé tartozik a kritikusnak kijelölt infrastruktúra esetében biztonsági összekötő személy kijelölésének, üzemeltetői biztonsági terv kidolgozásának, végrehajtásának előírása. Az üzemeltetői biztonsági terv tartalmazza az üzemeltető által felügyelt, működtetett infrastruktúra kritikus elemeit és az azok védelmére vonatkozó biztonsági megoldásokat. A terv magában foglalja az állandó biztonsági intézkedéseket (pl. felderítési, hozzáférés-ellenőrzési, védelmi, megelőzési eszközök, szervezési, riasztási intézkedések, ellenőrzési, felügyeleti feladatok, információs rendszerek biztonsága), valamint a különböző kockázati és veszélyszinteknek megfelelően fogantatandó intézkedések rendszerét, amely hozzáigazítható a nemzeti, ágazati riasztási rendszerhez, fokozatokhoz.

Közös módszert szükséges kidolgozni a fenyegetések, a képességek, a veszélyek és a sebezhető pontok azonosítására és osztályozására, valamint következtetések levonására egy adott infrastrukturális berendezést fenyegető veszély lehetőségéről, valószínűségéről és súlyosságának mértékéről. Ez tartalmazza *a veszélyek osztályozását és rangsorolását*, mely során megállapítható a veszélyek bekövetkezésének valószínűsége, hatása, valamint a más veszélyeztetett területekkel vagy eljárásokkal való összefüggésük.

Mindenfajta veszéllyel szembeni védelem terrorizmus prioritással: rugalmas veszély-megközelítés, mely egyaránt figyelembe veszi a szándékos támadásokból és a természeti katasztrófákból eredő veszélyeket is, azonban középontjában a terrorizmus áll. Amennyiben egy meghatározott ágazatban a lefolytatott elemzések alapján megállapítható, hogy a védekezési intézkedések bizonyos veszélyek vonatkozásában megfelelő szintűek, a résztvevők azon veszélyekre összpontosítanak, melyek tekintetében még fennáll a sebezhetőség.

- A nemzeti intézkedések végrehajtásának ellenőrzése.
- Nemzeti szintű gyakorlatok tervezése, szervezése és végrehajtása az érintett tulajdonosok, üzemeltetők közreműködésével.
- Kapcsolódás a kritikus infrastruktúrák európai figyelmeztető és információs hálózatához (CIWIN-hez).

A KIV végrehajtásának lépései

- Elemzések (szektor, interdependencia, veszély, kockázat, sebezhetőség)
- Kritikus elemek kiválasztása

- Hiányosságok feltárása
- Védelmi hiánypótló intézkedések tervezése

- Végrehajtás ellenőrzése

- Finanszírozási elvek, konstrukciók kidolgozása

Finanszírozás: a védelemmel kapcsolatos intézkedések, feladatok finanszírozása a védelemben közreműködő szereplők felelősségi és érdekeltégi szintjéhez igazodik, figyelemmel van a mindenkori veszélyeztetettségre, a megállapított kockázati prioritásokra, az elfogadott legkisebb kockázat szintjére, ugyanakkor arányban áll a szereplők pénzügyi lehetőségeivel. A hatékonyabb feladatellátás és költségek megtérülése érdekében állami szinten ösztönözni kell az uniós források felhasználásának eredményességét és – a beruházások tekintetében – új típusú partneri együttműködésen alapuló biztonsági PPP konstrukciók kialakítását.

A létfontosságú infrastruktúrák védelme vagy meghatározott vészhelyzeti intézkedési tervek kidolgozása érdekében létrehozott program a védelmi szükségletek azonosítására, a közös szabványok kidolgozására, a veszély- és kockázatértékeléssel kapcsolatos információk nyújtására összpontosít. A program nem finanszírozza a létfontosságú infrastruktúrák javítását.

A KIV program végrehajtása és ellenőrzése.

Az EPCIP végrehajtásának *értékelése és ellenőrzése* olyan többszintű eljárás, melyben valamennyi szereplő részt vesz:

EU-szinten ez egy olyan *szakértői értékelési mechanizmust* jelent, melyben a tagállamok és a Bizottság együttműködnek az EPCIP egyes tagállamokban való általános végrehajtásának értékelésében.

Tagállami szinten az *államok koordináló szerve ellenőrizhetné* az EPCIP általános végrehajtását az illetékességi területén, éves jelentésben KIV-programok és az ágazatspecifikus KIV-programok EPCIP-pel való összhangját.

A KIV végrehajtása és ellenőrzése

- Konzultációs mechanizmus és párbeszéd (PPP)
 - információ és legjobb gyakorlatok cseréje,
 - módszertani útmutatók kidolgozása
 - szabályozási, intézkedési, tervezési javaslatok
- Titokvédelem és partneri bizalom
- Gyakorlatok
- Riasztási, reagálási intézkedések összehangolása
- Felelősségarányos finanszírozás

Az EPCIP végrehajtása dinamikus, folyamatosan fejlődő és értékelt folyamat a változó világgal való lépéstartás és a tapasztalatok felhasználása érdekében. A szakértői felülvizsgálati *értékelések és a tagállami ellenőrző jelentések* segítik az EPCIP felülvizsgálatát, és a létfontosságú infrastruktúrák védelmét szolgáló új intézkedések megfogalmazását.

A tagállamok rendelkezésre bocsátják az *EU-infrastruktúrákra vonatkozó releváns információkat* a közös sebezhetőségi értékelések, következménykezelési tervek és a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos közös szabványok kidolgozása, a kutatási tevékenységek közötti prioritások megállapítása, valamint adott esetben a szabályozás és harmonizáció érdekében.

A kritikus infrastruktúrák hatékony védelme megköveteli valamennyi érintett fél – az infrastruktúrák tulajdonosai és üzemeltetői, a hatóságok, szakmai szervek és érdekszövetségek – közötti *kommunikációt és együttműködést*. Egy széleskörű, érdekezésszerű alapuló összefogás nélkül a megváltozott biztonsági környezet által jelentett új típusú veszélyek (aszimmetrikus fenyegetettség, nem hagyományos kockázati tényezők megjelenése) hatékony módon nem kezelhetők. Másik cél, hogy a magánszférával történő konzultáció eredményeként, a kormányzat *visszajelzéseket* kapjon a KIV helyzetéről.

Horizontális és ágazati megközelítés – minden miniszter a hatáskörébe tartozó kritikus szektor tekintetében önállóan felel a KIV-ben foglalt feladatai ellátásért, az ágazati feladatok végrehajtásának koordinációjáért. Amennyiben a miniszter a hatáskörébe tartozó szektor, vagy annak kritikus elemei tekintetében tulajdonosi, üzemeltetői jogkörrel rendelkezik, ellátja a KIV-ből a tulajdonosokra, üzemeltetőkre háruló feladatokat. A több szektort érintő, valamint a szektorok közötti KIV-ből fakadó feladatok tervezésével (különösen a kölcsönös függések elemzésével), illetve a végrehajtás szervezésével kapcsolatos koordinációt, valamint az Európai Unió irányában a nemzeti kapcsolati pont szerepéből fakadó feladatokat jogszabályban kijelölt koordináló szerv, testület vagy személy végzi.

Szereplők közötti együttműködés: valamennyi szereplő (állami szereplők, ágazati/üzleti szövetségek, szabványügyi szervek, tulajdonosok, üzemeltetők) részt

vesz a kritikus infrastruktúrák védelmében. Meghatározott feladataival és felelősségével összhangban valamennyi szereplőnek együtt kell működnie, és hozzá kell járulnia a KIV kidolgozásához és végrehajtásához.

EU, NATO és más nemzetközi szervezeti tagságból, szerződésből fakadó feladatok: az KIV tervezése, végrehajtása és folyamatos felülvizsgálata során figyelemmel kell lenni a nemzetközi megállapodásokban foglaltakra, a nemzetközi szervezetek, különösen a NATO ez irányú tevékenységére és eredményeire, valamint kiemelten az Európai Unió kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos programjában (EPCIP) foglaltakra. Biztosítani kell az EPCIP maradéktalan és hatékony végrehajtását és a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos nemzetközi szerződésekből és megállapodásokból fakadó kötelezettségek.

A védelmi program sikere az érintett szereplők együttműködésétől, valamint részvételük mértékétől függ. A KIV érdekében a kormányzat, az infrastruktúra tulajdonosok és üzemeltetők *partneri viszonyt* alakítanak ki. A *konzultáció* megkönnyíti a KIV-re vonatkozó vélemények, tapasztalatok cseréjét, a kölcsönös függőségekkel kapcsolatos, a veszélyekre, váratlan eseményekre és a sebezhetőségre vonatkozó elemzés elvégzéséhez szükséges információátadást, segítséget nyújt a KIV időszakos felülvizsgálatához.

Az együttműködés *több szinten és formában* zajlik. Több ágazatra kiterjedő kérdésekben, a nemzeti program és a fogalmak kidolgozásában, jogszabálytervezetek és intézkedéstervezetek véleményezésében, a program végrehajtását érintő kérdésekben az KIV-et koordináló szerv által vezetett konzultációs fórumon keresztül lehetőségét kell biztosítani az érintett infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők, érdekvédelmi szervezetek és tudományos testületek javaslatainak, véleményének kifejtésére.

Közös módszertanok, gyakorlatok kialakítása.

A konzultációs fórumok lehetőséget nyújtanak a kritikus infrastruktúrák tulajdonosai, üzemeltetői és a tudományos élet képviselői számára az iránymutatások és a legjobb gyakorlatok kidolgozásában történő részvételre.

A konzultációs fórum keretében javaslatok születnek a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos szabványok kidolgozására, a kutatási tevékenységek közötti prioritások megállapítására, valamint adott esetben a jogi szabályozás és más szabályokkal történő harmonizáció kérdéseiben.

Az ágazati elemzések és kölcsönös függések értékeléséhez szükség van közös módszerek kidolgozására, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak az ágazati sajátosságokat tükröző elemzési módszerek kialakításához.

Célszerű közös minimum szabályok kidolgozása az ágazati szinten bevezethető infrastruktúra védelmi tervek tartalmi elemeire vonatkozóan. Tisztázni kell a védelmi terveknek a hatályos jogszabályok, és az üzemeltetői gyakorlat alapján készített más veszélyhelyzeti, üzletfolytonossági tervekkel kapcsolatos viszonyát, egyúttal egyszerűsíteni és áttekinthetővé tenni veszélyhelyzeti tervezés rendszerét.

A kockázatelemzés módját, a fenyegetettség és sebezhetőség elemzéshez szükséges veszélyhelyzeti forgatókönyvek kidolgozásának módszertanát, valamint a biztonsági tervek tartalmi minimumkövetelményeit indokolt kormányzati szinten rögzíteni (pl. iránymutatásban, határozatban), a végrehajtás ellenőrizhetősége érdekében.

Figyelemfelkeltés, kommunikáció, gyakorlatok.

A kormányzati szereplők, vezetők és az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők irányába a kritikus infrastruktúra védelemmel kapcsolatos tevékenységekre, prioritásokra, célokra és érdekekre a figyelemfelkeltés, tudatosítás megkönnyíti az érintett felek együttműködését, a végrehajtás hatékonyabbá tehető.

Az információk átadásával, tapasztalatok és gyakorlatok cseréjével elérhető az infrastruktúra tulajdonosok és üzemeltetők biztonságtudatosságának, vállalati szintű biztonsági irányításának hatékonyságnövelése.

A felkészülés és megelőző védelmi intézkedések végrehajtásának ellenőrzése, valamint az üzletfolytonosság és a hatékony veszélyhelyzeti beavatkozás biztosítása érdekében szükséges rendszeres gyakorlatok kidolgozása és lefolytatása az érintett szervek és infrastruktúra üzemeltetők részvételével.

Az ágazati szintű kapcsolódó feladatokat az adott ágazatban a kritikus infrastruktúra védelem koordinációjáért felelős központi államigazgatási szerv látja el a KIV koordináló szervvel szoros együttműködésben. Az ágazatokon átnyúló feladatok végrehajtásáért a KIV koordináló szerv felelős.

Adatvédelem

A kritikus infrastruktúrák védelmét célzó tevékenységek megkívánják az információcserét a közreműködő szervek és vállalatok között. Az üzemeltetőknek meghatározott, sokszor érzékeny adatot kell továbbítani a hatóságok felé és viszont, amelynek előfeltétele a következetes és biztonságos információcsere, a megfelelő adatvédelem.

A kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos bizonyos információk olyan jellegűek, hogy azok nyilvánosságra hozatala aláásná a közérdek és a közbiztonság védelmét. Az üzemeltetők részéről is jogosan jelentkezik az elvárás, hogy információikat bizalmasan, pontosan és megbízhatóan kezeljék, az üzleti jellegű információkat is beleértve és ezen adatok védettek legyenek a jogosulatlan hozzáférés, sérülés, módosítás, vagy illetéktelen nyilvánosságra kerülés ellen.

Minősíteni kell a kritikus infrastrukturális eszközökre vonatkozó olyan különleges adatokat, amelyek felhasználhatók kritikus infrastrukturális létesítményekkel szembeni károkozására irányuló tervekhez és cselekedetekhez, ezért a hozzáférést korlátozni kell.

A kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó védett információk körének kijelölése, illetve a minősítés szintjének meghatározása és biztonságának garantálása jogszabályi alapot igényel. Indokolt, hogy a kritikus infrastruktúrák védel-

mével kapcsolatos adatokat, információkat kezelő személyek megfelelő szintű nemzetbiztonsági tanúsítvánnyal rendelkezzenek.

Javasolt a védett információk közé sorolni és kizárólag az érintettek számára hozzáférhetővé tenni a létfontosságú infrastruktúratulajdonosok, üzemeltetők kijelölésére, az infrastruktúrák kritikusként azonosított (biztonsági tervben szereplő) elemeire vonatkozó információkat, a kockázatelemzési módszertan, fenyegetettség forgatókönyvek, biztonsági tervek minimumkövetelményeire vonatkozó előírásokat.

A kritikus infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózata, riasztási rendszere.

Az infrastruktúra üzemeltetők számára az KIV-el kapcsolatos feladataik hatékonyabb ellátásának elősegítése érdekében lehetővé kell tenni a legjobb gyakorlatra, tapasztalatokra vonatkozó információcserét. Az információcsere megvalósításának formája lehet a nemzeti konzultációs fórum, illetve egy erre a célra működtetett informatikai adatbázis, platform. Mivel ezen információk bizalmas jellegűek lehetnek, az informatikai platformmal szemben követelményként támasztható, hogy az információk biztonságos cseréjére alkalmas legyen.

Annak érdekében, hogy a kritikus infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők, illetve az érintett állami szervek számára a védelem tervezése és adott konkrét veszély fennállása esetén a védelmi intézkedések fokozása, készségi szintnek megfelelő életbeléptetése megvalósítható legyen, szükség van az infrastruktúrákat fenyegető közvetlen veszélyekre vonatkozó információk és a riasztások továbbítására. A közvetlen veszélyeztetésre vonatkozó információk, riasztások érintett személyek számára történő gyors és biztonságos továbbítása a KIV-ben közreműködő szervek és vállalatok hálózatához, rendszeréhez igazodó, az információk bizalmas kezelésére alkalmas, fokozott védelmet élvező informatikai és hírközlési rendszer működtetését követeli meg.

Az informatikai rendszernek *alkalmasnak kell lennie* az EU kritikus infrastruktúrák figyelmeztető és információs hálózatához (CIWIN) való kapcsolódásához. A CIWIN-en keresztül egyaránt lehetőség nyílik az EU Bizottság és más tagállam tapasztalatainak, gyakorlatának tanulmányozására, valamint az EU tagállamaitól, illetve szerveitől érkező riasztások fogadására és továbbítására.

Az KIV-nek nem lehet feladata új, különálló riasztási hálózat létrehozása, azonban szükséges elemezni, hogy a működő riasztási struktúrák és informatikai rendszerek hogyan szolgálhatják ki az KIV-ben érintett szereplők érdekeit, feladatait, vagy különálló rendszer kidolgozása szükséges, amely egyaránt alkalmas az infrastruktúrákkal kapcsolatos tapasztalati információk megosztására, illetve a riasztások továbbítására.

A hatékony feladatellátás érdekében indokolt a NATO és az EU rendszeréhez igazodó nemzeti jelentési rendszer és szabályok *összehangolásra*, a készségi szintek és reagálási tervek *harmonizálásra*. Célszerű, ha az NKIV riasztási rendszerért és információs platform üzemeltetéséért felelős szerv kormányzati szinten nemzeti és nemzetközi kapcsolattartásra alkalmas *ügyeleti és helyzet-elemző központot* működtet.

A mindenfajta veszéllyel szembeni védelem során a KIV-et elsődlegesen az ún. „kemény” válságok kezelésére kell felkészíteni, amelyek időbeli lefutását pl. az 5.17. ábra mutatja.

A védelem finanszírozása, kutatások, projektek

A kritikus infrastruktúrák védelmének biztosítása, a védelem finanszírozása elsősorban az (állami, vagy magán) tulajdonos és az üzemeltető érdeke és felelőssége, hiszen nagymértékben hozzájárul a szolgáltatás folyamatosságának és minőségének garantálásán keresztül a fogyasztói megelégedettséghez és a megbízható vállalati kép kialakításához. Ezt felismerve sok üzemeltető jogszabályi előírások hiányában is kialakította saját biztonsági eljárásait és folyamatosan fejleszti rendszerét. Az állam feladata, hogy az üzemeltetőket segítse és ösztönözze ezen a területen, világos jogszabályi háttér megteremtésével, információk átadásával, támogatások és források felhasználását ösztönző környezet kialakításával.

Az KIV-nek a lehetséges minimális szintre kell csökkentenie minden olyan negatív hatást, amelyet a megnövekedett biztonsági befektetések egy adott gazdasági ágazat versenyképességére gyakorolhatnak. A költségek arányosságának kiszámítása során nem szabad figyelmen kívül hagyni a hosszú távú befektetések szempontjából kritikus piaci stabilitás megőrzésének szükségességét, sem pedig azt, hogy a biztonság nagy befolyással van a részvénytőkepiacok alakulására és a makrogazdasági környezetre. Ugyanakkor az infrastruktúra biztonsági követelményeinek érvényesülni kell a hosszú távú infrastrukturális beruházások terén.

Egyes infrastruktúrák (pl. a villamos energia- és információs hálózatok esetében) gyakorlati és pénzügyi szempontból irreális lenne elvárni a tulajdonosoktól és üzemeltetőktől, hogy valamennyi eszközüknek azonos védelmi szintet biztosítsanak. A tulajdonosok és üzemeltetők az érintett hatóságokkal együttműködnek az infrastruktúrák azon kritikus pontjainak (csomópontjainak) azonosításában, melyekre a biztonsági védekezési intézkedéseket összpontosítani lehet.

Meg kell fogalmazni a fenyegetettség azon szintjét, amely esetén a biztonság garantálása meghaladja az üzemeltető képességeit és elvárható az infrastruktúra védelmének biztosításához kapcsolódó közvetlen állami segítségnyújtás, támogatás.

A potenciális kockázatok csökkentéséhez szükséges biztonsági beruházások sok esetben meghaladhatják a vállalatok képességeit. Az elégséges biztonsági szint garantálásához szükséges beruházás nem egyszeri finanszírozást, vagy pár év alatt befejezhető programot jelent, hanem folyamatos fejlesztéseket kíván meg. A kritikus infrastruktúrák védelmének megvalósítása az állampolgárok, az üzemeltető és a kormányzat közös érdeke, a védelem finanszírozásánál ennek az elvnek is tükröződnie kell. A védelmi intézkedések finanszírozási konstrukciójának (védelmi PPP) kidolgozása a kormányzat feladata, de a folyamatban biztosítani kell az érintettek közreműködését.

A kritikus infrastruktúrák közép- és hosszú távú védelme megkívánja a kutatás-fejlesztés új területekre történő kiterjesztését. A legfontosabbak azon célzott

kutatások, melyek a kockázatcsökkentéshez gyakorlati stratégiákat és eszközöket nyújtanak. Az infrastruktúrák közötti interdependenciák számának emelkedésével növekszik ezen a területen is a kutatás iránti szükséglet.

Felkészülés a válságra és a válsághelyzetre(egy lehetséges modell)

A katasztrófavédelmi felkészítés finanszírozásának 1/10-es szabálya:

a potenciális vagy az elismert kár nagysága (K) egyrészt,

a védelmi célú beruházásokra előirányzott fejlesztési forrás (B) másrészt és

a folyó védekezési felkészülésre (a megelőzésre) fordítandó kiadások (V) aránya

100:10:1, vagyis 1/10-es hányadosú mértani sorozatot alkot.

$$\mathbf{K : B : V = 100 : 10 : 1}$$

ahol **K** – a potenciális vagy az elismert kár nagysága,

B – a védelmi célú beruházásokra előirányzott fejlesztési forrás,

V – a folyó védekezési felkészülésre (a megelőzésre) fordítandó kiadások

A védelem felelősségarányos finanszírozása indokolható mértékének meghatározásához (a szükséges nagyságrendek megállapítása) a vízkárok elemzése alapján kidolgozott modell kiterjeszhető (nemzetközi tapasztalatok alapján is) a KIV során előforduló „kemény válságok megelőzésére.

5. A gazdaság védelmi felkészítése

A válság definíciói, a válsághelyzetek típusai, a minősített időszakok

Válság és válsághelyzet

A védelmi igazgatás hazai gyakorlatában a normál békeidőszaktól eltérő helyzetekre korábban a minősített időszak kifejezést használták, azokra a különleges esetekre, amelyeket az Alkotmány nevesít, illetve körülírva meghatároz. Az így jogilag definiált 4+1 minősített időszak szintjét el nem érő, de

- a nemzetközi békét és biztonságot vagy
- az alkotmányos rendet (berendezkedést, működést), a közrendet, a közbiztonságot vagy
- az állampolgárok életét és vagyonbiztonságát, illetve a természetes és épített környezetet veszélyeztető

rendkívüli helyzetet – a korábbi szóhasználattal – ún. küszöb alatti szituációknak nevezték. Ezek egy része a különböző törvényekben vagy egyéb jogszabályokban kapott jogi meghatározást. Ilyenek például a polgári védelemről szóló törvény szerinti veszélyhelyzetet kiváltó egyes események, illetve a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvényben vagy az egészségügyről szóló törvényben meghatározott katasztrófa minősített időszakon kívüli esetei.

Idővel, a rendkívüli helyzetek spektrumának szélesedésével, az aránynak a katonaitól a nem katonai típusú rendkívüli helyzetek javára történt eltolódásával, a nemzetközi (NATO) védelmi szférában alkalmazott terminológia hazai elterjedésével, egyre inkább a válság, válsághelyzet kifejezéseket használják, először csak a minősített időszak kihirdetését nem indokoló, majd újabban általánosan valamennyi típusú fenyegetettségi helyzetre.

A válság, válsághelyzet megfogalmazására a hazai és a külföldi szakirodalomban rengeteg próbálkozás található. Ezek közül a függelékben felsoroltunk néhányat.

Jelenleg a válság kifejezés sem a NATO-ban, sem Magyarországon jogilag nem meghatározott kategória. Általános megközelítéssel – a védelmi igazgatás értelmezési tartományán belül – **válságnak tekintjük** a normális helyzettől eltérő olyan – természeti történés vagy emberi cselekvés által kiváltott – a nemzetközi békét, biztonságot, az élet- és vagyonbiztonságot, a közrendet, közbiztonságot és a természetes és épített környezetet veszélyeztető – átmeneti állapotot, amelynek kezelésére a normál időszakra előírt rendszabályok már nem elégségesek.

A fogalom szélső értékeiben eltérő megközelítések vannak. Van olyan értelmezés, miszerint a válság a minősített időszak kihirdetését nem indokoló esemény, de olyan is van, amely csak az állam legsúlyosabb eseteit, a rendkívüli, a

szükségállapotot és a veszélyhelyzetet kiváltó eseményt tekinti válságnak (lásd a Cseh Köztársaság válságkezeléséről szóló 2000. évi 240. számú törvénye).

A válsághelyzet a válság jogi aktussal kinyilvánított állapota. A katasztrófahelyzet például „olyan mértékű katasztrófaveszély, illetőleg bekövetkezett katasztrófa, amikor az arra felhatalmazott állami szerv vezetője a katasztrófa veszélyének, bekövetkezésének tényét megállapította, és a szükséges intézkedéseket elrendelte.” (1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés irányításáról – a továbbiakban: Kat.)

A válsághelyzet jogi definíciójára már sok hazai példa van egyes ágazati jogszabályok értelmezési tartományán belül. Ilyenek pl. a földgázellátási vagy a villamosenergia-ellátási válsághelyzet, de ilyen az anya súlyos válsághelyzetének meghatározása az abortusz törvényben.

(1) Villamosenergia-ellátási válsághelyzetnek ... minősül a külön törvényben meghatározott szükséghelyzetet, illetve veszélyhelyzetet el nem érő mértékű, a személyeket, vagyontárgyaikat, a természetet, a környezetet, illetőleg a fogyasztók jelentős részének ellátását közvetlenül veszélyeztető villamosenergia-ellátási zavar. Válsághelyzetet különösen a következő események válhatnak ki:

- a) tartós erőművi, illetőleg a határon keresztül beszállított villamos energia hiánya,
- b) tartós tüzelőanyag hiány,
- c) az ország, vagy országrész villamosenergia-ellátásában több napon át hiányt okozó környezetszennyezés, illetőleg vezetékek üzemszünete,
- d) a feljogosított fogyasztók ellátásának zavara.

(2) Válsághelyzet esetén, annak fennállásáig a Kormány rendeletben szabályozza

- a) a feljogosított fogyasztók ellátására kötött szerződések teljesítése felfüggesztésének rendjét,
- b) a fogyasztók villamosenergia-ellátásának korlátozását,
- c) az engedélyesek kötelezettségeit és jogait,
- d) a villamosenergia-ellátáshoz kapcsolódó, a hatósági és nem hatósági árak körébe tartozó valamennyi termék és szolgáltatás legmagasabb árát.

A NATO forrásból fordított Általános válságkezelési kézikönyv szerint a normál békeidejű műveletek a válság legalacsonyabb szintjének tekinthetők. Bizonyos tervezési eljárások a 'békét' és a 'válságot' különböző állapotokként azonosítják, ahol az egyik állapotból a másikba történő *átmenet döntési alternatívát képez a politikai hatóságok számára*. Ez a megkülönböztetés azonban csak kis eltérést okoz a válságkezelés keretének definíciójában. Ez a keret egy folyamatosságot kell, hogy figyelembe vegyen, amely a békétől a háborúig terjed, függetlenül attól, hogy hogyan van definiálva a 'válság'.

Ilyen alapon a békeművelet is egy kategóriába sorolható a többi válsághelyzettel, beleértve a legsúlyosabb minősített időszaknak nevezhető atomháborút is. Ezt jól mutatja a következő – a válsághelyzetek eltérő intenzitás szintjeit illusztráló – 5.1. ábra arról, hogy az Egyesült Királyság kormánya milyen válsághelyzetekben kérte már a hadsereg közreműködését a válság kezelése érdekében.



5.1. ábra. Egyes válságkezelési műveletek intenzitás szintjei⁵

A válságok, válsághelyzetek típusai

A védelmi igazgatás értelmezési tartományán belül előforduló válságok, válsághelyzetek a válságkezelés szerve, módja, jellege szerint lehetnek

- honvédelmi (katonai válságkezelést igénylő),
- katasztrófa (természeti vagy civilizációs eredetű katasztrófák, környezetkárosodás),
- rendészeti (közrendet, közbiztonságot veszélyeztető cselekmények, terroristámadások),
- egészségügyi (közegészségügyi veszélyhelyzetek, járványok) és
- gazdaságbiztonsági (közlekedési katasztrófák, energia-ellátási problémák, gazdasági-pénzügyi válság) típusúak.

Az egyes válsághelyzetek előfordulhatnak külön, de elképzelhető azok együttes fellépése. Ilyenkor összetett vagy komplex válsághelyzetről, illetve komplex válságkezelésről kell beszélnünk. Az ilyen típusú válságok idején a beavatkozó szervek összehangolt tevékenysége érdekében nélkülözhetetlen az integrált válságkezelő rendszer megléte.

⁵ Forrás: M. Anderson, R. Stovell: UK Crisis Management Presentation, Workshop IS 2001, Demanova Walley, Slovakia

A minősített időszakok

A hazai védelmi igazgatási szakirodalom az Alkotmányban nevesített rendkívüli helyzeteket minősített időszakoknak nevezi. A rendszerváltás utáni magyar jogrend eredetileg három, jelenleg négy nevesített és egy körülírt kivételes időszakot ismer.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alk.) 19. §-a (3) bekezdésének h) pontja alapján rendkívüli állapotnak, i) pontja alapján szükségállapotnak, illetve n) pontja alapján megelőző védelmi helyzetnek kihirdetett időszakot, vagy a 19/E. §-a (1) bekezdése alapján meghatározott, illetve a 35. §-a (1) bekezdésének i) pontja alapján veszélyhelyzetnek minősített eseményt minősített időszaknak nevezünk.

A rendkívüli állapot /Alk. 19. § (3) bekezdés/

[Az Országgyűlés]

g) dönt a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötés kérdéséről;

h) hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre;

Háborús veszély: két állam v. államcsoport (koalíció) között kialakult olyan viszony, ill. a nemzetközi helyzet olyan állapota, amikor az egyik v. mindkét fél a vitás kérdéseket nem békés úton, tárgyalásokkal, hanem fegyveres erőszak, fegyveres konfliktus alkalmazásával kívánja megoldani.

Hadiállapot: a hadüzenet megtételével, az ultimátum lejártával, a háború megkezdésével, ill. az előbb felsoroltak nélkül is a szemben álló felek között létrejött különleges államközi jogviszony, amelynek következtében az agressziót elkövető és a megtámadott állam között a békés kapcsolatok megszűnnek, és hadviselő (összeütköző) felekké válnak v. válhatnak.

Háborús állapot: a nemzetközi hadijog megfogalmazásában két v. több állam között fennálló az a jogviszony, amely szerint a hadviselő felek nem csupán hadiállapotban vannak egymással, hanem ténylegesen háborút (fegyveres küzdelmet) is folytatnak egymás ellen.

A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején a Magyar Köztársaság honvédelmének és fegyveres erőinek legfelsőbb irányítója.

A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai: az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjainak vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke.

Gyakorolja az Országgyűlés által reá ruházott jogokat, a köztársasági elnök és a kormány jogait, rendeletet alkothat, egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti (kivéve az Alkotmányét)

A Szükségállapot /Alk. 19. § (3) bekezdés i) pont/

[E jogkörében az Országgyűlés]

i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükség-helyzet) szükségállapotot hirdet ki;

j) az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével dönt a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról;

Megelőző védelmi helyzet /Alk. 19. § (3) bekezdés n) pont/

[E jogkörében az Országgyűlés]

n) külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti (meghosszabbítja) a megelőző védelmi helyzetet, és felhatalmazza a Kormányt a szükséges intézkedések megtételére.

[Az Alk. 19. §]

(4) A (3) bekezdés *g)*, *h)* és *i)* pontjában meghatározott döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. (hadiállapot, rendkívüli állapot és Honvédelmi Tanács, szükségállapot)

(6) A (3) bekezdés *j)* és *n)* pontja szerinti döntéshez a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges. (MH hazai és külföldi alkalmazása, megelőző védelmi helyzet)

Az Alkotmány 19/E. § (1) bekezdése alapján meghatározott esemény:

(1) Külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, illetőleg az ország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, az alkotmányos rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a Kormány a köztársasági elnök által jóváhagyott védelmi terv szerint – a támadással arányos és erre felkészített erőkkel – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig azonnal intézkedni köteles.

(2) A Kormány az (1) bekezdés alapján megtett intézkedéséről haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlést, a köztársasági elnököt a további intézkedések megtétele érdekében.

(3) A Kormány azonnali intézkedésére alkalmazandó szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Veszélyhelyzet /Alk. 35. § (1) bekezdés i) pont/

[A Kormány]

i) az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek az elhárítása (a továbbiakban: veszélyhelyzet), valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket;

A gazdaság működésének válsághelyzetei

A gazdaság működése szempontjából válsághelyzetek az állam, illetve a gazdaság működésének olyan kivételes esetei, amelyekben a kialakult helyzet kezeléséhez rendkívüli jogrend vagy kormányzati intézkedés alapján erőforrások mozgósítására (igénybevételére) van szükség.

Ilyen kivételes esetek lehetnek a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló jogszabályban (a továbbiakban: Korm. rend.) értelmezett gazdaságmozgósítási helyzetek.

a) A kihirdetett minősített időszak,

b) a minősített időszaki fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő esemény; ha okszerűen lehet számolni a minősített időszak kihirdetését indokoló esemény bekövetkezésének valószínűségével,

c) az egyéb – a minősített időszak kihirdetését nem indokoló olyan hazai vagy nemzetközi esemény, állapot, amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást,

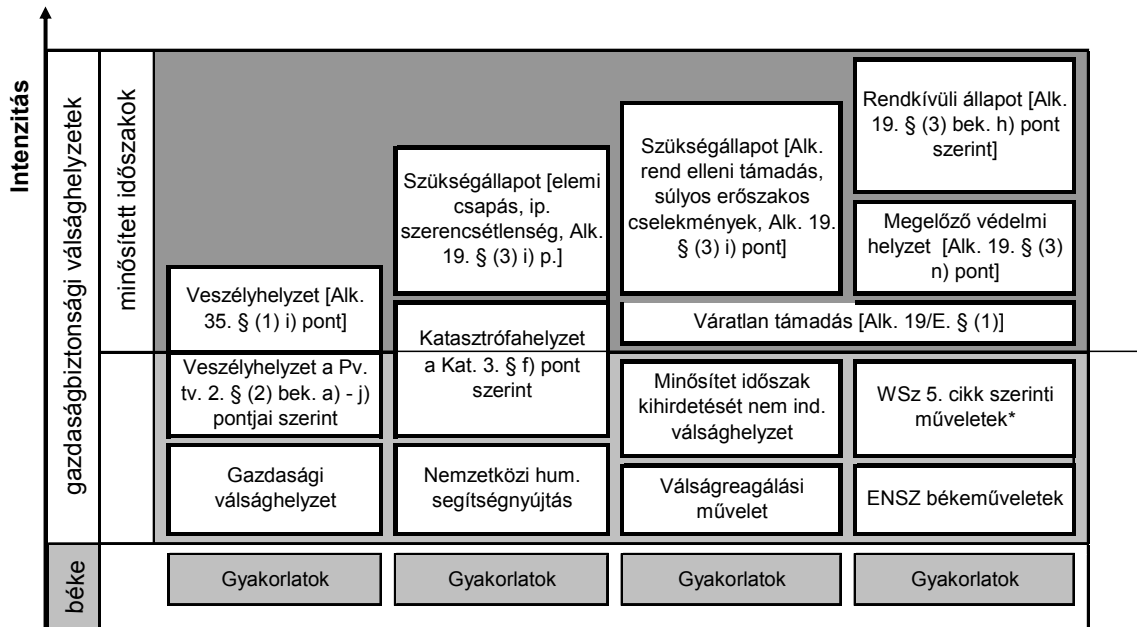
továbbá

d) a gazdaság működőképességét tartósan korlátozó, esetleg ellehetetlenítő esemény.

A kizárólag a gazdaság működését befolyásoló helyzetet – d) esemény – **gazdasági válsághelyzetnek** nevezzük. Ilyet előidézhet energia- vagy egyéb import beszerzések elmaradása, a pénzügyi szférában bekövetkező zavar, nemzetközi gazdasági válság stb.

A válsághelyzetek intenzitása

A válsághelyzetek esetében értelmezhető az intenzitás, mint a krízishatás erősségére jellemző függő változó. Ez a különféle rendkívüli helyzetek erősségi fokozatainak összehasonlítására alkalmas. Értéke a válsághelyzet kezelésére fordított valamely erőforrás, leginkább a védekezésre felhasznált pénzeszközök mennyiségével fejezhető ki. Emellett használható egy adott válsághelyzetben a különböző erőforrások igénybevett mennyiségeinek vagy azok összességének időbeli változása alapján a válság lefolyásának jellemzésére mint intenzitás függvény. A következő 5.2. ábra a különféle válsághelyzeteket az intenzitás erőssége szerint helyezte el típusonként egymás fölé egy sematikus diagramban. Az ábra alapján megkülönböztethetjük a különböző erősségű válsághelyzeteket az intenzitásuk szerint. Így – durva közelítéssel – közepes intenzitásúnak nevezhető a minősített időszak kritériumát elérő intenzitású válsághelyzet, illetve beszélhetünk kis, közepes és nagy intenzitású válsághelyzetről.



5.2. sz. ábra. A válsághelyzetek sorolása a válság intenzitása alapján

ahol Alk. a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Pv. a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény

Kat. a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény

WSz az Észak-atlanti Szerződés (Washingtoni Szerződés)

* itt természetesen a Magyar Köztársaság területén kívüli műveletekről van szó.

A gazdaságmozgósítás történeti áttekintése, a gazdaságmozgósítás fogalma, alapfeladatai

A gazdaságmozgósítás I. világháború alatt kialakult fogalma a hadigazdasági potenciál háborúra való felkészítését, illetve a gazdaság hadigazdálkodásra való átállítását jelentette. A Hadtudományi Lexikon szerint: a gazdaságmozgósítás az országmozgósítás részeként az ország békegazdaságának a háború követelményei szerinti áttérése a hadigazdálkodás rendszerére. Célja a gazdaság összes (termelő, közlekedési, hír- és távközlési, gyógyító és szolgáltató) erőforrásainak átállítása a háborús feladatok megoldására. Ez a világháborúk idején és a XX. század második felében még jellemzően létező klasszikus tartalom az utóbbi évtizedben – a katonai szembenállás, a hidegháború korszakának lezárulásával – fokozatos módosulással, jelentős változáson ment keresztül.

gazdaságmozgósítás: az országmozgósítás részeként az ország békegazdaságának a háború követelményei szerinti áttérése a hadigazdálkodás rendszerére. Célja a gazdaság összes (termelő, közlekedési, hír- és távközlési, gyógyító és szolgáltató) erőforrásának átállítása a háborús feladatok megoldására.

országmozgósítás: az ország összes személyi, dologi és szellemi erőforrásának igénybevétele, és békében működő teljes intézményrendszerének átállítása háborús (hadi) állapotra. Célja: a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek hadiszervezetre való áttéréséhez, a védelmi igazgatás működéséhez, a hadigazdálkodásra való áttéréshez, a polgári védelmi rendszabályok megvalósításához, a lakosság ellátásához és az anyagi javak megóvásához szükséges személyek, technikai eszközök, anyagi készletek és objektumok biztosítása.

A gazdaságmozgósítás elméletével a hadigazdaságtan⁶ foglalkozik, amely a katonai gazdaságtannal együtt a biztonság és a védelem szélesebb értelmezésű kategóriáit magába foglaló, Magyarországon fogalomként 1985-ben megjelenő védelemgazdaságtan diszciplínába integrálódott. A védelemgazdaságtan tárgya a védelemgazdaság, a nemzetgazdaság azon része, amely a gazdaság erőforrásainak védelmi célú összegyűjtését és védelemmé való transzformációját végzi.⁷

A piacgazdaságra történő átállás időszakában már felmerült a kérdés, hogy mi tekinthető a gazdaságmozgósítás valós tartalmának, hogyan lehetett ezt akkor megközelíteni és meghatározni. A gazdaságmozgósítás a háborús készültség gazdasági rendszerének alapvető folyamata. Más megfogalmazásban: a gazdaságmozgósítás a védelemgazdasági potenciálnak, a védelmi gazdasági rendszer megteremtését célzó (mozgásba hozásával kapcsolatos) folyamat. Ez a megfogalmazás még a háborúból, annak lehetőségéből vezeti le a gazdaságmozgósítás igényét. A szerzők a gazdaságmozgósítás minőségi vonatkozásában sietve hozzátesszik, hogy a gazdaságmozgósítás lehetősége (annak mélysége, nagyságrendje), erőforrás igénye mind a társadalmi, mind a magán-

⁶A hadügy és a gazdaság kapcsolatának vizsgálatával, a hadigazdaság béke- és háborús időszaki működési törvényszerűségeinek feltárásával, a gazdaság háborúra felkészítéséhez szükséges módszerek kialakításával, a honvédelem gazdasági biztosításával, a hadigazdaság elemzési módszereinek megalkotásával foglalkozó tudomány.

⁷ Dr. Gazda Pál – Tóth József: Védelemgazdaságtan. Egyetemi jegyzet. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Közgazdaságtan és Védelemgazdaságtan Tanszék, Budapest, 2002.

tulajdon formára épülő gazdaságban korlátos, és a piaci koordinációjú gazdaságban a gazdaságmozgósítás megvalósítása nagyságrenddel nagyobb problémát jelent az államnak, mint a korábbi társadalmi tulajdonra épülő berendezkedésben.

A gazdaságmozgósítás helyét vizsgálva a nemzetgazdaság folyamataiban, a gazdaságmozgósítási rendszert mint a különböző külső/belső zavarok hatására működésbe lépő állami szabályozó rendszert is értelmezhetjük (lásd a modell korszerűsített vázlatát a 3.3. ábrán).

A **rendszer szemléletű modell** esetén a rendszer kimenete (outputja) képezi a jelzett cél megvalósulását, a rendszer bemeneteli oldala (input) a gazdasági potenciálon értelmezett védelemgazdasági potenciált, az aktivizált bemeneti erőforrásokat jelenti.

A rendszerben megvalósuló reálfolyamatok, illetve a fenntartó feltétele (folyamatos működést fenntartó) összessége alkotják, az így értelmezett gazdaságmozgósítási rendszer modelljét.

A szervezeti, illetve szervezetek közötti kapcsolat azt jelenti, hogy a területen található gazdasági szervezetben kell lenni olyan elemnek, amely a háború (krízis) esetén automatikus kapcsolatba kerül a katonai szervezetekkel. Az így értelmezett szervezeteknek (egymástól elvárt tartalmi összefüggés függvénye szerint), egyenszilárdnak kell lenni. Ez tehát rendszer, részrendszer és részrendszerek közötti forrás áramlást leképező **szervezeti egyenszilárdság** gyakorlati megoldását jelenti.

A gazdaságmozgósítás hatékony intézményrendszere elképzelhetetlen a békeidőszakban is jól működő állami, illetve gazdasági intézményrendszer nélkül, mivel a feltételezett folyamatok hatékony beindítása és fenntartása éppen csak ezekre építve valósítható meg.

Egyes kutatók 1996-ban leírt felfogása szerint a gazdaságmozgósítás olyan gazdaságbiztonsági rendszer, amely a minősített időszakokban lehetővé teszi a gazdaság működőképességének fenntartásához, a védelemben részt vevő szervek feladatának végrehajtásához, a lakosság ellátásához és védelméhez szükséges erőforrásigények (anyagi javak, humán erőforrás, pénzeszközök) kielégítését.

Itt már a tartalmi elemek bővülését figyelhetjük meg, ugyanis a gazdaságmozgósítás nemcsak a háborúra, hanem az Alkotmányban nevesített ún. minősített időszakokra – azaz a rendkívüli állapot mellett a szükségállapot és a veszélyhelyzet eseteire – való felkészülést is magába foglalja.

A *gazdaságmozgósítás* definícióját a közigazgatás számára az 1994. évi, a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása tervezéséhez készített Módszertani útmutató úgy fogalmazta meg, hogy a *gazdaságmozgósítás* a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 8. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján kormánydöntéssel elrendelt, a nemzetgazdaság védelmi felkészültségét – lehetőség szerint – már a minősített időszak kihirdetésekor biztosító gazdaságbiztonsági rendszer, amely a minősített időszakokban a gazdaság működőképességének fenntartásához, a védelemben részt vevő szervek feladatainak végrehajtásához, a lakosság ellátásához és védelméhez a szükséges mértékben

igényelt erőforrásokat (anyagi javak, humán erőforrás, pénzeszközök) hivatott biztosítani. Már akkor kimaradt a definícióból a háború szó.

Valójában a tervezők akkor már a gazdaságmozgósítás fogalmába beleértették a minősített időszakai védelmi felkészültség elérése érdekében a békeidőszakban folytatott felkészülési tevékenységet: A *gazdaságmozgósítás* és az annak érdekében végzett *felkészítési munka* az a tevékenység, amely a biztonságpolitikai és a védelmi alapelvekkel összhangban, a piacgazdaságot lényegileg meghatározó törvényekhez igazodva, – a fegyveres erők és rendvédelmi szervek megnövekedett igényeinek kielégítése mellett is – biztosítja a minősített időszakokban az ország és a társadalom működőképességét.

A gazdaságmozgósítás az I. világháború alatt alakult ki a sokmilliós tömeghad-seregek óriási mennyiségű fegyverzeti, haditechnikai, hadianyag-szükségletének kielégítése érdekében.

A II. világháborúban a gazdaság mozgósítását a hadigazdálkodásra való néhány hónapos időtartamú áttérés keretében hajtották végre.

Növekvő munkaerő szükséglet (I. világháborúban a katonai létszám 1/5-e, a II. világháborúban már 5-6-szorosa kellett)

A hidegháború korszakában a rendszabályok között egyre jelentősebbek a béke idején végrehajtandó intézkedések (tartalékolás, védett hadiipari kapacitások fenntartása) – gazdaságfelkészítés.

A gazdaságmozgósítás, illetve a gazdaság védelmi felkészítése hazai – rendszerváltás utáni – szabályozásának legfontosabb lépései:

- 1989. október 23. Új Alkotmány (piacgazdaság, magántulajdon, vállalkozási jog, gazdasági verseny, minősített időszakok);
- a védelmi felkészítés és az országmozgósítás rendszerváltás utáni koncepciója 1992. és ennek szerves részét képező „A haza védelmének közigazdasági biztosítása, az országmozgósítás gazdasági felkészítésének alapelvei” c. dokumentum (a gazdaságmozgósítás alapelvei);
- az 1993. évi CX törvény a honvédelemről és a végrehajtási rendelete;
- az 1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról;
- az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről;
- a 94/1998. OGY határozat a biztonság- és védelempolitikai alapelvekről;
- a MK az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló 1999. évi I. törvény és a módosításáról kiadott 1999. évi LVIII. törvény;
- Kat. – az 1999. évi LXXIV. törvény – és a végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rend.;
- Korm. rend. – a 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet;

- a 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (a továbbiakban: Hvt.);
- a 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a Hvt. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (a továbbiakban: Vhr.).

A gazdaságmozgósítás fogalma

A **gazdaságmozgósítás** a háborús készültség gazdasági rendszerének alapvető folyamata. Más megfogalmazásban: a védelemgazdasági potenciálnak, a védelmi gazdasági rendszer megteremtését célzó (mozgásba hozásával kapcsolatos) folyamat.

A tágabb szakterületet inkább polgári szemszögből vizsgáló védelemgazdaságtan kutatók szerint több megközelítés látszott lehetségesnek.

A gazdaságmozgósítás egy **optimalizációs** feladat. A gazdaság békeidőszaki működéséhez képest a különböző fenyegetettségi helyzetekben csúcsigény keletkezik, amelynek kielégítésére gazdasági optimalizációt szükséges elvégezni.

A gazdaságmozgósítás **gazdaságszervezési** feladat. Ennek lényege, hogy a fenyegetettségi helyzetekben előre nem látható és reálisan nem tervezhető feladatok jelentkeznek, amelyeket hatékony operatív intézkedésekkel meg lehet oldani, ha a gazdaság állapotáról megfelelő információk állnak rendelkezésre.

A gazdaságmozgósítás nem más, mint durva **célrendszerváltozás**, határozott és jelentős korrekció a gazdaság céljaiban, ami azt jelenti, hogy egy normálisan, a maga szabályai szerint működő gazdaságot alávetünk egy olyan célrendszernek, mely teljesen idegen a gazdaság lényegétől. Ebben az értelemben a gazdaságmozgósítás tulajdonképpen rendhagyó tevékenység, mert ezzel az idegen célrendszerrel kell működtetni a gazdaságot, aminek következményeként hosszabb távon bekövetkezhet a gazdaság kifulladás.

A Korm. rend. szerint

a gazdaságmozgósítás: a külön jogszabály alapján kormánydöntéssel elrendelhető intézkedés vagy intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a gazdaságmozgósítási helyzet hatékony kezelése érdekében történő szabályozott igénybevételét teszi lehetővé,

A külön jogszabály – a Hvt. – a hivatkozott helyen így fogalmaz:

[A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából]

meghatározza a nemzetgazdaság felkészítésével kapcsolatos követelményeket, az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint az infrastruktúra honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladatait, dönt a gazdaság mozgósításáról,

A gazdaságmozgósítás fogalmának angol megfogalmazása:

TERM economic mobilization

Definition the process of preparing for and carrying out such changes in the organization and functioning of the national economy as are necessary to provide for the most effective use of resources in a national emergency

NATO Glossary of Terms and Definitions, 1984

national emergency : in the event that the nation is threatened by crisis, exigency or emergency circumstances (other than natural disasters, war, or near-war situations).

A gazdaságmozgósítás alapfeladata

a vagyoni szolgáltatások biztosítása

- a) a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek mozgósításához és mozgósítás utáni működéséhez,
- b) a szövetségi kötelezettség alapján kollektív védelmi feladatot a Magyar Köztársaság területén végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátásához,
- c) a lakosság alapvető élelmiszerrel, gyógyszerrel, ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel, valamint alapvető köz- és egészségügyi szolgáltatásokkal történő ellátásához,
- d) az ország közigazgatási rendszerének zavartalan működéséhez,
- e) a társadalom és a nemzetgazdaság működőképességének fenntartásához, szükség esetén e funkciók helyreállításához.

A gazdasági felkészítés, a védelmi igények kielégítésének tervezése

A nemzetgazdaság felkészítésének célja, hogy biztosítsa az ország mozgósításának és minősített időszakos működésének gazdasági feltételeit. Ez a cél a gazdasági-védelemgazdasági lehetőségek és azok működtetési mechanizmusának integrálását jelenti. Megfordítva, a védelemgazdasági lehetőségek, ezek működésbe hozásának mechanizmusa a cél (az országmozgósítás, a gazdaságmozgósítás) deriváltjaként értelmezhető.

A nemzetgazdaság felkészítésével kapcsolatos néhány alapfogalom:

gazdaságfelkészítés: a védelem- és a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folyamatos, békeidőben folytatott tervezési, szolgáltatási és szabályozási tevékenység, amelynek során a feladatok végrehajtásába

bevont közigazgatási szervek és a szolgáltatók felkészítik a nemzetgazdaságot a szükség esetén elrendelhető gazdaságmozgósítás feladataira, az erőforrások védelmi célú felszabadítására;

gazdaságfelkészítési feladatok: a békeidőszaki felkészülési szolgáltatások, különösen a gazdaságfelkészítéssel kapcsolatos tervezés, beruházás, készletezés, kapacitás-fenntartás, adatgyűjtés és adatszolgáltatás;

gazdaságfelkészítési szerződés: a gazdaságfelkészítési feladatok ellátására vonatkozó szerződés;

gazdaságfelkészítési tervezés: a védelemgazdasági alapterv négyévenkénti elkészítési és évenkénti rendszeres felülvizsgálati folyamata.

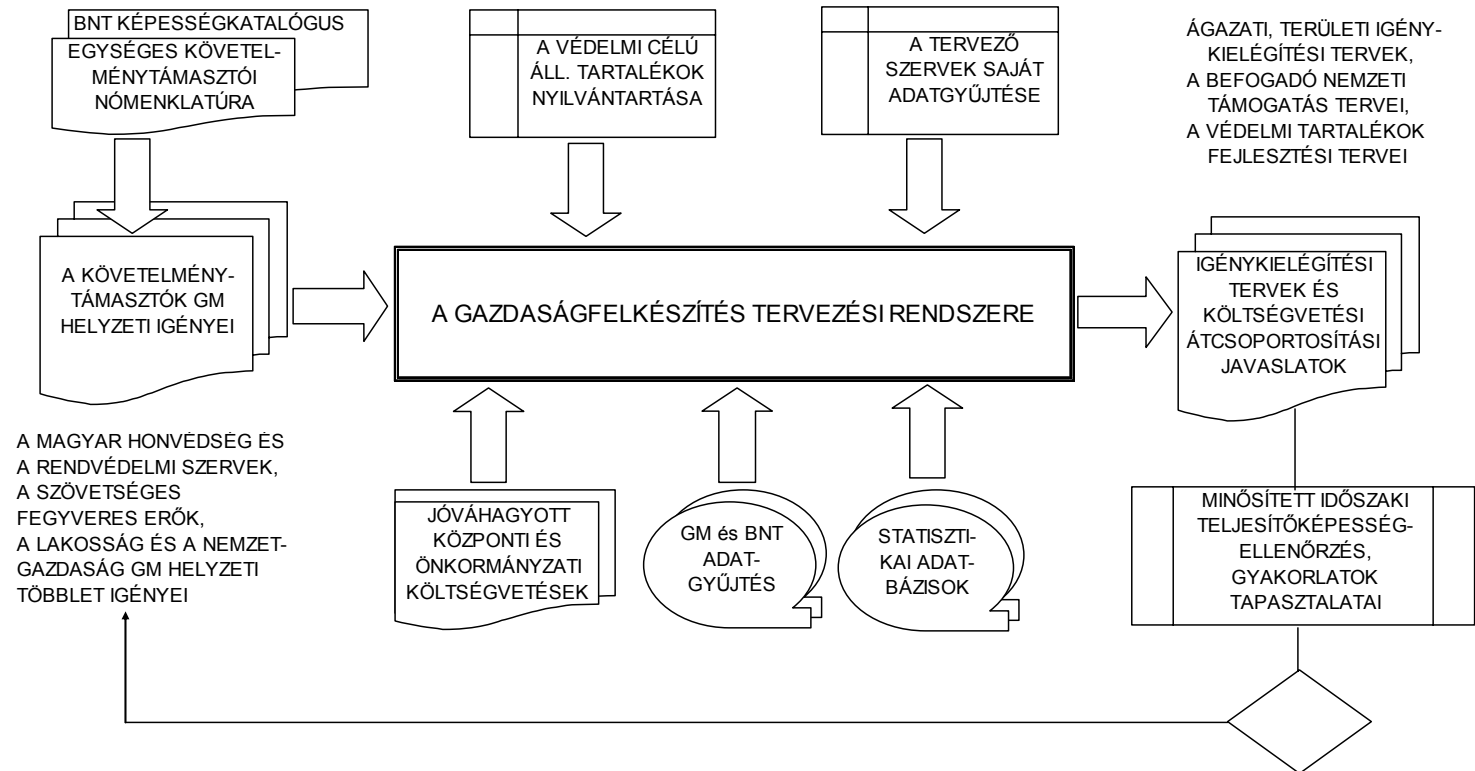
A gazdaságfelkészítési tervezés alapelvei és módszere

A gazdaságfelkészítés rendszerének a veszélyeztetettség különböző fázisában biztosítani kell:

- az ország közigazgatási rendszere, a társadalom, a gazdaság minősített időszakos működőképességét, irányíthatóságát,
- a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez, valamint szövetségi kötelezettség alapján a szövetséges fegyveres erők ellátásához szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat,
- a lakosság ellátását, életének védelmét,
- a nemzetközi gazdasági kapcsolatok fenntartását.

A gazdaságfelkészítés rendszerét béke időben úgy kell működtetni, hogy az a **lehető legkisebb társadalmi ráfordítással** elérhető legyen, és ne vezessen az állampolgárok és a gazdálkodó szervek aránytalan megterheléséhez.

A **védelmi felkészítés többcélúságából** adódik, hogy a minősített időszakok valamelyike térben és időben korlátozottan jelentkezhet, így a nemzetgazdaság válságtüneteinek, gazdasági zavarainak rendezése és a gazdaságmozgósítás kezelése sok esetben azonos jellegű és hatású problémák kezelését jelenti. Így az ország gazdasági védelmének a gazdaság működési zavarait megelőző vagy azokat korrigáló, kiküszöbölő intézkedéscsomagok eszköztára hasonló a gazdaságmozgósítás eszköztárához.



5.3. ábra. A gazdaságfelkészítés tervezésének modellje

A gazdaságfelkészítési tervezés fő folyamata magába foglalja:

- a minősített időszakokban a nemzetgazdaságból igényelt/igényelhető erőforrás-szükséglet felmérését, megtervezését és kielégítési módjának a **követő tervezés** módszerével való meghatározását;

Követő tervezés: az általánosan gördülő tervezésnek ismert módszertannak egy konkrét, jogszabályi határidőkhöz adaptált változata, amikor a követelménytámasztó a jövőbeni igényeit a nemzetgazdaság aktuális teljesítőképességével veti össze. Követő tervezés alatt a nemzetgazdaság – védelmi felkészítési szempontból – fontos területeinek folyamatos figyelemmel kísérését, az ezekről való megbízható információk gyűjtését, elemzését és a minősített időszaki tervek ez alapján történő előállítását értjük.

A minősített időszaki igények ismeretében és a folyó időszaki tényadatok alapján határozzák meg a tervezők az egyes erőforráselemekre a szükségletek kielégítésének módját.

- az igényelt erőforrás-szükséglet kielégítéséhez szükséges költségvetési fedezet tervezését;
- a minősített időszaki költségvetési átcsoportosítási javaslatok előkészítését;
- a védelmi felkészítés folyó időszaki, egyszeri és folyamatos ráfordításainak költségvetési tervezését, az éves költségvetési rend ütemezéséhez igazodva.

A tervező szervek

A tervező szervek csoportosítása:

A tervezés szintje szerint

- központi tervező szerv
- ágazati tervező szervek
- területi tervező szervek
- helyi tervező szervek
- kijelölt szolgáltatók

Funkció szerint

- Követelménytámasztó szervek
- Felelős teljesítő és közreműködő szervek
- Szolgáltatók

A követelménytámasztó szervek:

- a szövetséges fegyveres erők tekintetében a Kormány;
- a közigazgatási rendszer, a nemzetgazdaság és a társadalom működése tekintetében az érintett ágazati miniszter (az egészségügyért, a földművelésügyért, a munkaügyért, a gazdaságpolitikáért, a vízgazdálkodásért, az oktatásért, a kulturális ügyekért, a pénzügyekért felelős miniszter és a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter);
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeleti szerveként a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter;
- a Honvédség és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeleti szerveként a honvédelemért felelős miniszter;
- a rendőrség felügyeleti szerveként a rendészetért felelős miniszter;
- a tisztiorvosi szolgálat felügyeleti szerveként az egészségügyért felelős miniszter;
- a büntetés-végrehajtás felügyeleti szerveként az igazságügyért felelős miniszter;
- a pénzügyőrség felügyeleti szerveként a pénzügyekért felelős miniszter;
- a bíróságok felügyeleti szerveként működő központi közigazgatási szerv vezetője;
- a lakosság ellátása tekintetében a megyei védelmi bizottság.

A felelős teljesítő és közreműködő szervek:

- ágazati ellátási felelősséggel *az ágazati tervező szervek:*
 - az építésügyi kapacitások, az életvédelmi létesítmények biztosítása terén az építésügyért felelős miniszter;
 - az egészségügyi szolgáltatások terén az egészségügyért felelős miniszter;
 - a hazai és import mezőgazdasági, erdészeti és élelmiszeripari cikkekkel való ellátás terén a földművelésügyért felelős miniszter;
 - a hazai nyersanyagokkal, energiahordozókkal való ellátás terén az energiaügyért felelős miniszter;
 - az ipari, kereskedelmi cikkekkel és szolgáltatásokkal való ellátás, továbbá az ipari és egyéb termékekből való behozatal terén a gazdaságpolitikáért felelős miniszter;

- a közúti, vasúti közlekedés, szállítás és helyreállítás terén a közlekedési ügyekért felelős miniszter;
- az informatikai és a kormányzati hírközlési szolgáltatások terén az informatikáért és a hírközlésért felelős miniszter,
- az ár- és belvízvédelmi feladatok ellátása terén a vízgazdálkodásért felelős miniszter;
- az oktatás, a szakképzés, a felsőoktatás terén az oktatásügyért felelős miniszter;
- a kulturális örökség védelme terén a kulturális ügyekért felelős miniszter;
- a költségvetési előirányzatok és átcsoportosítási javaslatok terén a pénzügyekért felelős miniszter;
- a statisztikai adatszolgáltatás védelmi feladatainak ellátása terén a statisztikáért felelős központi közigazgatási szerv;
- a szociális ellátás terén a szociális ügyekért felelős miniszter;
- a munkaerő biztosítása, a foglalkoztatáspolitikai feladatok ellátása terén a munkaügyért felelős miniszter;
- a pénzellátás terén a Magyar Nemzeti Bank;
- területi ellátási felelősséggel *a megyei védelmi bizottság,*

Az egyes biztosítandó erőforrások tervezése a minősített időszakos ellátási felelősségnek megfelelően két szinten történik:

- ágazati tervezési és
- területi tervezési szint.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítésének tervezési folyamata

A védelmi felkészítés tervezésének rendszere felépítésében és működésében illeszkedik a nemzetgazdaság folyó időszakos tervezéséhez, szabályozásához.

A védelmi felkészítési tervezés ütemezése az államháztartási törvény alapján évente kiadásra kerülő költségvetési törvény tervezési rendjéhez igazodik. A biztonságpolitikai, védelmi szakmai alapokon meghatározott, a felkészülési időszakban, illetve a minősített helyzetekben a nemzetgazdaságtól igényelt és évente felülvizsgált, pontosított erőforrás-szükséglet folyamatosan összevetésre kerül a nemzetgazdaság aktuális (előző évi), illetve a minősített időszakokban feltételezhető teljesítőképességével.

A követelménytámasztó minősített időszakai igényeinek pontosítása

A követelménytámasztó szervek a nemzetgazdaság minősített időszakai tervében jóváhagyott erőforrás-igényeket évente pontosítják. Az erőforrás-igényeket igénykielégítési módonként, ágazati jelleg szerint csoportosítva és rangsorolva adják meg.

Az ágazati és területi minősített időszakai igények pontosítása

A követelménytámasztó szervek módosított igénybejelentése alapján az ágazati és területi tervező szervek pontosítják a illetékességi területük minősített időszakai igényeit. Ezt megküldik a felelős teljesítő szervnek és a gazdaság védelmi felkészítéséért felelős központi tervező szervnek.

A védelmi felkészítés folyó (békeidőszaki) költségvetési igényeinek egyeztetése és törvényjavaslatba illesztése

A minősített időszakai igények pontosítása során felmerülő békeidőszaki egyszeri, vagy folyamatos jellegű költségvetési igény-változásokat a követelménytámasztók a központi tervező szervvel egyeztetik. Ezt a költségvetési tervezési rendnek megfelelő határidőig a fejezeti, vagy központi előirányzatok között a költségvetési irányelvekbe foglalják.

Az állami tartalékok vagyoneértékének és szerkezetének, a rögzített kapacitások kormánydöntés alapján végrehajtásra kerülő fejlesztéséhez, változtatásához szükséges forrást a központi költségvetés biztosítja.

A folyó termelésből történő igénykielégítés előkészületeivel, a minősített időszakai teljesítésre vonatkozó előszerződés megkötésével és nyilvántartásával kapcsolatos költségek tervezését az állam nevében a megrendelő szerv végzi.

Az ágazati minősített időszakai igénykielégítési tervek pontosítása

A felelős teljesítő és szolgáltató szervek a követő tervezés módszerével az aktualizált előző évi adatgyűjtések eredményeinek felhasználásával és a védelmi felkészítés folyó költségvetési kiadásainak javaslata ismeretében meghatározzák az egyes erőforrás-szükségletek kielégítési módját. Ezzel aktualizálják az ágazati minősített időszakai igénykielégítési tervét.

A területi minősített időszakai igénykielégítési tervek pontosítása

A védelmi felkészítés ágazati tervezésével párhuzamosan, azzal együttműködve kell végezni a területek védelmi felkészítési tervezését is. Ez az ágazati minősített időszakai igénykielégítési tervek területi lebontását, illetve a területi minősített időszakai igények feldolgozása során elkészített megyei igénykielégítési tervek összeállítását jelenti.

A területi igénykielégítési tervekben a megyei, fővárosi minősített időszakai ellátás és termelés szempontjából lényeges erőforrás-elemeknek az adott földrajzi területi egységre vonatkozó minősített időszakai mérlegeit kell összeállítani.

A védelmi felkészítési szerződések, minősített időszak gazdaságmozgósítási előszerződések megkötése

A költségvetési törvényben elfogadott védelmi felkészítési folyó költségvetési igények, illetve az aktualizált minősített időszak tervek alapján az illetékes ágazati, vagy területi szervek a polgári törvénykönyv előírásainak megfelelően:

- a folyó időszak védelmi felkészítési tevékenységre védelmi felkészítési szerződéseket kötnek a gazdálkodó szervekkel, vállalkozókkal;
- a minősített időszak gazdaságmozgósítási tevékenységekre előszerződéseket kötnek a nyilvántartott, a szerződéskötési kötelezettség alapján erre kötelezhető gazdálkodó szervezetekkel, vállalkozókkal;
- szükség esetén módosítják az előző időszakban megkötött szerződéseket, előszerződéseket.

A nemzetgazdaság minősített időszak terve tartalmazza:

- a követelménytámasztók és az ágazati, területi szervek jóváhagyott igénybejelentéseit,
- a felelős teljesítő és szolgáltató ágazati, területi szervek minősített időszak igénykielégítési terveit,
- a gazdálkodó szervezetekkel, vállalkozókkal megkötött védelmi felkészítési szerződések és gazdaságmozgósítási előszerződések jegyzékét.

Az igénykielégítési formák és megválasztásuk szempontjai

Az igények kielégítése – a kialakult gyakorlat szerint – a következő négy alapvető módon történhet:

- Eszközök, objektumok és szakemberek **minősített időszak igénybevételeivel** biztosítják az MH és a rendvédelmi szervek⁸ részére az általuk igényelt, a nemzetgazdaságban meglévő erőforrásokat, így egyes technikai eszközöket, polgári objektumokat, a tartalékos személyi állományt, a speciális munkaerőt.
- Az erőforráselemek azon körét, melyeket folyamatosan üzemelő hazai termelő-, szolgáltató kapacitások állítanak elő (és/vagy készleteznek), és amelyekből a szükséges feltételek biztosítása esetén a minősített időszak igény – feltételezhetően – teljes mértékben és kellő időben kielégíthető, a **folyó termelésből** (nemzetgazdasági készletből) teljesíthető igények közé soroljuk.

Ebbe a csoportba tartozik a működő hazai kapacitásokon ismert átfutási idővel előállításra kerülő, elsősorban polgári termékek többsége, energiahordozók, élelmiszerek, egyéb ipari és mezőgazdasági termékek és részben a gyógyszerek is. Ide sorolhatók a törvény alapján kötelező

⁸ a rendvédelmi szervek a felügyeletükre kijelölt illetékes miniszter jogszabályi felhatalmazása alapján

készletezési előírás szerint a forgalmazónál tárolt anyagok (pl. üzemanyag) és általában a nemzetgazdaságban készletezett, közvetlenül nem védelmi célú termékek (termeléshez szükséges alapanyagok, egyes alapvető fogyasztási cikkek).

Ezt, a korszerűnek és gazdaságosnak tekinthető igénykielégítési formát javasolt a tervezésnél előnyben részesíteni, és célszerű ezt a törekvést a jövőben is követni.

- Ha megállapítást nyer, hogy az egyedi igény az előbbiek szerint nem elégíthető ki, következik a nemzetgazdaság védelmi felkészítésének klasszikus esete, azaz a **védelmi célú tartalékból** történő igénykielégítés vizsgálata.
- A minősített időszakban igényelt erőforráselem (pl. egy gépipari késztermék) meghatározott időben való biztosítása történhet az előállítási ciklus különböző fázisainak (féltermék, nyersanyag, gyártókapacitás) tartalékolásával és szükség esetén a félkész terméknek a meglévő kapacitáson az átfutási időnek megfelelő időpontban beindított készre-gyártásával. Ennek megfelelően az egyes speciális termékek minősített időszakos gyártására **rögzített ipari kapacitásokat** is a védelmi célú tartalékolás mint igénykielégítési mód egyik speciális esetének tekintjük.

A gazdaságmozgósítás e két klasszikus igénykielégítési formájával továbbra is terveznünk kell, hiszen ezek adják a követelménytámasztók számára a legnagyobb biztonságot. Ugyanakkor számolni kell a jelentős tárolási, illetve fenntartási költséggel, ezért az ésszerű minimumra kell visszaszorítani az arányukat.

- Az előbbi igénykielégítési módokkal nem biztosítható erőforrás esetén kerül sor a közvetlen **importból** történő igénykielégítés vizsgálatára. A minősített időszakos biztosítás céljára a megfelelő időben megrendelt behozatal tervezése a felkészítési időszakban nem igényel jelentős költségráfordítást, azonban az import szerepe a rendkívüli időszakos igénykielégítésnél csak korlátozott lehet, hiszen az ország honvédelmi képességének fenntartásában a Magyar Köztársaság első helyen⁹ a saját erejére, nemzetgazdaságának erőforrásaira épít.

2004. május 1-jével – az Európai Unióhoz (EU) történt csatlakozásunkkal – az import tartalma, a statisztikai adatgyűjtés szempontjából, némiképp változott. Ettől az időponttól a külkereskedelmi termékforgalmi statisztika az EU követelményeknek megfelelően kialakított két alrendszerből szár-

⁹ A Hvt. 1. § (1) bekezdése szerint: a „Magyar Köztársaság az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, fegyveres erőinek felkészültségére és elszántságára, illetőleg a polgároknak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít”. Az 1999. március 12. előtti hatályos szöveg szerint: „az ország honvédelmi képességének fenntartásában a Magyar Köztársaság alapvetően a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, fegyveres erőinek felkészültségére és elszántságára, illetőleg a polgároknak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére épít”.

mazó adatok összedolgozásával létrehozott egységes külkereskedelmi termékforgalmi adatbázisból áll rendelkezésre. Az EU tagállamaival lebonyolított forgalom esetében – az e körben megszűnt vámnyilvántartás helyett – egy vállalati adatgyűjtésen alapuló új rendszert, az Intrastat-ot vezette be a KSH. Az EU-n kívüli országokkal folytatott kereskedelmünk megfigyelési és feldolgozási rendszere (melynek elnevezése: Extrastat) továbbra is a vámárnyilatkozatok adatain fog alapulni. A külkereskedelmi termékforgalom adatait tehát ezután az Intrastat és az Extrastat együttesen fogja adni.

Az igénykielégítési formák megválasztásának folyamatát a fenti szempontoknak megfelelően az 5.4. ábrán bemutatott folyamatára szemlélteti.

Elméletileg számolunk még a – remélhetőleg megjelenő – szövetségi és integrációs együttműködésből származó támogatással, illetve a humanitárius segítség fogadásával mint igénykielégítési formákkal, bár ezek tervezése csak módszertani szempontból lehet indokolt. Ugyancsak módszertani kérdés, hogy a gazdaságmozgósítási helyzetekben a szükséges pénzeszközök biztosítása, az előirányzatok felszabadítása megfelelő időben megtörténhessen.

Az igénykielégítési formák költségviszonyai

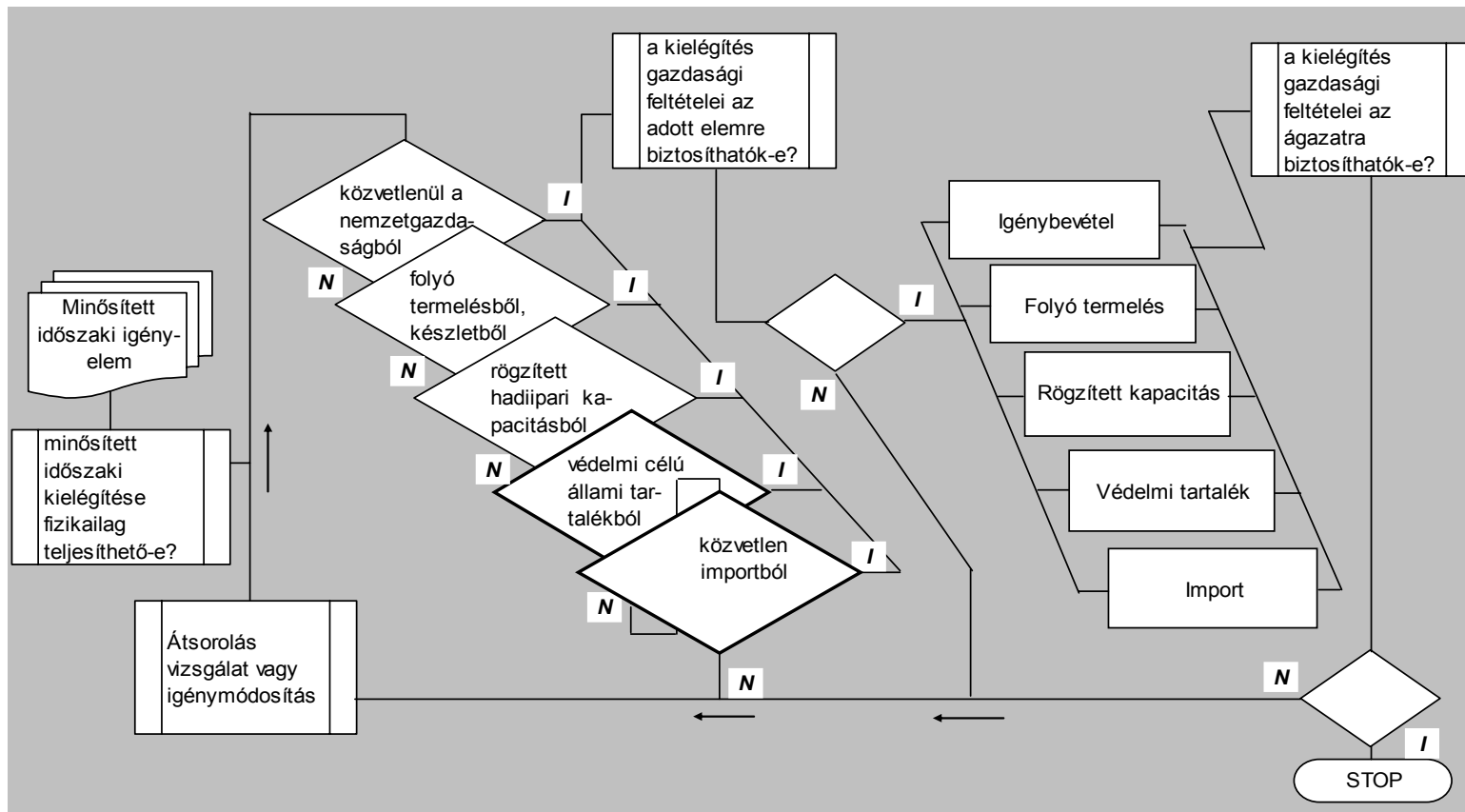
A különböző igénykielégítési formák a jelen békeidőszaki ráfordítás szempontjából jelentősen eltérnek egymástól. Gyakorlatilag nulla ráfordítással tervezhetjük a minősített időszak igénybevételét, a folyó termelésből, valamint az importból történő igénykielégítést. Ezeknél a békeidőszaki adatgyűjtés, -nyilvántartás, illetve a piackutatás költségeivel kell mindössze számolnunk. Jóval költségesebbek viszont a gazdaságmozgósítási igények kielégítésének klasszikus formái, a tartalékolás és a rögzített kapacitások fenntartása. Ez utóbbiak tényleges költségvetési forrásokat emésztnek fel, és – különösen tartós békeidőszak esetén – kidobott pénznek tűnik az erkölcsileg, fizikailag amortizálódó tartalékok beszerzésére, tárolására, minőségmegóvó cseréjére és az avuló technológiát konzerváló kapacitások fenntartására fordított valamennyi forint.

Az igénykielégítési formák költségérzékenységének összehasonlítását a 5.5. számú – önkényesen felvett adatok alapján összeállított tematikus – ábrán figyelhetjük meg. Az ábrából látható, hogy általában a különböző igénykielégítési formáknál a felkészülési időszak elején jelentkezik bizonyos költség, és a tényleges igénybevétel idején jelenik meg a teljes valódi ráfordítási igény. A felkészülési időszak folyamán csak a tartalékolásnál és a rögzített kapacitás fenntartásánál van komolyabb folyamatos jellegű költség. Ezzel is igazolható, hogy a minősített időszak igénykielégítés formájának helyes megválasztására vonatkozó döntés csak minden egyes erőforrás esetében egyedileg, a ráfordítások minden tényezőjére kiterjedő részletes gazdasági elemzés, a költség minimalizálása-optimalizálása útján lehetséges.

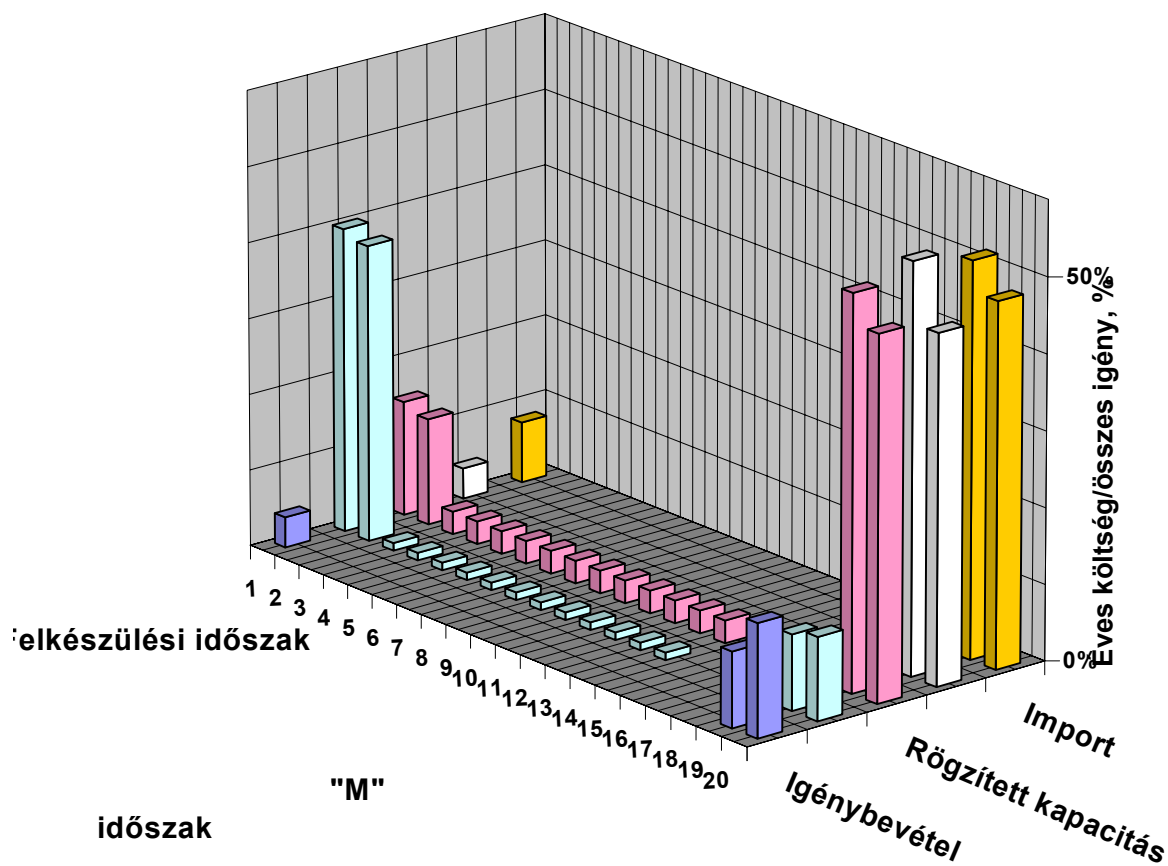
A gazdaságfejlesztési tervezés módszertanának fejlesztése jelenleg a következő irányok vizsgálatával folyik

- Szituáció-katalógus összeállítása a követelménytámasztáshoz;

- a szituációk értékelése kockázatelemzéssel;
- a védelmi képességek számbavétele;
- a képességek eléréséhez szükséges feladatok tervezése.



5.4. ábra. Az igénykielégítési formák megválasztásának döntési folyamatábrája



5.5. ábra. Az igénykielégítési formák költségvonzatának összehasonlítása

A gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés mint a tervezés legfontosabb adatháttere.

A gazdaságfelkészítés tervezéséhez a feladatban érintett szervezeteknek – ez természetes – jól kell ismerniük a nemzetgazdaság békeidőszaki gazdasági folyamatait. A minősített időszaki igények biztosításának legegyszerűbb módja a gazdaságban meglévő, illetve folyamatosan újratermelt erőforrások felhasználása, ezért a gazdaságfelkészítési tervezés elsődleges adathátterét a védelmi feladatok végrehajtásához szükséges és elengedhetetlen vagyoni szolgáltatások állandóan képződő készletei, illetve üzemelő termelő-szolgáltató kapacitásai kell, hogy adják. Ennek az adatbázisnak a kialakítása érdekében rendelte el a pénzügyminiszter 1995-ben a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtést.

Az adatgyűjtés jogi alapját a honvédelmi törvény biztosítja, amikor rögzíti az adatszolgáltatási kötelezettséget. A gazdaságmozgósítási tevékenységet koordináló tárca a gazdaságfelkészítési tervezés adathátterének biztosításához korábban egy miniszteri rendelet alapján szervezte meg az adatok begyűjtését.

A Korm. rend. kimondja, hogy a tervező szervezetek – mind központi vagy ágazati, mind területi szinten – jogosultak az adattal rendelkező szervektől a nevezett adatszolgáltatást bekérni. A gazdaságfelkészítés számára, sajnos, a gazdaságstatisztika adat-

szolgáltatása nem felel meg a gazdaságfelkészítési tervezés céljaira, mert a statisztikai adatok csak összesített formában adhatók tovább a statisztikai törvény értelmében. A minősített időszakhoz pedig a vállalkozások egyedi adataira van szükség, hiszen a tervezőknek tudniuk kell, hogy az adott erőforrás biztosítását konkrétan mely szolgáltatótól lehet megrendelni.

8. § Adatszolgáltatási kötelezettség

(1) Az ... előírt gazdaságfelkészítési tervezéshez és a szövetséges fegyveres erők számára nyújtandó befogadó nemzeti támogatás tervezéséhez ... a kijelölt ... adatszolgáltató – a külön jogszabályban meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség alapján – gazdaságmozgósítási célú adatszolgáltatást .. teljesít.

2) Az ... adatgyűjtő szervek az adatszolgáltatók által közölt adatokat – a tervezési rendnek megfelelően – központi, ágazati és területi szinten gyűjtik be.

(3) Az adatszolgáltatás az adatszolgáltató

a) gazdasági tevékenysége során értékesített, illetve vásárolt fontosabb termékek, szolgáltatások egyes forrás, felhasználás és kapacitás adataira, valamint

b) a tevékenységéhez használt adatkörökhöz tartozó anyagok, eszközök, berendezések, infrastruktúra (a továbbiakban: BNT erőforrások) jellemző adataira vonatkozik.

(10) Az adatszolgáltatók kötelesek az elérhetőségi adataik megváltozásáról, valamint az adatszolgáltatásban jelentett termelő, szolgáltató kapacitásuk megszűnéséről, 30 %-ot meghaladó csökkenéséről vagy 30 %-ot meghaladó növekedéséről, illetve – a megfigyelt vagyoni szolgáltatások körét érintő – új kapacitás beindításáról az adatgyűjtő szervezet haladéktalanul értesíteni.

A gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés 1997. évi első végrehajtásánál az adatkérő megkereste a reprezentatív módon kiválasztott vállalkozásokat, és mintegy 200 termék és szolgáltatás 1996. évi forrás és felhasználási mutatóira vonatkozóan kért be tőlük tényadatot. A központi tervező szerv a beérkezett adatsorokat feldolgozva, helyenként ellenőrizve és javítva, adatbázisba töltötte, és a megfelelően leválogatott rész-adatbázisokat a tervezők rendelkezésére bocsátotta. Így az ágazati és a területi tervező szervek hozzájutottak az illetékességi területük fontosabb termelő vállalkozásai által szolgáltatott adatokhoz. Az adatok persze nem voltak „konyhakészek”, hiszen a gazdaság folyamatainak reprezentatív megfigyelése soha nem fog a tervezéshez szükségessé azonos szerkezetben (aggregációban) előállított kész információt szolgáltatni. A minősített időszakos igények termék struktúrája ugyanis nem teljesen felel meg a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtésnél alkalmazható termékszerkezetnek. Ez utóbbinál maradni kellett a reprezentatív mintavételnél, mert teljes körű és részletezettségű adatgyűjtés, a lebonyolítás tetemes költségei és a felesleges adminisztrációs teher miatt, nem volt vállalható. Ebben a helyzetben, keresve az optimális megoldást, háromszintű aggregációs csoportosítást vezettek be a termék/szolgáltatás nomenklatúrában, hogy az egyes erőforrás csoportok – az igény- és a tényadatok adatbázisában – azonos szerkezeti szinten összevethetők legyenek.

Nem kis gondot okozott a gazdaságfelkészítési tervezés erőforrás-elemeinek azonosítására használatos kód megválasztása. A Magyarországon alkalmazott termék- és szolgáltatásazonosító kódrendszerek közül ugyanis egyedül egyik sem felel meg a gazdaságmozgósítási erőforrás-tervezés igényeinek. A nemzetgazdasági statisztikában az ITJ-t felváltó, az Európai Unió nomenklatúráival harmonizált BTO, valamint a megújult, az Európai Unió megfelelő, módosított osztályozásán alapuló SZJ nem egyedi azonosító-rendszerek, csak osztályozások. A külkereskedelmi és pénzügyi nyilvántartásokban használatos vámtarifaszám sem oldja meg a helyzetet. A honvédségnél korábban használt NEAK némileg továbbfejlesztett változatát, a HETK

rendszert alkalmazták, amely nemcsak a termékekhez kapcsolódó információkat tartalmazó kódszámrendszer, hanem egy, a beszerzésekhez és az ellátási tevékenységekhez kapcsolódó termékazonosítási rendszer is, azonban ma már nem alkalmas sem a saját feladatai ellátására, sem a NATO nemzetközi kodifikációs kapcsolatában megkövetelt adatcserére. A NATO kódrendszere 30 ország mintegy 740 ezer gyártóját és forgalmazóját, valamint ezek több mint 16 millió termékét tartalmazza, az ehhez történő csatlakozás, megfelelő fejlesztést követően, fontos nemzetgazdasági célokat is szolgálhat. Ez a termékazonosítási rendszer lehetővé tenné a hazai gyártóknak és beszállítóknak a NATO-piacokon való megjelenéshez szükséges termék-kódok és más kodifikációs információk biztosítását, mivel ezek elengedhetetlenek az ilyen kapcsolatokban. Egy jól működő, tárcaszintű rendszer mintául szolgálhat, sőt alapja vagy akár működtetője is lehet egy nemzetgazdasági szintű rendszernek. A jelenlegi helyzetben kézenfekvő a sürgető követelmény a NATO kodifikációs rendszerének mielőbbi széleskörű alkalmazására. Az új MH-beszerzések szerződéseiben már kötelezően alkalmazzák a NATO szabványnak megfelelő kodifikációs záradékot, amelynek alapvető tartalma a szállító részére a termékre vonatkozó és az azonosításhoz szükséges adatszolgáltatási kötelezettség előírása. Az új termékeknél tehát megkezdődött a fokozatos áttérés, de ez az egyéb erőforrásoknál még egy darabig nem fogja éreztetni hatását. A gmlR a jelenlegi helyzetben ezért egyelőre nem tette le a voksot egyetlen kódrendszer mellett sem. Az erőforrásokat három aggregációs szinten kezelő törzsadattára befogad bármilyen (véges számú) kódfajta, a számítógépes program ugyanis a szabványosított elnevezéshez rendelt belső azonosítóval számol. A minősített időszakra igényelt erőforrások azonosítására a fokozatosan átvételre kerülő NATO-kód is minden különösebb átalakítás nélkül betölthető és alkalmazható lesz.

2003-tól új funkcióval is kiegészült a gazdaságmozgósítási célú adatgyűjtés. A kollektív védelmi feladatot ellátó szövetséges fegyveres erők számára nyújtandó befogadó nemzeti támogatás (BNT) tervezéséhez, illetve a kapcsolódó, a szövetségeknek átadásra kerülő BNT képességjegyzék elkészítéséhez szükségessé vált a BNT központi adatbázis kialakítása és folyamatos karbantartása. Első ízben 2003-ban került sor a BNT adatbázishoz szükséges adatok begyűjtésére, amihez a nem katonai erőforrásokra vonatkozó információk beszerzésével a gazdaságfelkészítési apparátus is tevékenyen hozzájárult.

A 2006. évi adatgyűjtéstől kezdődően a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer (KESZR) Ügyfélkapu és Hivatali kapu szolgáltatásainak igénybevételel történik az adatszolgáltatás.

E módszer szerint a központi tervező szerv felkérő levelet küld a kiválasztott adatszolgáltatóknak, amelyben kéri az okmányirodai regisztrációval rendelkező kapcsolattartó nevét és azonosító adatait.

A kapcsolattartók beküldik a regisztrációs adatlapot elektronikus levélben.

A kapcsolattartó bejelentkezik az adatkérő szerv honlapjára az Ügyfélkapun keresztül. Letölti az Adatlap-csomagot (a digitális adatlapokat, a termék- és szolgáltatásjegyzékeket, a használati útmutatót).

A kitöltött és titkosított adatlapokat az adóbevallásnál alkalmazott **abev** programmal feltölti a Hivatali kapun keresztül a központi tárhelyre, ahonnan a központi tervező szerv az egyedi adatrekordokat letölti, kititkosítja, majd feldolgozza.

A 2008. évi adatgyűjtéstől további fejlesztések (elektronikus regisztrációs adatlap, gépi beolvasás, gépi letöltés stb.) valósulnak meg, igazodva a gazdaságfelkészítési tervezés információtechnológiai hátterének fejlesztéséhez.

Egységes követelménytámasztói erőforrás-nómenklatúra kialakítása a gazdaságmozgósítási szükséglet tervezéséhez.

Célszerűnek tűnt megvizsgálni azt a feltételezést, mely szerint a követelménytámasztó szervek gazdaságmozgósítási igényeinek számbavételéhez egy részletes Egységes Követelménytámasztói Nómenklatúra (EKN) összeállításával és a tervezésben való kötelező alkalmazásával jelentősen egyszerűsödni fog a gazdaságmozgósítási helyzeti erőforrás igények leírása, ezáltal nagyobb biztonsággal határozhatók meg a gmlR programmoduljainak peremfeltételei.

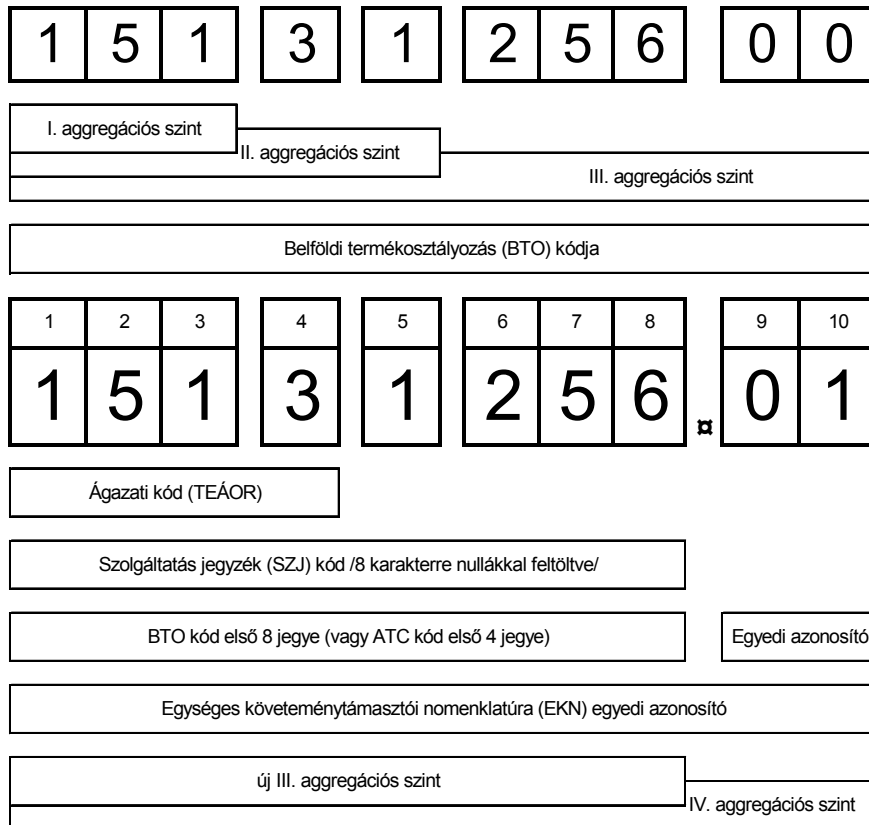
Az EKN összeállításának alapötlete azon a felismerésen alapul, hogy a gazdaságmozgósítási helyzetek feladatai végrehajtásában közreműködő fegyveres erők, rendvédelmi szervek igényjegyzékében jelentős számban szerepelnek ismétlődő vagy közel azonos tételek, amelyeket egyeztetett módon azonos kódszámmal célszerű jelölni, és ezáltal egyszerűsíteni lehet a nómenklatúra termékfeleségét. Így – kihasználva az erőforrás-elemek lehetséges multifunkciós felhasználhatóságát – több szinten is a tervezésben megtakarítást lehet elérni. Gondoljunk csak a védelmi célú állami tartalékok esetében a több követelménytámasztó igényének megfelelően készletezett egyéni vegyvédelmi felszerelésekre, amelyeket az adott gazdaságmozgósítási helyzetben az éppen közreműködő szervezet részére lehet rendelkezésre bocsátani, ugyanakkor több szervezet is tervezheti a tartalék minősített időszakos igénybevételét. Szerencsére valamennyi – a minősített időszakos feladatok végrehajtásáért felelős – szervezet szükségletének azonos idejű felmerülése (ami többféle rendkívüli szituáció egyidejű bekövetkezésekor állna elő) nem jelent reális valószínűséget.

Az EKN alkalmazása egyéb, az előbbtől némileg eltérő irányú szinergikus hatással is jár. A követelménytámasztó szervek igénytervezési, ellátási kultúrája – követve a nagyobb mennyiségben felhasznált, ezáltal gazdaságosabban előállított és/vagy előnyösebben beszerezhető, illetve a korszerűbb és magasabb szintű igénykielégítést biztosító termékek választékát, megkövetelve egyfajta fegyelmet és józan mértékletességet – javulni fog.

Az EKN kötelező alkalmazása a gazdaságmozgósítási igények tervezésénél egyszerűsíti a gazdaságfelkészítési tervezés számítógépes támogatását. Új eljárásként jelentkezik a nómenklatúra bővítésének, módosításának szabályozási folyamata, amely az egyes termékek honvédségi rendszerbe állítási procedúráját figyelembe véve, igazodva a védelemgazdasági alapterv éves felülvizsgálati ciklusához, nem okoz különösebb problémát.

Az EKN kialakításánál a 3-szintű termékjegyzék kiegészül egy negyedik, legalsó szintű listával, amely tartalmazza a minősített időszakos igényekben szereplő erőforrás-elemek megnevezését, mértékegységét és azonosítóját. A negyedik szinten lévő termékek/szolgáltatások már olyan konkrét egyedi azonosítású erőforrásokat tartalmaznak, amelyek alapján közvetlenül feladhatók a megrendelések a minősített időszakos teljesítésre. A felső három aggregációs szinten a BTO, SZJ és az ATC osztályozási rendszerek szerinti korábbi besorolások továbbra is megmaradnak. Az EKN összeállításánál a követelménytámasztók által megadott termék/szolgáltatás jegyzékek összesített listájából kiindulva, pontosításra kerültek a megnevezések, és többkörös egyeztetéssel be lett sorolva a mintegy 1.500 erőforrás-elem a megfelelő gaz-

dasági osztályozási nomenklatúra szerint. Az utóbbi művelet nem egyszerű feladat, mivel az osztályozó nomenklatúrák felépítésének logikája nem mindig felelt meg a követelménytámasztói felhasználói szempontoknak. A BTO jegyzék általában termelői felfogású, alapanyag és gyártástechnológia szerint osztályoz, az ATC jegyzék a gyógyszerek hatása alapján, a szolgáltatások jegyzéke általában a tevékenység eredete alapján csoportosít. A BTO és az SZJ kódok, azonos formátumra hozva, már egy közös kódrendszerbe illeszthetők: első négy pozíciójuk – a TEÁOR ágazati rendszernek megfelelően – megfelel a TEÁOR jegyzék 4-jegyű ágazati kódjának. Ennélfogva a termékek és a szolgáltatások az ágazati kódok sorrendjében következnek, a termékhez kapcsolódó ipari szolgáltatások (gyártási, javítási, karbantartási vagy a gyártással kapcsolatos egyéb tevékenységek) a megfelelő termékek csoportjában, az 5-6. pozíción 91, 92, 99 kódértékkel vannak megkülönböztetve. A konkrét erőforrás-elemek megkülönböztetésére kétjegyű egyedi azonosító került a 10-jegyű azonosító utolsó két jegyére egy célszerűen megválasztott algoritmus generálásával. A BTO kódok általában nem használják ki teljesen a 10 pozíciót nullától különböző számjegyekkel, az SZJ nomenklatúra meg csak legfeljebb 7 jegyű, ezért az egyedi EKN kód kialakításához elegendő a 10 karakter úgy, hogy a végén nullákkal kiegészített teljes kód első nyolc karakteréhez fűzzük a IV. szintű csoport végére az egyedi azonosító kétjegyű megkülönböztető kódját. Ezzel egy 10 pozíciós egyedi azonosítót állítottunk elő. Az így felépített EKN-azonosító szerkezetét a 5.6. ábra szemlélteti. A példán a **15.13 Hús-, baromfihús-készítmény gyártása** szakágazatban előállított **151312 56 00** BTO kódú „**Hőkezeléssel tartósított sertéshúsos konzerv**” osztályba sorolt **Húskonzerv 400 g** megjelölésű termék EKN-azonosítójának származtatása látható.



5.6. ábra. Az egységes követelménytámasztói nomenklatúra származtatása

Kicsit „rendszeridegen” a gyógyszerek csoportosítására alkalmazott hatástani ATC kód, amelynek beillesztése csak kivételek árán sikerült. Mivel az ATC kódot a BTO-nak csak a 244 kódú I. szintű és a 21-22 kóddal jelölt II. szintű csoportjainál alkalmazzák, az EKN-azonosítóból elhagyva ezeket a jegyeket, a gyógyszerek azonosítója – jól megkülönböztethetően, mert kötelezően alfabetikus karaktert is tartalmaz – mindössze 6 pozíciójú.

EKN szerinti		Me	ATC osztályozás szerinti	
azonosító	megnevezés		kód	megnevezés
A02 Antacidumok, peptikus fekély- és felfúvódás elleni készítmények				
A02AD01.1	Tisacid 500 mg tbl. 30x	dob	A02AD	Alumínium-, calcium- és magnesium-vegyületek kombinációi és komplexei
A02BA03.1	Motidin tabl.	dob	A02BA	H2-receptor antagonists
A02BA04.1	Naxidin 150mg caps. 56x	dob		
A02BA02.1	Ranitic tabl.	dob		
A02BA02.3	Zantac 150 mg tbl. 60x	dob		
A02BD01.1	Omeprazol Ratiopharm 20 mg caps. (30x)	dob	A02BD	Helicobacter pylori eradikálására szolgáló kombinációk

5.1. táblázat. A gyógyszerek azonosítása az EKN-ben

A védelmi célú tartalékolás, stratégiai érdekű kapacitások

A védelmi célú állami tartalékolás célja, hogy a kormányzat a hon- és rendvédelmi szervek ellátását szolgáló, valamint a gazdaság működését, a lakosság élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető helyzetekben azonnal felhasználható erőforrás készletekkel rendelkezzen

A készletgazdálkodás célja és tartalma, a védelmi célú készletnagyság optimalizálása, illetve ehhez a feltételek biztosítása. (A korlátozott források elosztásának preferencia-rendszere.)

A védelmi célú tartalékolás

- a múlt század elején alakult ki mint igazgatási feladat, döntően a nemzet honvédelmi céljait szolgálta;
- az 1949. évi rendelet alapján létrehozott Állami Tartalék elsősorban a stratégiai anyagellátás biztonságát szolgálta, főként a hadiipar kurrens nyersanyag és a hadsereg alapvető üzemanyag készleteinek tárolásával;
- a nyolcvanas években az állami tartalékolás a piaci befolyásolás igényének is igyekezett eleget tenni (Gazdaságbiztonsági Tartalék).

A minősített időszakigények kielégítésének alapvetően fontos, klasszikus – a követelménytámasztók szempontjából legbiztonságosabb – módja a **tartalékképzés**. Jelenleg a világ országaiban a tartalékolási tevékenység sokféle formáját alkalmazzák.

- Az EU tagországok jellemzően nem képeznek nemzeti védelmi tartalékokat, csak energiahordozókból. (A közösségi agrárpolitika országonként előírja az intervenció árutartalékolás rendjét. Angliában a szén tartalékolását egy évtizedekkel ezelőtti bányászsztrájk indokolta.)
- Az USA-ban stratégiai célú kőolajtartalék és csaknem 100-fajta nyersanyag készlet van.
- Svédországban, Finnországban az állam jelentős anyagi forrásokat szán a piaci zavarok elhárítását szolgáló tartalékok fenntartására.
- Svájcban az országos ellátás biztosítását elsősorban törvényi szinten garantálják, és kötelező raktározási szerződések keretében valósítják meg.

A készletek (tartalékok) mennyisége, összetétele, változása, elhelyezkedése a nemzetgazdaság különböző szféráiban – beleértve a szélesebb, illetve szűkebb értelemben vett védelmi szférát is – a gazdasági potenciál alapvetően meghatározó mutatója. Ez a mutató azonban mint aggregátum csak egy-egy szegmentumát képes kiemelni a nemzetgazdaság készlethelyzetének, ezért a reális értékeléshez a nemzetgazdasági, biztonsági (gazdaságbiztonsági), katonai és politikai, valamint tudományos, technikai, technológiai történések, folyamatok tartalmának nyomon követése is szükséges.

A **készlet** önmagában is **ellentmondásokkal terhelt kategória**, amelynek abszolút mértékekben mérhető nagyságát a nemzetgazdaság **mikroszintjén** gazdálkodó szervezetek igyekeznek költségkímélés miatt **minimalizálni**, míg a mezo-, illetve **makrogazdasági** szinten a gazdaság biztonságos működőképessége miatt éppen a **maximalizálási** törekvések figyelhetők meg. A folyamat természetes, hiszen a gazdaság mikroszférája csak megfelelő ellátási biztonság esetében képes készleteit redukálni, és ez a "**megfelelő ellátás-biztonsági szint**" iránti igény aggregált formában a nemzetgazdaság makro-szférájának a készletgazdálkodásba történő direkt beavatkozását feltételezi valamilyen formában. A kérdés csupán az, hogy ebben a viszonylag kemény alkufolyamatban a gazdaság makro-, illetve mikro-szereplői milyen ésszerű terheket hajlandók elviselni biztonságuk érdekében.

Azt mondhatjuk, hogy a vállalkozói szféra esetében a gazdálkodás eredményessége viszonylag jól meghatározza a szükséges (optimális) készlet nagyságát, összetételét, értékét.

Sokkal bonyolultabb helyzetbe kerülünk, ha a **költségvetési szervek**, intézmények működéséhez szükséges **optimális készletvonzatot** kívánjuk meghatározni, hiszen itt a gazdálkodás eredményessége is nehezen (vagy egyáltalán nem) mérhető, és ez a meghatározhatatlan eredmény alapvetően meghatározza a szükséges, optimális készlet meghatározhatatlanságát is.

A költségvetési intézmények jelentős részénél – különösen a védelmi szféránál – a normál működés természetes velejárója a **váratlanság**, illetve egy feltételezett vagy feltételezhető esemény bekövetkezésére való felkészülés.

A váratlanság igen sokféle formában jelentkezhet, mint pl. járványok, természeti csapások, katasztrófák vagy az államot ért külső erőszak stb. Általában ilyen jellegű feladatok megoldása még akkor is komoly hibalahetőségekkel jár, ha a várható eseményről annak lefolyásáról, gyakoriságáról, veszteségeiről, törvényszerűségeiről jelentős ismeretekkel bírnak és az esemény jól modellezhető. Azonban a váratlan események zöme nem ilyen még akkor sem, ha mint például az árvizek bekövetkezésének valószínűségét, az esemény várható folyamatát, a várható kár értékét stb. jól ismerjük, hiszen a váratlanság természete mindig magában hordozza annak meghatározhatatlanságát is.

A **kockázat várható mértékének** ily módon értelmezett **kvázi meghatározatlansága** folytán tulajdonképpen a döntést hozó szubjektív értékítéletétől, kockázatviselési hajlandóságától függ annak meghatározása, hogy milyen előzetes feltételek megteremtését tekinti szükségesnek.

Szélsőséges eseteket is figyelembe véve, a döntést hozó **kockázatviselési hajlandóságát** (optimizmus együtthatóját) 0 illetve 1 érték nagyságúnak feltételezve könnyen belátható, hogy ugyanazon várhatóan váratlan esemény bekövetkezésére a 0 együtthatónál gyakorlatilag felső korlát nélküli, az 1 együtthatónál gyakorlatilag a nulla értékhez közelítő készletértéket tudunk meghatározni. Sajnos mindaddig, amíg az esemény nem következett be, nem lehet megmondani melyik döntés, melyik készletezési mechanizmus volt a kedvezőbb. A váratlan helyzetekre való felkészülés önmagában hordja azt a törvényszerűséget is, hogy ezen események sikeres elhárítását csak igen jól körbehatárolt munkaerő – eszköz – készlet kombinációjával tudjuk elérni oly módon, hogy a megalakított szervezetet, meghatározott időben és helyen kell alkalmaznunk.

Az alkalmazás váratlansága megköveteli, hogy a **készletek** elsősorban **anyagiasult formában** álljanak rendelkezésre, ugyanis az esemény elhárítására tett intézkedések sorozata nem képes elviselni a szállítási késedelmet, minőségi vagy mennyiségi problémát. Eltérően a vállalati, vállalkozói szférától a **pénzkészlet**, mint **speciális mobilizálható készlet** itt nem, vagy csak igen szorosan behatárolt időtényező függvényében értelmezhető. A költségvetési szervek többsége működésének ezen sajátossága végeredményképpen az ún. "biztonsági készletezést" követeli meg. Természetesen minden ebből származó következményt – ha egyszer a "**biztonsági készletezés**" szükségességét elfogadtuk – tudomásul kell vennünk és anyagi terheit viselni szükséges.

Az előzőekből kitűnik, hogy a széles értelemben vett védelem szükséges tartalék készletvonzatának meghatározásában kiemelt szerepe éppen a várható kockázat, illetve a minimálisan szükséges biztonsági érték meghatározásának van. Tehát a készlet nagyságát nem szükségszerűen az határozza meg, hogy például minősített időszakban hány tartalékost kell beöltöztetnünk, vagy hány tonna robbanóanyagot kell a tervezett védelmi hadművelet sikeréhez biztosítanunk, hanem a fő hangsúlyt éppen a várható kockázati érték, illetve a reális biztonsági érték fogja számunkra meghatározni. Azt, hogy a tervezett feladathoz szükséges naturáliákat milyen **készletgazdálkodási mechanizmuson** keresztül tudjuk biztosítani, vagyis azt, hogy a szükséges erőforrást kész- vagy félkész-termékben, nyersanyagban, termelői kapacitásban vagy esetleg pénz formájában szükséges tartalékolni.

A fenti gondolatmenet meghatározó fontosságú lehet a szükséges és optimálishoz közelítő készletmennyiség és készletstruktúra kialakításában. A készletek kialakítása során a leendő – potenciális – felhasználó részéről a leggyakrabban olyan nyomás nehezedik a készletezésért felelős szervezetekre; amely alapvetően a késztermékben való tartalékolásra koncentrál. Ez a számítási

mód a feltételezett esemény abszolút, váratlan, "prompt" bekövetkezését abszolút biztosra (1 értékűnek) veszi, amelynél nincs módunk a rendelkezésre álló erőforrásaink célnak megfelelő tudatos átalakítására, allokációjára. A késztermék tartalék ugyanis azonnali, "prompt" szükségletek kielégítését hivatott biztosítani. Természetesen a potenciális felhasználó ily módon igyekszik az esetleges ellátási bizonytalanságot csökkenteni, és ha lehet a várható kockázatot a 0 érték közelében tartani.

Általában elfogadhatónak vehetjük, hogy a tartalékképzés egyik legköltségebb formája a késztermékben történő készletképzés (lásd az 5.5. ábrát). Abban az esetben, ha ezt az egyébként is drága készletképzési modellt még egy igen költséges biztonsági készletmodellel kombináljuk, a várható eredményünk a lehetséges legköltségebb tartalékképzési modell lesz. Ebben a modellben egy " t_p " időpontban létrehozott készlet " t_1 " (alkalmazási időpont) időpontban mért diszkontált értéke a $t_1 - t_p = t$ időintervallum függvényében meghaladhatja, sőt nagy valószínűséggel meghaladja a várható veszteség értékét. Ezzel párhuzamosan a késztermék készlet " t_p " időpontban mért " F_p " felhasználhatósági (használati) értéke " t_1 " időpontra az " F_1 " értékre csökken. Az " F_p " érték az időintervallum függvényében akár 0 értéket is felvehet. Ilyen paradox módon a biztonsági készletezéssel elérjük, hogy az esemény bekövetkezésekor létezik egy használhatatlan készletünk, amelynek pénzben kifejezett diszkontált értéke magasabb, mint a bekövetkezett kárérték, ugyanakkor az elhárításra a hirtelen fellépő lökésszerű igény miatt erőnket meghaladó újabb anyagi áldozatokra kényszerülünk.

A vázolt gondolatmenet csupán a készletképzés néhány olyan problémájára kívánta felhívni a figyelmet, amelyet a racionális döntés során feltétlenül figyelembe kell venni. Nem lehet véletlen, hogy tőlünk nagyságrendileg gazdagabb országok az elmúlt 20-30 évben készletezési stratégiájukat többször átalakították, sőt önmagában a **stratégiai készlet** fogalmát is bizonyos szempontból újraértelmezték.

Nem is a tartalékolási formák fejlesztése, hanem azok megfelelő arányban való kombinálása jelent hazánkban problémát. A védelmi célú tartalékolást, gazdasági megfontolásokat is figyelembe véve, csak olyan területeken szabad alkalmazni, amelyeknél a rendelkezésekre álló információk alapján megállapítható, hogy a minősített időszakos igények nemzetgazdaságból való igénybevéttel, folyó termelésből és/vagy meglévő készletből megfelelő biztonsággal nem elégíthetők ki.

Igényfelmérések értékeléséből az derült ki, hogy a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek által bejelentett minősített időszakos igények mintegy egyharmadát (optimális esetben) tartalékban kellene tartani.

A gazdaságmozgósítás időszakában feltehetően olyan folyamatok indulnak be, amelyek a gazdaság normál állapotától sok tekintetben eltérnek. A beindítani kívánt termelési folyamatok feltétlenül igénylik az **állam pozitív irányú beavatkozását**. Mivel a gazdaságmozgósítás a piaccgazdaságra épít, ezért csak nehezen képzelhető el az állam direkt beavatkozása a nemzeti készleteink teljes skáláján. Sajnálatos módon a közvetett beavatkozás nem feltétlenül képes megfelelni a **válsághelyzet által diktált időkénszernek**. Ily módon nagy valószínűséggel a közvetett és közvetlen készletallokációs irányítási technikákra egyaránt szükségünk lehet.

A tartalékképzés egész rendszerénél figyelembe kell vennünk, hogy a gazdaság mozgósítását megváltozott viszonyok között leszünk kénytelenek végrehajtani.

A védelmi tartalékképzés lényegét tekintve abból kell kiindulni, hogy

- katonai szempontból a minősített időszak kihirdetésekor milyen mennyiségű és minőségű eszközökkel kell rendelkezünk,
- a szükséges eszközök erkölcsi és fizikai kopása igen gyors, továbbá hogyan tudjuk a szükséges készletek kialakítását a legolcsóbban megoldani.

A cél megközelíthető egyrészt a kitűzött hadászati realitásból, az ahhoz szükséges eszközök mennyiségének optimális meghatározása révén, másrészt a készletezési stratégiában rejlő lehetőségek kihasználásával.

A védelmi célú tartalékok tervezése

A védelmi célú tartalékok tervezésében fontos kérdés a készletek strukturális meghatározása. A minősített időszaki potenciális felhasználó számára a **rendelkezésre bocsátási idő** hossza a legfontosabb hatékonysági mérőszám, amelynek alapján az adott készlet formájától, készültségi fokától függően az alábbi **hatékonysági sorrend** alakul ki:

- a) késztermék
- b) félkész termék
- c) nyersanyagok, alapanyagok
- d) termelő kapacitások
- e) beruházások, beruházási javak
- f) pénzkészlet, tőkejavak, hitelek
- g) egyéb készletjellegű tartalékok, erőforrások (pl. szabad munkaerő)

Fenti csoportokon belül további sorrend képezhető. Például a termelői kapacitások csoportban

- a) működő, bővíthető, késztermék előállítására azonnal képes kapacitás;
- b) konzervált, hideg-, a működésbe viszonylag gyorsan bevonható kapacitás;
- c) meghatározott szükségletek kielégítésére átállítható kapacitás, magas átállíthatósági indexszel rendelkező kapacitás;
- d) korlátozottan átállítható kapacitás.

Annak ellenére, hogy a potenciális felhasználó a tartalékok fenti preferencia sorrendjét tartja kívánatosnak, a gazdasági kényszer és szükségszerűség jelentős sorrendbeli változást indukálhat. Így pl. a naturáliákban gondolkodó felhasználó részéről különösebben nem preferált pénzkészlet (hitel) hatékonysága megfelelő időben alkalmazva sokszorosa lehet a naturáliákban létrehozott készleteknek, mivel éppen a szűk vagy kritikus kapacitások kisegítésére tudjuk koncentrálni.

A védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásának általános elvi alapjai

- Az **állami tartalékolás** központi formáiban (pl. Gazdaságbiztonsági Tartalék) olyan termékek, anyagok készletezése indokolt, amelyek több célt is ki tudnak

elégíteni, több szervezet minősített időszakos tevékenységét tudják szolgálni, s bármely minősített helyzet esetén is használatosak lehetnek;

- Azokat az erőforráselemeket, amelyek a **nemzetgazdaságban** a normál időszakban is **megfelelő mennyiségben fellelhetők** (a folyó termelés, készletezés, forgalmazás által biztosítottak), elég csak megfigyelni, nyilvántartani (és az adott időszakos igénybevételt szabályozó eljárásrendet kialakítani) – ezekből tartalékot képezni nem szabad;
- A védelmi célú állami tartalékok sajátos esetének tekintett **rögzített ipari kapacitások** körét indokolt – a meghagyásról szóló rendeletekkel összhangban – az ésszerű minimumra csökkenteni, hiszen azok megfelelő színvonalú megőrzése mind a gazdaság, mind a költségvetés számára tehertételt jelentenek.

Néhány – speciális rendeltetésű – termelő vagy szolgáltató ipari kapacitás rögzítéséről a védelmi képesség megtartása érdekében nem lehet lemondani. Ezek fenntartását – ha békeidőszaki termelés a kapacitáson rendelés hiányában nincs – szerződéses alapon kell biztosítani, a felmerülő költségeket pedig szolgáltatási díjként kell elszámolni.

A stratégiai készlet ágazati vagy területi meghatározásánál, nagyságrendjének kialakításánál az alábbi szempontok vehetők figyelembe:

- a nemzetgazdaság export-import függősége;
- az ország politikai, katonai veszélyeztetettsége, stabilitása; az energia- és nyersanyagimport diverzifikációja;
- a nemzetközi gazdasági, katonai, politikai szervezetekben megvalósult integráció foka;
- a nemzetgazdaság költségvetési- és fizetési mérleg problémái, a gazdasági zavarok periodicitása;
- a természeti környezetnek való kitettség, a várhatóan bekövetkező kvázi "váratlan" események valószínűsége és nagyságrendje;
- a nemzetgazdasági szerkezet rugalmassága;
- a nemzetgazdaság fajlagos energia- és nyersanyag-felhasználási mutatója;
- a megújuló és másodlagos hasznosítás hatásfoka;
- a szövetségi segítségnyújtás lehetősége/kötelezettsége stb.

A gazdasági és stratégiai célú készletezési politika

Az 1974-es olajválság előtt a fejlett országok többségének **nyersanyag- és energia-politikájában** a gazdasági vagy stratégiai célú állami készletezés kifejezetten az elhanyagolt területek közé tartozott. Ez egyebek közt következménye volt annak, hogy a kormányok alulértékelték a nyersanyag- és energiapolitika mind fontosabbá váló nemzetközi dimenziójának a bizonytalansági szintjét, s ennek következtében a szállító országok magatartása által előidézhető külső sebezhetőséget. A biztonságpolitika viszonylagos elhanyagolásával szükségszerűen háttérbe szorult a biztonsági készletképzés is.

A válságot megelőzően a fejlett országok közül csupán az Egyesült Államok folytatott aktív, stratégiai célú készletezési politikát. Egy 1946-ban hozott törvény alapján az Egyesült Államok nemzetbiztonsági célból csaknem 100-fajta nyersanyagot készletez, mintegy 14 milliárd dollár értékben. A stratégiai készlet viszonylagos nagyságában tükröződik a nemzetközi politikai légkör feszültség-szintje. A stratégiai készletre vonatkozó törvények előírták, hogy nemzeti szükséghelyzet (háború) esetén a készletek 1946-1958 között ötévi, 1958-1973 között háromévi, 1973-1976 között (a Ford-adminisztráció évei) egyévi szükségletet legyenek képesek kielégíteni. A Carter-adminisztráció 1976-ban visszatért a hároméves tervezési időszakra, amelyet 1979-ben a törvényhozás újból megerősített.

A többi fejlett országban csupán a kőolajválság hatására kezdtek el komolyan gondolkodni az **állami biztonsági készletek** kialakításáról, illetve magasabb szintre való emeléséről. A különösen kritikusan számításba jövő kőolaj esetében mindegyik országban intézkedéseket hoztak szükségkészletek létrehozására. Az EK-országok közös rendszabályokkal elhatározták 90 napra elegendő olajtartalék kötelező készítését, és ez érvényes hazánkra is. A kötelező készletezési idő megemlése következtében keletkezett többlet-kiadásokat a kormányok adókedvezményekkel kompenzálták.

Kevésbé határozottak és ambiciózusak az ásványi nyersanyagok készletezésére való törekvések. A legerősebben e téren Franciaország reagált. 1975-ben a francia elnök jóváhagyta a nemzeti készletek felállításának tervét. A cél az volt, hogy az állami pénzeszközökből finanszírozott készletek hozzávetőlegesen kéthavi import-szükségletet tudjanak kielégíteni. A készletezett nyersanyagok között van a réz, nikkel, kobalt, antimon, vanádium, titán, platina, cirkónium, ólom, ón, molibdén stb.

A múltban az Egyesült Államok az eredendően katonai célra tárolt stratégiai készletekből olykor gazdasági célú vásárlásokat is végzett. A válság után az Egyesült Államokon kívül Nyugat-Európában is felmerült a pusztán gazdasági célú (például az áralakulást vagy a termelői kartellek viselkedését befolyásolni képes) készletek létesítésének gondolata. Nyugat-Európában azonban ilyen jellegű készletek létesítésének kicsi a valószínűsége, mivel a világpiaci árakat viszonylag tartósan befolyásolni képes nemzeti készleteknek olyan nagyra kellene lenniük, hogy létesítésükhöz egyetlen nyugat-európai kormány (de minden bizonnyal az amerikai sem) rendelkezik elegendő pénzügyi erőforrással.

A készletezési politika különös fajtájának tekinthető az, amikor termelési tartalékkapacitás létesítésével és fenntartásával fokozzák az ellátás biztonságát.

Az **ellátás biztonsága** fokozásának készletezési módszerei **pótlólagos költségekkel** járnak. A készletezésben rejlő biztonságpolitikai lehetőségeket alapvetően éppen ez utóbbiak határozzák meg. E költségek magánszektorra való áthárításának lehetőségei általában korlátozottak, ezért e téren az állami finanszírozás és felelősség az uralkodó. Az **állami finanszírozás korlátozott lehetőségei** (különösen romló gazdasági körülmények közepette) negatívan befolyásolják a készletezés biztonsági célokra való felhasználhatóságát.

A felsoroltak a készletezési politika szempontjából nagyjelentőségűek, ugyanakkor az alkalmazott készletezési mechanizmus és taktika, a kockázat mértékének más-más értelmezése, történelmileg kialakult szokások még két azonos helyzetben lévő

ország esetében is jelentősen eltérő nagyságrendű és megjelenési formájú készlet-halmazt eredményeznek.

A nemzetgazdasági tartalékok és készletek csoportosítását, összetételét, strukturális meghatározottságát többféle szempont alapján vizsgálhatjuk.

A vizsgálati, illetve csoportképző legfőbb szempontok az alábbiak lehetnek:

- a készlet feletti rendelkezési jog;
- a tulajdon formája;
- a készlet funkciója;
- a készlettartás finanszírozása;
- a készlettípus költségvonzata;
- a készletezés (alkalmazási) célja;
- a készlet megjelenési formája;
- a szükséges tartalék nagyságrendi aránya a nemzeti össz-készlethez viszonyítva stb.

A készletezés, tartalékolás mennyiségi, minőségi mutatói jelentős mértékben javíthatják a gazdaság (védelmi) biztonságát. Az alkalmazott készletezési mechanizmus, a készletezési funkció megfelelő allokációja viszont a készlettartás költségvonzatát képes pozitív vagy negatív irányba eltolni. A készletezés lényege nem abban rejlik, hogy a nemzetgazdaság minél magasabb tartalékokkal rendelkezzen, hanem abban, hogy a potenciális felhasználó (a szükséglet felmerülési helyén) a szükséglet felmerülése időszakában tudjon rendelkezni az adott készletelemmel. Ez önmagában is azt jelenti, hogy az a készlet, amely nem a felhasználás helyén található, az elveszettnek (rossz hatásfokkal hasznosíthatónak) minősíthető.

A gazdaság normál működési állapota, illetve a feltételezett váratlan esemény (minősített időszak) készlet- és tartalékszükségletét, a nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével, nem indokolt a nemzetgazdaság teljes készlet- és tartalékállományának 1,5–2,5%-ánál magasabb értéken, a készlet-felhalmozási rátát a GDP növekedéséhez viszonyítva viszont az 1% értéket meghaladóan tartani. Bizonyos készletelemnél viszont szükséges ún. "gazdaságbiztonsági tartalék" képzése, amely a gazdaság – a világgazdaság – ciklusából adódó negatív hatások kiküszöbölése mellett a minősített időszak készletigényét is garantáltan biztosíthatja.

A készletgazdálkodás racionalizálásának egyik lehetséges módja a **készletek több-funkciós alkalmazási** lehetőségének előtérbe helyezése. Ez csak az egyes készlet-tulajdonosok egyedi készlethelyzetének felmérésével lehetséges.

A tartalékolás finanszírozása

- A készletfejlesztéssel, az átstrukturálással kapcsolatos költségeket – egyedi kormánydöntés alapján – a központi költségvetés biztosítja.
- A tartalékolás fenntartási költségeit a készletezésért felelős miniszter a felügyelete alatt lévő költségvetésben tervezi, illetve részben vagy egészben a tartalékkézelő szervezet a gazdálkodási bevételeiből fedezi.

A költségvetési támogatás csökkenthető, illetve kiegészíthető

- a gazdaságban meglévő készletek, kapacitások folyamatos számbavételével (az állami tartalékolás tehermentesítésével);
- törvénnyel a termékpályába iktatott tartalékolási járulék kivetésével;
- a központi tartalékolás decentralizálásával, a tartalékoknak az ágazati minisztériumokhoz, illetve a termelő, szolgáltató szférába történő telepítésével;
- a tartalékokkal végezhető piaci műveletek jövedelméből.

A tartalékolás szervezeti-irányítási megoldásai

- a gazdálkodók (termelő, kereskedő, szolgáltató vállalkozások) tevékenységébe beépítve (a tartalékszükséglet hányad adókedvezmény vagy támogatás ellenében történő kötelező megemelésével);
- az ágazati felelősségi kör szerint az egyes minisztériumoknál (a hagyományosan kialakult Állami Céltartalék konstrukció: tartalékkezelő szervezetnél vagy gyártóműnél történő tárolás);
- központi (vagy több ágazatot érintő) állami tartalékoló szervezetnél.
- Központi formában csak olyan termékek, anyagok készletezése indokolt, amelyek több célt is ki tudnak elégíteni, több követelménytámasztó szervezet minősített időszaki tevékenységét tudják szolgálni, nemcsak egy gazdaságmozgósítási helyzet esetén használhatók, és a központi tartalékolás kapcsolódó költsége nem nagyobb, mint a több készletezőnél történő tárolásé együttvéve.
- Ide sorolhatók még egyes, speciális technológiát alkalmazó, nagy értékű berendezések, mint a közlekedési tartalékban lévő út-, vasút-, hídjavításhoz használatos gépek, berendezések.
- Ellenérdekeltség követelménytámasztó és tartalékoló között a szükségszerűség és a gazdasági kényszer alapján
- A készletezés lényege nem abban rejlik, hogy a nemzetgazdaság minél magasabb tartalékokkal rendelkezzen, hanem abban, hogy a potenciális felhasználó (a szükséglet felmerülési helyén) a szükséglet felmerülése időszakában rendelkezzen az adott készletelemmel.

A tartalékok ágazati jellege

- ipari termékek, eszközök, különösen haditechnikai, hadfelszerelési és közlekedési eszközök,
- hírközlési és informatikai eszközök,
- mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek,
- egészségügyi és gyógyszeripari termékek, gyógyászati eszközök,
- vízügyi és árvízvédelmi eszközök,
- pénzeszközök.

A tartalékolás szervezeti struktúrája:

- Gazdaságbiztonsági Tartalék
- Állami Egészségügyi Tartalék
- Állami Céltartalék
- Pénztartalékkészlet

A Gazdaságbiztonsági Tartalék

a külön jogszabályban meghatározott védelmi célú hányadában a nemzetgazdaság vagy egy ágazat gazdaságmozgósítási helyzeti működését, a lakosság alapvető ellátását és védelmét, valamint a mozgósított fegyveres erők és rendvédelmi szervek feladatai végrehajtását szolgáló, lehetőleg több felhasználói igény kielégítésére alkalmas áru- – elsősorban ipari termékek, félkésztermékek, alapanyagok – és pénzeszköz készletből áll.

Az Állami Egészségügyi Tartalék

a külön jogszabályban meghatározott rendeltetésű orvostechikai eszközök, műszerek, gyógyszer, kötszer, egyéb egészségügyi fogyóanyagok, szükséggyógyintézetek működtetéséhez szükséges felszerelések alkotják.

Állami Céltartalék

az érintett miniszterek gazdaságfelkészítési és -mozgósítási feladataiban meghatározott fontosabb termelési, szolgáltatási, védelmi és helyreállítási tevékenységek végrehajtásához nélkülözhetetlen anyagok, alkatrészek, félkész- és késztermékek, tárgyi eszközök, valamint a speciális célú termékek minősített időszakos beszerzését szolgáló nemesfém tartalék,

A Pénz- és nemesfém-tartalék készlet

az ország pénzforgalmának és a felfutó haditechnikai termelés zavartalan biztosításához szükséges – a Hvt. rendkívüli intézkedésekről szóló fejezetében leírt – készlet. Az EU-tagsággal és az euróra való átállással ez okafogyottá válik, ezért a koncepcióváltás során felülvizsgálatra kerül.

Koncepcióváltás

A 2009-ben elkészült védelmi tartalékolási stratégia alapján a tartalékolási rendszer áttér az eszköztartalékolásról és készletképzésről a védelmi képességtervezésen alapuló, sokcélúan felhasználható, maximális hatékonyságú, kormány szinten koordinált védelmi tartalékolási rendszerre és annak működtetésére.

A stratégiai érdekű kapacitások.

A kormány határozatban kijelöli a honvédelmi, nemzetbiztonsági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősített hadiipari kapacitásokat (római szerződés alapján, hazai szállítók védelme).

E körön belül ugyancsak a kormány határozza meg a központi költségvetésből támogatott, ún. rögzített hadiipari kapacitások körét.

A központi tervező szerv évente előterjeszti e határozatok szükség szerinti módosítását a követelménytámasztók igényei és a költségvetési lehetőségek függvényében.

A kormányhatározat melléklete tartalmazza a minősített időszakra (rendkívüli állapot) bejelentett és visszaigazolt követelménytámasztói igényeket, valamint az adott évre a költségvetési törvényben jóváhagyott fejezeti előirányzatot.

Stratégiai termékek és jellemzőjük

- fegyver, olaj, szén, acél
- élelmiszer

Jellemzőjük, hogy

- fogyasztásuk nem halasztható,
- rugalmatlan a helyettesítésük.

A Magyar Köztársaság stabil, megbízható energiaellátása – mind gazdasági, mind védelmi, mind szociális és társadalmi szempontból – az egyik legfontosabb követelmény, mivel ennek hiányában a többi meghatározó közszolgáltatás is működésképtelen. Az energiaellátás biztonsága alapelv egyértelműen tükröződik az Országgyűlés által elfogadott, a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikai koncepcióban.

A magyar energiapolitika e koncepcióban megfogalmazott legfontosabb stratégiai célja az, hogy – a hosszú távú szempontokat is mérlegelve – optimalizálja az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság mint elsődleges célok együttes érvényesülését.

Jelenleg a behozott kőolaj és kőolajtermékek és a földgáz biztonsági készletezéséről törvények vannak hatályban, és a nagyerőművek számára az erőművi tüzelőanyag tartalékolására vonatkozó kötelezettséget GKM rendelet szabályozza.

A biztonságot, a nemzetközi kapcsolatok mellett, a hazai stratégiai energiahordozó tartalékok, készletek alapozzák meg. Az olaj és olajtermék vonatkozásában kiemelkedően pozitív a helyzetünk, gáztárolás terén (különösen a stratégiai készletezésben) még komoly erőfeszítések szükségesek.

A kőolaj biztonsági készletezési törvény szabályozza a készlet-felszabadítás eseteit, a szükséges teendőket.

Tekintettel arra, hogy a földgáz esetében Magyarországon rendkívül magas az importhányad, az ellátás biztonsága megköveteli, hogy ebből a rendkívül szezonális felhasználású energiahordozóból is központi készletezés valósuljon meg. Ezt a célt szolgálja a földgáz biztonsági készletezési törvény, mely szerint 2010-re 1,2 Mrd m³ földgáz tárolását kell megvalósítani. A készlet felhasználásának részletes szabályait GKM rendelet szabályozza.

A készletek között biztonsági szempontból megkívánt átjárhatóság a védelmi célú gazdaságbiztonsági tartalékolásba gyakorlatilag megoldott, mivel az ez irányú döntés a kormány kezében van. Válsághelyzetben az átjárás a másik irányba is adott, és jogilag akadálymentes. Normál – nem kihirdetett minősített időszaki – körülmények

között azonban jogi és koordinációs akadálya van a stratégiai készletek védelmi célú igénybevételenek.

Magyarországon a stratégiai készletezést mind a földgáz, mind a kőolaj és kőolaj-termékek esetében a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség végzi.

A lakosság válsághelyzeti (minősített időszak) ellátása

A tervezés szabályozási dokumentumai

- Metodika a lakosság minősített időszak szervezett ellátásának tervezéséhez /2. rész/. IKIM, 1996.
- A Korm. rend. 1. sz. melléklete (A védelemgazdasági alapterv elkészítésének módszertani szabályai)
- **A 10. sz. intézkedési terv** a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, valamint a lakosság minősített időszak szükségletének kielégítésére
 - A felkészülési időszak (a gazdaságfelkészítés) feladatai
 - A minősített, illetve az azt közvetlenül megelőző időszak feladatai
 - Tervezési feladatok
 - A terv végrehajtását szolgáló előkészületi intézkedések
 - A lakosság szervezett ellátása bevezetésének intézkedései a minősített időszak jogszabályok hatályosulása érdekében

A lakosság-ellátási tervezés 21 termék minősített időszak szükségletének meghatározására vonatkozik. Az ún. kiemelt és kiegészítő termékek tervezéséhez a következő, az 5.2. táblázatban látható a kiemelt termékek igénybejelentő tervlapja, az 5.3. táblázatban a kiemelt és a kiegészítő termékek normatívája.

A lakosság minősített időszak ellátásával kapcsolatos jogi háttér

Alkotmány:

8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsődleges kötelessége.

(2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

**I.03. A lakosság minősített időszakra
vonatkozó igénye a kiemelt fogyasztási cikkekből**

Sor- szám	EKN-azonosító	Megnevezés	Mérték- egység	Havi igény	Éves igény	Megjegyzés
1	2	3	4	5	6	7

Kiemelt fogyasztási cikkek

01	Csontos nyershús és vágott baromfi		t			
	15111110.01	Marha negyedelt, friss				
	15111210.01	Marha negyedelt, fagyasztott (negyedelt nélkül)				
	15111310.01	Félsertés, friss				
	15111410.01	Félsertés, fagyasztott				
	15121110.01	Vágott baromfi, egészben, frissen vagy hűtve				
	15121210.01	Vágott baromfi egészben, fagyasztott				
02	Zsíradékok		t			
	15113060.01	Olvasztott (étkezési) sertészsír				
	15121400.01	Olvasztott (étkezési) baromfizsír				
	15421120.01	Étolaj				
	15431010.01	Margarin				
03	Liszt		t			
	15612100.01	Búzaliszt és liszt kétszeresből				
04	Cukor		t			
	15831200.01	Kristálycukor				
05	Kenyér		t			
	15811110.01	Friss kenyér				
06	Tej		1000 l			
	15511100.01	Tej				
07	Mosó- és mosogatószer		t			
	24513252.01	Mosópor				
	24513257.01	Mosogatószer				
	24513257.02	Ultra				
08	Ivóvíz		1000 m ³			
	15981130.01	Ásványvíz édesítés és adalékok nélkül				
	41001100.01	Ivóvíz				

5.2. táblázat. Tervlap a lakossági ellátás kiemelt termékeinek tervezéséhez

**Ellátási normatívák
a kiemelt és a kiegészítő fogyasztási cikkekből**

Sorszám	Megnevezés	Normatíva 1főre/1óra
1	2	3

Kiemelt fogyasztási cikkek

01	Csontos nyershús és vágott baromfi	3 kg
02	Zsíradékok	2 kg
03	Liszt	2 kg
04	Cukor	2 kg
05	Kenyér	9 kg
06	Tej	11 l
07	Mosó- és mosogatószer	1 kg
08	Ivóvíz	120 l

Kiegészítő fogyasztási cikkek

09	Húskészítmények	1 kg
10	Étkezési tyúktojás	15 db
11	Főzelék- és ételkonzerv	1 kg
12	Húskonzerv	0,5 kg
13	Élesztő	0,25 kg
14	Étkezési só	0,25 kg
15	Petróleum	2 l
16	Szappan	0,08 kg
17	Gyertya	1 kg
18	Gyufa	4 doboz
19	Toalett- (WC-) papír	3 tekercs
20	Egészségügyi vatta	0,3 kg
21	Cigaretta	300 db

5.3. táblázat. A lakossági ellátás normatívái

(4) Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása — az 54—56. §-ban, az 57. § (2)—(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66—69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével — felfüggeszhető, vagy korlátozható.

XII. Fejezet: ALAPVETŐ JOGOK ÉS KÖTELESSÉGEK

70/E. § (1) A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.

A kivételek (a minősített időszakban sem korlátozható alapvető jogok)

- 54. § az élethez és az emberi méltósághoz való jog,
- 55-56. § a szabadságra és személyi biztonságra, valamint a jogképességre vonatkozó jogok,
- 57. § (2)-(4) az ártatlanság védelme, a védelemhez való jog,
- 60. § a lelkiismereti és vallásszabadság,
- 66. § férfiak és nők egyenjogúságára, az anyák, valamint a nők és a fiatalok védelmére vonatkozó szabályok,
- 67-68. § a gyermekek jogaira, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségre vonatkozó szabályok,
- 69. § az állampolgársághoz való jog, a hazatéréshez való jog,
- 70/E. § (1) a szociális biztonsághoz, az ellátáshoz való jog.

A minősített időszaki ellátás köre a lakosság alapvető

- élelmiszerrel,
- gyógyszerrel,
- ruházati, ipar- és közszükségleti cikkekkel, valamint
- közszolgáltatással és
- egészségügyi szolgáltatással történő ellátása.

Biztosítani kell a lakosság számára az óvóhelyi védelmet, az egyéni védőeszközzel való ellátást.

Az emberi élet védelmét szolgáló intézkedések a lakosság riasztása, a kitelepítés, a kimenekítés, a mentés.

A Hvt. alapján

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség

35. § (1) Ha a honvédelem érdeke más módon nem vagy nem megfelelő időben, illetve csak aránytalanul nagy ráfordítással elégíthető ki, szolgáltatás igénybevételel kell biztosítani:

- a) a Honvédség és a rendvédelmi szervek működéséhez szükséges anyagi javakat és szolgáltatásokat,

- b) az ország kormányzati és közigazgatási rendszerének zavartalan működését,
- c) a nemzetgazdaság működőképességét, szükség esetén a működőképesség helyreállítását,
- d) a polgári védelmi feladatok ellátását,
- e) a szövetségi kötelezettség alapján feladatot végrehajtó szövetséges fegyveres erők ellátását.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott feladatok teljesítése érdekében, már a honvédelmi felkészülés békeidőszakában, e törvény alapján elrendelhető a szolgáltatásra kötelezett részére:

a) ...

b) a gazdaság működőképességének fenntartásához, **a lakosság alapellátásához** szükséges tartalékok és készletek képzése,

Az igénybevételt elrendelő hatóságok

37. § (1) A szolgáltatások igénybevételét elrendelheti:

.....

(5) A polgármester

a) elrendeli a települési közigazgatás működéséhez és **a lakosság polgári védelméhez, ellátásához** szükséges szolgáltatások teljesítését,

A HONVÉDELEMBEN KÖZREMŰKÖDŐ SZERVEK

43. § (1) A honvédelemi felkészülés egyes feladatainak ellátásában részt vesznek:

- a) a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek,
- b) a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek,
- c) a bírósági és ügyészi szervezet,
- d) az igazságügyi szervek,
- e) az egészségügyi szolgáltatók és gyógyszerellátást végző szervek,
- f) az oktatási, kulturális, tudományos intézmények,
- g) a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a nemzeti hírügynökség,
- h) a közlekedési, szállítási, elektronikus hírközlési, informatikai szervek és a posta szervei,
- i) a jegybank,
- j) a közellátást, illetve a közüzemi szolgáltatást végző szervek, továbbá
- k) minden olyan szerv, amely jogszabály alapján honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles.

(2) Az (1) bekezdésben felsorolt szervek az ott meghatározott feladataik végrehajtása keretében, működési területükön

b) ellátják polgári védelmi feladataikat,

d) gondoskodnak a **lakosság védelméről, ellátásáról** és a nélkülözhetetlen közüzemi szolgáltatások fenntartásáról,

A helyi védelmi bizottság

58. § (1)

(2) A helyi védelmi bizottság

f) mind béke, mind megelőző védelmi helyzet és rendkívüli állapot idején szervezi és összehangolja a **lakosság polgári védelmével és ellátásával** kapcsolatos feladatokat.

RENDKÍVÜLI INTÉZKEDÉSEK

XIV. Fejezet

A közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések

165. § (1) A közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, illetőleg meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén megtiltható.

(2) A megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester a védelmi és a lakossági ellátási érdekekre tekintettel – a rendészetért felelős miniszter, a honvédelemért felelős miniszter, az illetékes ágazati miniszter hozzájárulásával – az (1) bekezdés alapján megállapított korlátozástól, illetőleg tilalomtól eltérően rendelkezhet.

173. § (1) A veszélyeztetett területekről – a megelőző polgári védelmi intézkedés keretében – a honvédelmi, nemzetgazdasági és más szempontból fontos vagyontárgyak elszállítását biztonságba helyezésük végett el lehet rendelni (kiürítés).

(2) A visszamaradó lakosság és a tovább termelő üzemek szükségleteinek kielégítésére biztosítani kell a megfelelő visszamaradó **készletet (állatállományt), egészségügyi anyagokat és termelési készleteket**. A visszamaradó készletek nagyságát a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester intézkedésének megfelelően a polgármester határozza meg.

A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések

200. § A **lakosság** alapvető élelmiszerrel, ruházati és iparcikkokkal, valamint egyéb közszükségleti cikkekkel történő **ellátása** érdekében rendeleti úton jegy- vagy utalványrendszer vezethető be.

A lakosság életben maradásának feltételeit biztosító feladatokat: az egyéni és kollektív védelem, a riasztás, az élelmiszer, ivóvíz biztosítása, másfelől a szervezeti, szer-

vezési és felkészítő munka és a mindezt megalapozó tervezés feladatát a polgári védelem végzi.

A Pv törvény

10. § (2) A polgármester a polgári védelmi feladatok végrehajtása során

a) szervezi és irányítja a lakosság felkészítését, egyéni és óvóhelyi védelmét, kitelepítését, kimenekítését, illetőleg befogadását és visszatelepítését;

b) szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a **lakosság** létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő **ellátását**;

Kitelepítés: a veszélyeztető esemény által sújtott, vagy azzal fenyegetett területen élő személyek, illetve az ott található, létfenntartásukhoz szükséges anyagi javaknak tervezett, az arra jogosult döntésén alapuló szervezett kivonása. A kitelepítés módszerével való védekezés hatékonyságát, annak előre tervezhetősége biztosítja.

Kimenekítés: az a tevékenység, amikor a kitelepítésre nincs elegendő idő és a veszélyeztető esemény hatása alatt szükséges a lakosság gyors kivonása.

Befogadás: a kitelepített, kimenekített lakosoknak valamint anyagi javainak tervezett, az arra jogosult döntésén alapuló, a veszélyeztetett területen kívüli ideiglenes elhelyezése, ellátása.

Visszatelepítés: a lakosoknak a lakóhelyére, valamint a létfenntartáshoz szükséges anyagi javaknak az eredeti helyére történő, az arra jogosult döntésén alapuló, szervezett visszajuttatása.

A lakossági ellátás tervezésének aktuális kérdései

Élelmezés háborús időszakban

„Nem elég, hogy az állam rendelkezik a polgáraival, és nem elég csak megvédeni őket, gondoskodni kell az eltartásukról is; a közről való gondoskodás természetesen az általános akaratból következik, és a kormányzat harmadik lényeges kötelessége. Ez a kötelesség nem az egyének kamráinak feltöltését, munka alóli felmentését jelenti, hanem a jólétnek éppen csak elérhetővé tételét számukra, melyhez azonban a munka mindig is szükséges lesz és sohasem haszontalan.”¹⁰

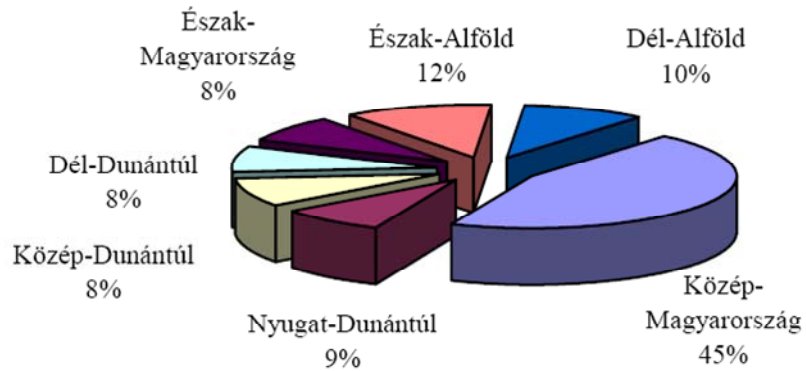
A fogyasztás koncentráliódik

- Nő a hétfélig bevásárlások aránya, egyszerre jóval többet vásárolnak
- 2004-ben a láncba szerveződött üzletekben zajlott a vásárlások 66%-a
- Ezen belül is a nagyobb üzletláncok nagyobb egységeiben vásárolnak
- Az autós vásárlások aránya 2004-ben meghaladta a 36%-ot

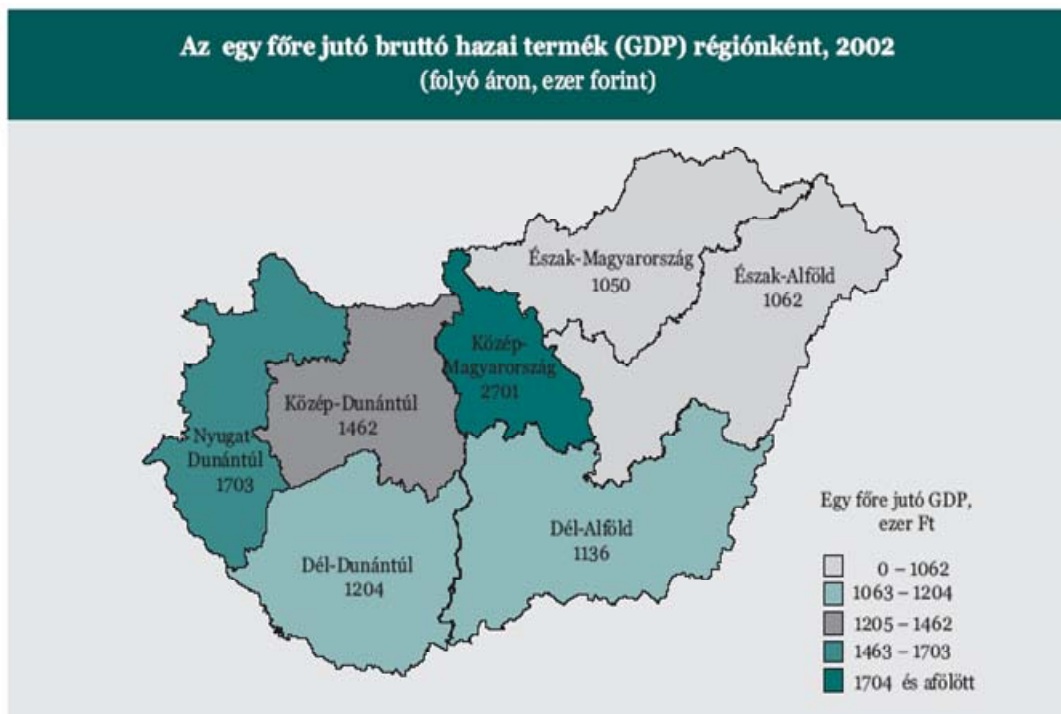
Minősített helyzetben milyen élelmiszer „fejadagok”, mennyiségek szükségesek a lakosság ellátására? Az élelmiszer norma mozgástér alsó határa lehet a létminimum és felső határa az átlagos fogyasztás.

A magyar vásárló átlagosan minden harmadik forintját élelmiszerre költi, ezzel szemben a fejlett országokban átlagosan csak minden hatodik eurót fordítják élelmiszerre.

¹⁰ Jean- Jacques Rousseau „Économie”, in L’Encyclopédie, 1751.



5.7. ábra. A nagykereskedelmi raktárak régiók szerint megoszlása 2003-ban



5.8. ábra. A régiók GDP kitermelési adatának összehasonlítása

A különbségek vásárlóerőben a települések között is nagyok

Vásárlóerő indexek 2004-ben

• Telki	155,1
• Budapest	135,4
• Budaörs	129,9
•	
•	
• Csenyéte	30,3 (BAZ m.)
• Gilvánfa	29,2 (Baranya m.)
• Kiscséc	26,6 (BAZ m.)

A nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképessége és a védelemgazdasági potenciál

A gazdaságmozgósítás koordinációjáért felelős szerv feladata, hogy folyamatosan értékelje a nemzetgazdaság teljesítőképességét olyan szempontból, hogy rendkívüli (gazdaságmozgósítási) helyzet bekövetkezése esetén rendelkezik-e a gazdaság a helyzet kezeléséhez szükséges erőforrásokkal. A nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról szóló 1041/1994. (V. 31.) Korm. határozat megjelenése után a kormány évente jelentést kapott a nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképességének értékeléséről. Ebben a gazdaságmozgósítás koordinációjáért felelős miniszter – az előző tervezési év adatai alapján – értékeli a nemzetgazdaság rendkívüli állapotú teljesítőképességét, összehasonlítva a követelménytámasztó szervek adott évre bejelentett védelemgazdasági igényeit a gazdaság legfőbb jellemzője, a bruttó hazai termék (GDP) adott évre tervezett aktuális értékével. A bevezetett gyakorlat szerint ez az értékelés úgy történik, hogy amennyiben a GDP-arányos összes védelemgazdasági igény a 3-5%-os mértéket nem haladja meg, a gazdaság minősített időszakai teljesítőképessége még megfelelőnek minősül. Az ilyen arányú erőforrás-igény kielégítése – óvatos becsléssel – nem okozhat túlzott megterhelést a gazdaságra, hiszen ez a mérték a még elfogadható költségvetési hiány nagyságrendjében van.

A költségvetési hiány elfogadható mértékére azonban nincs egzakt útmutatás a közgazdasági tankönyvekben. Különböző közgazdász irányzatok különböző modelleket követtek. A II. világháború után a jórészt keynesi ihletésű gazdaságpolitikák a konjunkturális ingadozások csökkentésére, a növekedés és a beruházások ösztönzésére építettek, akár a költségvetés egyensúlyának romlása árán is. Arra a kérdésre, hogy „Aggódunk kell-e a deficit és az adósság nagysága miatt?” nyíltan nemmel válaszoltak. Ennek a politikának a következményeként a költségvetések deficitessé váltak. Reagan elnök 1984-85. évi költségvetésében 180 Mrd \$ deficitet tervezett, Bush elnök 2004. évre 304 Mrd \$ rekord hiányú költségvetés tervezetét nyújtott be a Capitoliumnak. Az állami-közületi költségvetések az EU-országokban és az OECD-országokban is rendre deficitesek. A folyó költségvetés hiánya 1995-ben az EU-tagországok többségében a GDP-hez viszonyítva 5-7%-os arányt ért el, sőt Görögországban meghaladta a 9%-ot. Az elmúlt 18 évben – egy 16 ország fő államháztar-

tási jellemzőit összehasonlító vizsgálat adatai alapján – nem volt ritka a 10%-ot elérő, sőt azt meghaladó deficit (Belgium 1986, 10%; Görögország 1988-1995-ig 10-16%; Írország 1986, 10%; Olaszország 1986-1993, 10-12%; Svédország 1993, 11%). Elengedhetetlenné vált az EU-országok költségvetésének konszolidálása, a hiányok lefaragása. Az euro bevezetésének egyik kritériuma a maastrichti szerződés szerint a költségvetés mindenkor hiányának 3%-ban meghatározott felső határa. 2002-ben az EU 15-ök átlagos államháztartási egyenlege már -1,9%, míg az EURO-zónában -2,2%. (Az átlag tartalmazza a -3,5%-os dán és a +4,2%-os finn egyenleget.) Japán GDP-arányos deficitje 2002-ben 8% körüli volt. A magyar költségvetés hiánya is „elszaladt” 2002-ben, – a visegrádi országok között a legmagasabb volt – elérte a GDP 9,9%-át, az ESA95 módszertan szerint -9,2%. A 2003-ban elért 5,4% is jócskán meghaladja a maastrichti kritériumot. A növekvő gazdaságban ez elviselhető mértékű.

A költségvetési hiány nagyon érzékenyen jelzi a gazdaságban végbemenő folyamatokat, és ennél fogva meglehetősen hektikusan változik. Az Egyesült Államok költségvetési egyenlege 1986 és 2001 között -5%-ról +2,7%-ra, 154%-kal változott, amelynek két fő oka volt: A hidegháború befejeztével a védelmi költségvetés a GDP-hez számított 6,2%-ról lecsökkent 2,9%-ra; a személyi és társasági jövedelemadó-bevétel pedig – jórészt Bush és Clinton elnökök 1990-ben és 1993-ban hozott intézkedései nyomán – 9,3%-ról 12,2%-ra emelkedett.

A nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképessége vizsgálatához – elfogadva az EU-országoknak a stabil gazdaságokra előírt maastrichti követelményét – szintén a 3%-os GDP-arányos felső határ megállapítása javasolható, hogy a követelménytámasztók rendkívüli állapotú igényeinek kielégítése még deficitesebb államháztartási egyenleg mellett se okozzon a gazdaságban működési zavart, ne jelentsen számára teljesíthetetlen feladatot.

- Miért a rendkívüli állapotra tervezünk, hiszen az egyéb, kevésbé súlyos rendkívüli helyzetek előfordulási gyakorisága jóval nagyobb? A különféle típusú válsághelyzetek előfordulásának valószínűsége fordítottan arányos a válság intenzitásával. A gazdaságfelkészítésről és –mozgósításról 2003-ban megjelent Korm. rend. kiszélesítette a vizsgált időszakok körét, és bevezette a gazdaságmozgósítási helyzet fogalmát. **Gazdaságmozgósítási helyzet** alatt a kihirdetett minősített időszakot; a minősített időszak fenyegetettség kialakulásának közvetlen kockázatát jelentő eseményt, (ha okszerűen lehet számolni a minősített időszak kihirdetését indokoló helyzet bekövetkezésének valószínűségével); a minősített időszak kihirdetését nem indokoló egyéb hazai vagy nemzetközi rendkívüli eseményt, állapotot – amely veszélyezteti az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a természetes és az épített környezetet, a közrendet és közbiztonságot, az alkotmányos rendet, a nemzetközi stabilitást – és a katonai válságreagálási, béketámogató műveletben, vagy nemzetközi segítségnyújtásban való közreműködés esetét értjük. Ez utóbbiakat együtt – a kihirdetett minősített időszak kivételével – **egyéb gazdaságmozgósítási helyzetnek** nevezzük. Vagyis a gazdaságmozgósítási helyzetek közé soroljuk a normál békeidőszaki élettől eltérő legenyhébb szituációtól kezdve, egészen a legsúlyosabb ún. minősített időszak helyzetig, a rendkívüli állapotig – azaz a háborús konfliktusig – valamennyi olyan helyzetet, amelyben (legalább) kormányintézkedéssel erőforrások rendkívüli felszabadítására van szükség. (A gazdaságmozgósítási helyzet ilyen megfogalmazása, a minősített időszak-

ok és a küszöb alatti helyzetek ily módon történő csoportba foglalása, a Korm. rend. egyeztetésekor látott napvilágot, mikor is világossá vált, hogy a válsághelyzet kifejezés bevezetése a magyar jogrendbe a minősített időszak kihirdetését nem indokoló szituációk esetére, alkotmányos alapok hiányára hivatkozva, nem kapott zöld utat.)

- Ezen szituációk közül – kétségtelenül – a rendkívüli állapot esete a legsúlyosabb, bár a rendkívüli helyzetek kezeléséhez szükséges gazdasági erőforrások egy-egy elemét alapul véve, elképzelhetők olyan helyzetek, amelyekben a kritikus igény, pl. valamilyen katasztrófhelyzetben, magasabb, mint háború esetén. Elképzelhető továbbá olyan rendkívüli helyzet halmozódás is, amikor pl. a rendkívüli vagy a szükségállapot valamilyen természeti katasztrófával is párosul, bár az ilyen jelenség bekövetkezésének csekély a valószínűsége. Ezeket a szélső eseteket figyelmen kívül hagyva, nem követünk el nagy hibát akkor, ha a nemzetgazdaság gazdaságmozgósítási szempontból kritikus teljesítőképességét a rendkívüli állapotú igénybevételre méretezzük. A Nemzeti Katonai Stratégiában megfogalmazottak szerint belátható időn belül nincs reális veszélye annak, hogy Magyarország egy hagyományos jellegű fegyveres konfliktusba keveredjen, sőt annak bekövetkezése hosszabb távon is alacsony valószínűségű, ezért a rendkívüli állapotú igénykielégítésre való tervezés is felesleges túlbiztosítást (értsd felesleges pénzkidobást) jelent. Ezt a dilemmát közelebbről lehet értékelni, ha a gazdaságfelkészítési tervezők asztalán a honvédség minősített időszaki igénye mellett megjelenik a szövetségesek ún. befogadó nemzeti támogatásra vonatkozó szükségleti jegyzéke is (jóllehet ez utóbbi nem vagy csak részben fogja terhelni a magyar költségvetést).
- A magasabb igényszintre tervezés nem jelent azonos mértékű költségnövekedést. A folyó termelésből történő igénykielégítés tervezése esetén például csak „papír és ceruza” kérdése leírni az igény- és kapacitásadatoknak megfelelő tervezési számokat. Ha azonban a minősített időszaki igények kielégítésének biztosításához többlet erőforrás tartalékolására, esetleg újabb ipari kapacitások rögzítésére van szükség, tetemesen megnövekedhet a békeidőszakban a feladatra fordítandó költségek nagysága. Ezért nem mindegy, hogy a gazdaságfelkészítési tervezés során a biztonságot milyen intenzitású rendkívüli helyzet(ek)re méretezzük. Elméletileg – a számítástechnika mai fejlettsége korában – elképzelhető olyan tervezési módszer, hogy minden erőforrást a rá jellemző kritikus gazdaságmozgósítási helyzetre tervezzünk. Ehhez szükséges a minősített időszaki igény-jegyzék olyan kiegészítése, amelyben a jellemző kritikus időszak minden erőforráshoz hozzárendelésre kerül, hogy az adott termék, szolgáltatás gazdaságmozgósítási helyzeti szükségletének kielégíthetőségét mindig a legsúlyosabb szituációra méretezzük.
- A különböző igénykielégítési formák a békeidei ráfordítás szempontjából jelentősen eltérnek egymástól. Gyakorlatilag nulla ráfordítással tervezhetjük a minősített időszaki igénybevételt, a folyó termelésből, valamint az importból történő igénykielégítést. Ezek esetében a békeidei adatgyűjtés, -nyilvántartás, illetve a piackutatás költségeivel kell mindössze számolnunk. Jóval költségesebbek viszont a gazdaságmozgósítási igények kielégítésének klasszikus formái, a tartalékolás és a rögzített kapacitások fenntartása. Ez utóbbiak jelentős költségvetési forrásokat emésztnek fel, és – különösen tartós békeidőszak esetén – kidobott pénznek tűnik az erkölcsileg, fizikailag amortizálódó

tartalékok beszerzésére, tárolására, minőségmegóvó cseréjére és az avuló technológiát konzerváló kapacitások fenntartására fordított valamennyi forint. Az igénykielégítési formák költségérzékenységének összehasonlítását a korábbi témánál bemutatott 5.5. ábrán figyelhetjük meg.

A közgazdász szemszögéből nézve, az állam védelmi ereje a következő tényezőktől függ:

- Az állam részére jelenleg rendelkezésre álló, és a jövőben biztosítandó erőforrások összességétől.
- Az erőforrások azon hányadától, amelyet a védelmi erő céljaira kijelölnek.
- A kijelölt eszközök célszerű, legeredményesebb felhasználásától.

Természetesen a meglévő anyagi források nagyságára a mai gazdaságpolitikának már nincs hatása, viszont ezek teljes, eredményes felhasználása, növekedési üteme, perspektívában az állam rendelkezésébe kerülő eszközök mennyisége is az állam gazdaságpolitikájától függ. A meglévő anyagi források a múltban végrehajtott gazdaságpolitika eredményeként tükröződnek.

A védelmi célra kijelölt erőforrások nagysága, a költségvetésen belüli aránya tulajdonképpen a biztonságpolitika következményeként meghatározott. Az államhatalom, illetve az országgyűlés kockázatvállalási hajlandósága határozza meg, hogy mekkora az az összeg, amelyet az állam a biztonsági szükséglet kielégítésére hajlandó feláldozni, illetve milyen prioritási sorrendet fog meghatározni az egymással versengő szükségletek és célok között.

A Magyar Köztársaság biztonság-és védelempolitikai alapelveiben rögzítésre került: „A nemzetgazdaságnak képesnek kell lennie arra, hogy a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai célkitűzései eléréséhez szükséges gazdasági alapokat biztosítsa.” Ugyanakkor a védelemgazdasági igények, a minősített időszakban számba vehető többletforrások nem haladhatják meg a nemzetgazdaság lehetőségét.

A nemzetgazdaság minősített időszaki teljesítőképessége vizsgálatához össze kell hasonlítanunk a nemzetgazdaságban meglévő és a védelemre fordítható ún. védelemgazdasági potenciált (G_V) a gazdaságmozgósítási helyzet feladatai végrehajtásához szükséges ún. védelemgazdasági kapacitásigénnyel (V_i). Mekkora az a gazdasági potenciál, amelyet rendkívüli helyzetben a védelemre fordíthatunk?

A védelemgazdasági potenciál fogalmán a gazdaság azon lehetőségeinek összességét értjük, amelyek a védelem céljaira fordíthatóak. Ilyenek, például, a hazai védelmi ipar részét képező, haditechnikai terméket előállító kapacitások. A védelemgazdasági potenciál, a gazdaság védelmi képessége biztonságpolitikai értékeket hordoz. Ebből adódóan a védelmi ipar tevékenysége is biztonságpolitikai tényezőként kezelendő, és a politika szempontjából ez az elsődleges jellemzője a hadiipari tevékenységnek. Általánosan ismert összefüggés, hogy a nemzeti hadiipari kapacitások teljesítőképességei meghatározzák a védelmi erők hazai felszerelésének mértékét és minőségét, ennek függvényében az e célból pótlólagosan igénybe veendő külső hadiipari teljesítmények, azaz a haditechnikai import igénybevételének szükségességét is. Köztudott ugyanakkor, hogy az importáló fél katonai, politikai, védelemgazdasági szempontokból függő helyzetbe kerül az exportálótól.

A védelemgazdasági potenciál korábban használt elnevezése, a háborús vagy hadipotenciál kedvenc témája volt a II. világháborút követő években a keleti és nyugati katonai-gazdasági szakértőknek. Több szovjet szerző¹¹ könyvében találunk hivatkozást arra az Engelsztől származó megállapításra, hogy „Semmi sem függ jobban a gazdasági feltételektől, mint éppen a hadsereg és a flotta”, és egyetértenek abban, hogy egy korszerű háború kimenetelében döntő fontosságú lehet az ún. gazdasági tényező <ekonomicseszki faktor>, azaz a fegyveres erők háborús szükségleteinek anyagi-technikai kielégítése korábban felhalmozott tartalékokkal és folyó termelésből biztosított termékekkel, szolgáltatásokkal. Alan S. Milward a II. világháború háttérében meghúzódó gazdasági eseményeket vizsgáló művében részletesen elemzi a világháborúban részt vett katonai hatalmak háborús potenciálját, és megpróbálja matematikailag is kifejezni a fogalom tartalmát. A háborús vagy hadipotenciál fogalom alatt a háborús céloknak megfelelően teljesen bemozgósított nemzetgazdaság maximális lehetőségeit, a háború megvívásához szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításának rendszerét értették. Viszont az erőforrások háborús célra történő bevonása és felhasználásának lehetősége nem csupán az anyagi-technikai és a munkaerő típusú erőforrások meglétének kérdése, hanem jelentős mértékben függ erkölcsi, politikai, ösztönző, innovatív stb. nehezen számszerűsíthető tényezőktől, amelyek az ipar haditermelésre való átállításának idejét és helyzetét figyelembe véve számos más hatástól függően változnak. Jelenlegi ismereteink szerint nem létezik valamiféle egyetlen mérték vagy mértékek, amelyek reálisan kifejeznék az állam hadigazdasági potenciálját. Más megközelítésben, tisztán anyagi alapokra helyezve a gazdasági és a védelemgazdasági potenciál értelmezését, mondhatjuk, hogy a háború vagy egyéb gazdaságmozgósítási helyzet megoldásában oly fontos és nem számszerűsíthető „dinamikus elemek” egy másik fogalom, az erkölcsi potenciál szférájába tartoznak, akkor a gazdasági potenciál fogalmán belül csak matematikailag is kifejezhető mennyiségek maradnak.

A nemzetgazdaság ún. minősített időszakai teljesítőképességének értékeléséhez számunkra elegendő ezeknek a mérhető jellemzőknek a számbavétele. Ha az értékelés eredményeképpen megállapítható, hogy

$$G_v \geq V_i \quad (1)$$

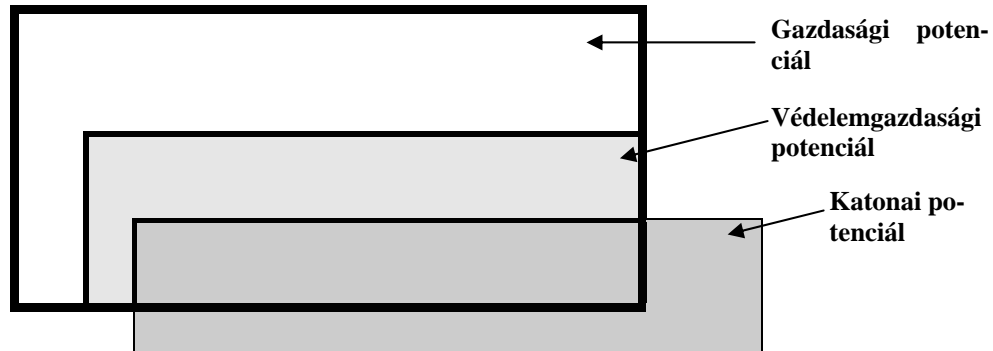
akkor kijelenthetjük, hogy a nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítőképessége – első közelítésben, nem számolva persze a háború vagy az egyéb minősített időszakai veszteségből eredő teljesítmény-kieséssel – megfelelő. Ellenkező esetben intézkedéseket kell javasolni a Kormánynak az (1) egyenlőtlenség elérése érdekében.

Vizsgáljuk meg egyenként az egyenlőtlenség két oldalát. Mit tudunk a védelemgazdasági potenciálról? Önellátásra berendezkedett állam esetében semmiképpen nem lehet nagyobb, mint a teljes gazdasági potenciál (**G**), hiszen csak azok az erőforrások fordíthatók a védelmi helyzet kezelésére, amelyek a saját gazdaságban rendelkezésre állnak, illetve meghatározott időn belül előállíthatók.

$$G_v \leq G \quad (2)$$

¹¹ Б. Г. Григорьев: Экономический и моральный потенциалы в современной войне, Военное Издательство Министерства Обороны Союза ССР, Москва –1970; С. А. Вартепов: Экономическое противоборство в войне, Военное Издательство, Москва, 1986.

Ezt mutatja az adott kérdés szempontjából érdekes potenciálokat halmazokként összehasonlító 5.9. ábra is.



5.9. ábra. A gazdasági, a védelemgazdasági és a katonai potenciál összehasonlítása

Szövetséges rendszerhez való tartozás esetén joggal bízhatunk külső anyagi segítségre is. Alan S. Milward könyvében a háborús gazdasági potenciálra adott első képében megjelenik a külső forrás. Szerinte a bruttó terméket x -szel jelölve, a következőképpen fejezhető ki a háborús potenciál (első) abszolút fogalmának tartalma:

$$x = p + r + s + e - f \quad (3)$$

ahol p a nemzeti termék egy békeévben, r a gazdaságban rendelkezésre álló tartalékok, s az a megtakarítás, ami a tőkepótlás békeidőszakban jellemző ütemének csökkentése révén nyerhető, e azon külső források mennyisége, amelyekre a gazdaság számíthat, és f a közigazgatási fennakadások miatt csökkent hatékonyság. Egy jól szervezett államigazgatás esetén (ha f értéke nem jelentős és teljesül a

$$s + e - f > 0 \quad (4)$$

egyenlőtlenség), a képletből látszik, hogy igaz az

$$x > p + r \quad (5)$$

egyenlőtlenség. Vagyis a háborús potenciál több, mint a nemzeti termék és a meglévő tartalékok összege.

Később Milward arra a következtetésre jut, hogy háborús körülmények között a gazdasági potenciál ennél kisebb lesz, hiszen a fogyasztást háború esetén is csak egy ésszerű határig célszerű visszavenni:

$$W = x - c - i - d \quad (6)$$

ahol W a háborús potenciál második fogalmát jelöli, c a polgári fogyasztás azon mennyisége, amelyről nem szükséges lemondani, i az új, nem háborús célú beruházási összeg, amelyet nem szükséges halasztani, a d pedig a politikai és társadalmi rendszer nem szükségszerű fennakadásai.

A védelemgazdasági potenciál a gazdasági potenciál védelmi hasznosíthatóságát jelenti. A védelemgazdasági potenciál függ a gazdasági potenciáltól (statikus elem) és annak a védelem érdekében történő mozgósíthatóságától (dinamikus elem).

A gazdasági potenciál elemeit megvizsgálva, a gazdasági potenciál is tartalmaz statikus, mennyiségi elemeket (a bruttó nemzeti terméket és a nemzetgazdasági készleteket és tartalékokat), amelyek számíthatók, illetve értékben kifejezhetők, és dinamikus, minőségi elemeket is (a gazdaság, a közigazgatás szervezőképessége, a jogi, az információs eszközrendszer megfelelősége stb.), amelyek értékben nehezen fejezhetők ki. Jóllehet a dinamikus elem – különösen rendkívüli helyzetekben – számottevő lehet a konfliktuskezelés kimenete szempontjából. A matematikai képletekben csak egyenlőtlenségekben számolhatunk vele.

Felhasználva Milward képleteit, a háborús, azaz a védelemgazdasági potenciál:

$$G_V < G - (f + c + i + d - s - e)$$

$$G_V < G - G_d$$

ahol G_d a dinamikus elem, amely számtalan egyéb, nem mérhető körülménytől függ.

$$G_d = f + c + i + d - s - e$$

f a közigazgatási fennakadások miatt csökkent hatékonyság,

c a polgári fogyasztás azon mennyisége, amelyről nem szükséges lemondani,

i az új, nem háborús célú beruházási összeg, amelyet nem szükséges halasztani,

d a politikai és társadalmi rendszer nem szükségszerű fennakadásai,

s az a megtakarítás, ami a tőkepiálás békeidőszakban jellemző ütemének fenn nem tartásából nyerhető és

e azon külső források mennyisége, amelyekre a gazdaság számíthat.

Ezek között minden mennyiség, feltehetően nagyobb vagy egyenlő, mint nulla, közülük jelentős értéket képviselhet s – az erősen visszaeső gazdaságban, e – különösen a szövetségesi támogatásra gondolva, f és d – egy jelentős belső anarchia kialakulása esetén, c és i – erős békepárti lobb hatására; azonban ezek mennyiségi összehasonlítása nem vállalható. Minderre figyelemmel nem lehet kijelenteni, hogy G_d dinamikus elem előjele pozitív vagy negatív lesz, vagyis a dinamikus összetevők növelhetik vagy csökkenthetik a gazdasági potenciál védelemgazdasági célra hasz-

nosítható részét. Tekintsük a dinamikus elemet az ún. morális potenciál részeként, megtisztítva ezáltal a gazdasági potenciált a nehezen mérhető mennyiségektől.

Maradjunk tehát a számítható mennyiségeknél. Éves időhorizonton kifejezve, a teljes gazdasági potenciál, elméletileg a védelemgazdasági potenciállal megegyezően

$$G = p + r = G_v \quad (7)$$

ahol p a nemzeti termék egy békeévben, r a gazdaságban rendelkezésre álló tartalékok (beleértve természetesen a gazdaságban meglévő valamennyi kapacitás, infrastruktúra vagyoneértékét).

A gazdaság teljesítőképességének, a gazdasági potenciálnak (G) és a védelemgazdasági igényeknek (V) a kapcsolata halmazelméleti módszerrel szemléltethető. (A gazdaságmozgósítási helyzetek kezelésében közreműködő ún. követelménytámasztó szervek által bejelentett védelemgazdasági igények összege, természetesen, nem egyezik a védelemgazdasági potenciállal.)

I. (általános) eset: $K = G \cap V$, ahol K a gazdasági potenciállal kielégíthető védelemgazdasági igények halmaza a G és a V halmazok közös része (metszete).

A védelemgazdasági igények (V halmaz) egy részét (K halmaz) a gazdasági lehetőségek biztosítják (V és G halmazok metszete), amelybe a már békében kialakított készletek és tartalékok is beleértendők. A gazdasági lehetőségek volumenükben meghaladják a védelemgazdasági igényeket ($G > V$), ami stabil gazdasági viszonyokra utal, továbbá a védelemgazdasági igények egy kisebb részét a belső gazdasági lehetőségek nem tudják kielégíteni, ezért ezeket importból kell fedezni. Ez utóbbi kitétel a naturáliában kifejezett erőforráshalmazokra értelmezett. Ha elfogadjuk az erőforrások pénzbeni kifejezhetőségét, konvertálhatóságát, ami az időtényező korlátai és a forrás rendelkezésre állása mellett szabadon elképzelhető, akkor a gazdasági teljesítőképesség az importot is fedezheti. Ekkor is van azonban értelme az általános esetnek, hiszen ebben az esetben is biztos felmerül olyan igény-elem, amelyet a gazdaság valamilyen okból nem képes teljesíteni.

II. eset: $V \subset G$, a V halmaz valódi részhalmaza a G halmaznak.

A védelemgazdasági igényeket a gazdaság 100 %-ban teljesíteni tudja. Erős, önálló gazdaság, jelentős kapacitás marad a polgári szféra igényeinek kielégítésére is.

III. eset: $G \subset V$, a G halmaz minden eleme részhalmaza a V halmaznak.

A védelemgazdasági igények meghaladják a gazdaság lehetőségeit (ez a vereség előtti háborús helyzet, amely egy összességében összeomló gazdasághoz vezet). A II. esettel közös határeset a $V = G$ állapot, amelyben a védelemgazdasági igények teljesen lekötik a gazdasági lehetőségeket. Ez a totális hadigazdaság esete.

A magyar gazdaság és a vele szemben támasztott védelemgazdasági igények kapcsolatára manapság az általános I. eset jellemző (lásd 5.9. ábra). A NATO és az Európai Unió tagság révén egy rendkívüli helyzetben biztosan külső gazdasági forrásra is számíthatunk. A 2002. évi gazdaságmozgósítási tevékenységről szóló beszámolójában a gazdasági és közlekedési miniszter azt jelentette a Kormánynak, hogy a

követelménytámasztók rendkívüli állapotra bejelentett igényei a GDP 4 %-át érik el. Ennek jelentős része (17 %) csak importból szerezhető be. Köszönhető ez a különösen nyitott gazdaságnak, valamint a Varsói Szerződés haditechnikai szakosodási politikájának. A rendkívüli állapotú szükségletek mintegy 6 %-át védelmi célú állami tartalékból, 35 %-át rögzített ipari kapacitásból igényelték. A fennmaradó több mint 41 % védelemgazdasági igény kielégítését folyó termelésből kérték a fegyveres erő és a rendvédelmi szervek tervezői. Az igények kielégíthetőségének vizsgálata alapján a miniszter úgy nyilatkozott, hogy összességében a bejelentett szükségletet a gazdaság 93 %-ban teljesíteni tudja. Ez magában foglalja azt a feltételezést, hogy a tervezők szerint a 17 % behozatali igényt a gazdaság teljes mértékben teljesíteni tudja. Mindezek alapján – támaszkodva a szövetségi támogatásra – a nemzetgazdaság minősített időszak teljesítőképességét a miniszter megfelelően minősítette.

A gazdaságfelkészítés tervezéséhez, a gazdaság szükség szerinti mozgósításának tervezéséhez, a nemzetgazdaság minősített időszak teljesítőképessége értékeléséhez ismernünk kell a gazdasági potenciál szerkezetét, összetételét. A gazdaságot leíró információkat rendszerbe foglalva, a korábbi, 2.3. ábrán látható „kockán” értelmezhetjük a rendszer összetevőit. A gazdasági potenciált alkotó erőforrásokat három koordinátában (ágazati kötet, erőforrás blokk és területi réteg) ábrázolva, a gazdaság egy adott időponti statikus állapotát jellemezhetjük így.

A gazdasági folyamatokat makroszinten vizsgálva – az ország gazdasági potenciálja a matematika nyelvén a következőképpen írható le:

$$\mathbf{G}_{NG} = \mathbf{I}_p + \mathbf{M}_g + \mathbf{S}_{z_o} + \mathbf{I}N_t \quad (8)$$

ahol: \mathbf{G}_{NG} = a nemzetgazdaság gazdasági potenciálja,

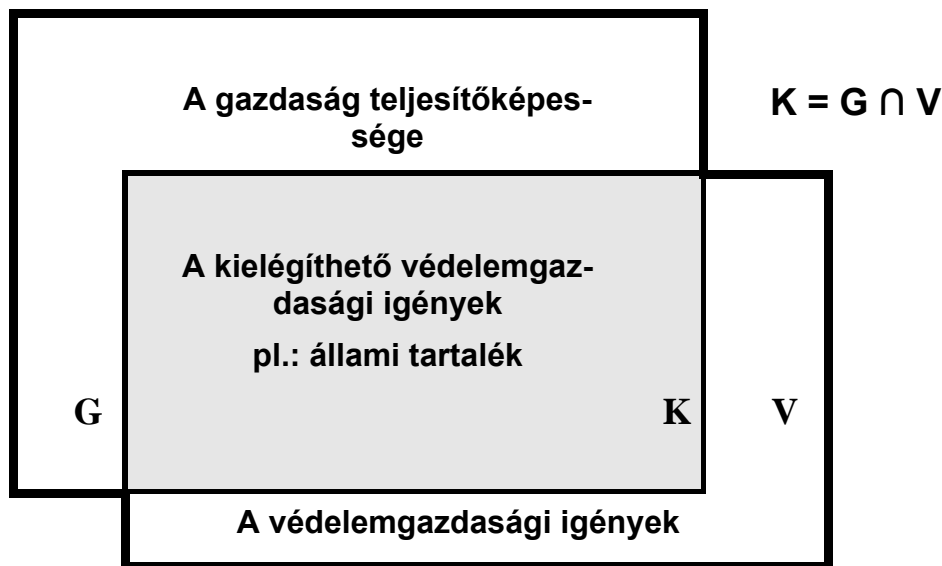
\mathbf{I}_p = a nemzetgazdaság ipari potenciálja,

\mathbf{M}_g = a nemzetgazdaság mezőgazdasági potenciálja,

\mathbf{S}_{z_o} = a nemzetgazdaság szolgáltatási potenciálja,

$\mathbf{I}N_t$ = a nemzetgazdaság infrastrukturális potenciálja.

A makroszintű képletek tökéletesek, egy bajuk van azonban, hogy addig nem lehet számolni velük, amíg különböző dimenziójú összetevők vannak. A (7) képlet összeadandó elemei az egyes ágazati információs mátrixok szerint tartalmaznak munkaerőt, anyagkészletet, raktárkapacitást, vetésterületet stb.



5.9. ábra. A gazdaság teljesítőképessége és a védelemgazdasági igények kapcsolata

Vizsgáljuk meg, van-e közös ezekben az összetevőkben. Lássuk be, hogy van: az értékük! Manapság, piacgazdaságban mindennek van értéke, ára, előállítási költsége, olyan gazdasági jellemzője, amelyet forintban (euroban, dollárban stb.) ki lehet fejezni. A követelménytámasztók rendkívüli időszaki igényeinek összesítését is értékalapon végezzük. A termékek, szolgáltatások beszerzési árainál ez evidencia, azonban a rögzített kapacitásokat is a rajtuk előállítandó termékek értékével jellemezzük.

A munkaerőt a kifizetendő munkabérral, a meglévő infrastruktúrát a létrehozására, beszerzésére vagy bérlésére most ráfordítandó vagy a hasznosításából nyerhető pénz mennyiségével lehet értékben kifejezni.

A gazdasági potenciált alkotó erőforrások között maga a pénz (nemesfém) is jelentős szerepet játszhat. A Gazdaságbiztonsági Tartalékban külön nyilvántartási soron szerepel a pénztartalék mint a tartalékelemek speciális átváltozási formája.

Most lássuk, hogy néz ki mindez forintban kifejezve. Tekintsünk a számításhoz 1 éves időtartamot. Vegyük észre, hogy a (7) összefüggést figyelembe véve, az egyes ágazatok – az ipar, a mezőgazdaság és a szolgáltatásokat nyújtó további ágazatok mint a kereskedelmi, az idegenforgalmi, a közlekedési, a hírközlési, az informatikai, és valamennyi egyéb, GDP-t kitermelő ágazat – által az egy év alatt megtermelt hazai termékek összege a bruttó hazai termék értékét adja, az ágazatok meglévő infrastruktúráinak, készleteinek és tartalékainak összege pedig a kincstári vagyont képező infrastrukturális potenciált, tehát

$$G = x + IN_t \quad (9)$$

ahol G – a gazdasági potenciál értéke,

x – a bruttó hazai termék aktuális értéke és

IN_t – az infrastrukturális potenciál nagysága.

Ezen összeadandók már azonos dimenzióval (érték) rendelkeznek, így szabadon összeadhatók, és további összefüggésekben, számításokban – mint pl. a véderő nemzetgazdasági függőségének számítása vagy a gazdaság minősített időszaki teljesítőképességének kvantitatív értékelése – felhasználhatók.

NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés (CEP)

A védelmi igazgatás két fő tevékenységi területe

- a védekezés (felkészülés és maga a védekezés, a mentés, a károkozás hatásainak csökkentése, az ideiglenes helyreállítás)
- a védelmi tervezés (a védelem, az elhárítás, a megelőzés és a védelemre való felkészítés tervezése)
 - katonai (honvédelmi) erők végzik
 - polgári vagy katonai és polgári erők közösen → polgári veszélyhelyzeti tervezés (civil emergency planning → CEP)
- Közös tervek kidolgozása a polgári erőforrások módszeres és hatékony felhasználására a stratégiai célok támogatásának érdekében.
- Nemzeti feladat, a polgári kapacitások nemzeti ellenőrzés alatt maradnak.
- NATO szinten a nemzeti elképzeléseket és kapacitásokat harmonizálják.
- A kapacitások magukba foglalják: a szállítási eszközöket, az egészségügyi- és távközlési létesítményeket, a katasztrófa reagálási képességeket és más polgári erőforrásokat.

A polgári veszélyhelyzeti tervezés a NATO-ban azt jelenti, közös terveket dolgoznak ki arra, hogy a szövetség polgári erőforrásait módszeresen és hatékonyan tudják használni a szövetség stratégiai céljainak támogatására. A CEP nemzeti feladat, és a polgári kapacitások mindvégig nemzeti ellenőrzés alatt maradnak. A NATO szintjén a nemzeti elképzeléseket és kapacitásokat harmonizálják annak érdekében, hogy a közös tervek és eljárások alkalmazhatók legyenek, és a kapacitások elérhetőek legyenek.

Az Észak-atlanti Tanács által elfogadott öt feladat:

A polgári veszélyhelyzet tervezés NATO-n belüli felülvizsgálatának politikai irányvonalát meghatározó, az Észak-atlanti Tanács által elfogadott dokumentum a következő öt feladatot határozta meg a szakterület részére:

- a) az 5. cikkely szerinti szövetséges katonai műveletek polgári támogatása;
- b) a nem 5. cikkely szerinti válságreakálási műveletek támogatása;

- c) a nemzeti hatóságok támogatása polgári veszélyhelyzetekben;
- d) a nemzeti hatóságok támogatása a polgári lakosság tömegpusztító fegyverek hatásai elleni védelmében; és
- e) együttműködés a Békepartnerekkel.

A CEP fő szerepe a NATO-ban

- biztosítsa a katonai típusú válságkezelési műveletek polgári támogatását;
- támogassa a nemzeti hatóságokat a polgári típusú válsághelyzetekben, és tartalmazza a polgári lakosságot;
- további szerepe: különböző válsághelyzetek (pl. háború, válság, katasztrófa) esetén biztosítsa a polgári kapacitások elérhetőségét, a mindennapi élet fenntartását.

A Hvt. Vhr-ben a következő §-ok határozzák meg a hazai CEP tevékenységet:

42. § (1) A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés a honvédelmi felkészítés feladatrendszerében végzett tervező tevékenység a kormányzás folyamatos biztosítása, a lakosság és az anyagi javak védelme, a gazdaság működőképességének fenntartása, a Honvédség és a rendvédelmi szervek, valamint a szövetségi műveletek polgári támogatása, továbbá a polgári hatóságok katonai erőikkel és eszközökkel történő segítése érdekében.

(2) A Kormány irányítja a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezéssel összefüggő nemzeti feladatok végrehajtását.

43. §. A NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzet Tervezési Bizottság és szervei munkájában a Kormány az illetékes (kijelölt) miniszterek útján képviselteti magát.

Az önkormányzati miniszter feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben:

8. § A miniszter a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos felelőssége körében

f) ellátja a NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzet Tervezési Bizottságának (SCEPC) szerveivel való kapcsolattartást,

g) ellátja a polgári veszélyhelyzeti tervezéssel összefüggő feladatokat,

h) ellátja a Kormányzati Koordinációs Bizottság elnöki teendőit,

A polgári veszélyhelyzeti tervezéssel összefüggő nemzeti feladatok végrehajtását, továbbá a NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság (SCEPC) alá tartozó tervezési tanácsok és bizottságok (SCEPC PB&Cs) munkájában a nemzeti vonatkozású feladatokat a belügyminiszter koordinálja, együttműködésben a külügyminiszterrel és a honvédelmi miniszterrel.

- a és az **Ipari Tervezési Bizottság (IPC)** tevékenységében a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter,
- a **Kőolaj Tervezési Bizottság (PPC)**, az **Európai Belföldi Felszíni Szállítási Tervezési Tanács (PBEIST)**, a **Polgári Légi Közlekedési Tervezési Bizottság (CAPC)**, a **Tengeri Szállítás Tervezési Bizottsága (PBOS)** tevékenységében a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszter,
- a **Polgári Távközlési Tervezési Bizottság (CCPC)** tevékenységében a MeH vezető miniszter,
- a **Polgári Védelmi Bizottság (CPC)** tevékenységében az önkormányzati miniszter,
- az **Élelmiszer és Mezőgazdasági Tervezési Bizottság (FAPC)** tevékenységében a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter,
- a **Közös Egészségügyi Bizottság (JMC)** tevékenységében az egészségügyi miniszter

által kijelölt, lehetőleg a szakminisztériumban dolgozó, válságkezelésben, védelmi felkészülésben jártas személyek vesznek részt.

A befogadó nemzeti támogatás (BNT) tervezése

A BNT egyes kérdéseiről szóló kormányrendeletben:

2. § E rendelet alkalmazásában:

(1) Befogadó Nemzeti Támogatás: egy befogadó állam által a területén elhelyezkedő, átvonuló vagy alkalmazásra kerülő szövetséges fegyveres erők vagy szervezetek számára két- vagy többoldalú kötelezettségvállalás alapján nyújtott polgári és katonai logisztikai támogatás.

MK BNT Képesség Tervező Katalógus

(Kivonat a teljes dokumentumból)

Fogadó pontok és az erők fogadásának általános szabályai

Kirakó/berakó repülőterek

Kirakó/berakó folyami kikötők, létesítmények

Berendezetlen partszakaszon végzett rakodás

Vasúti átrakó (ki- és berakó) állomási létesítmények

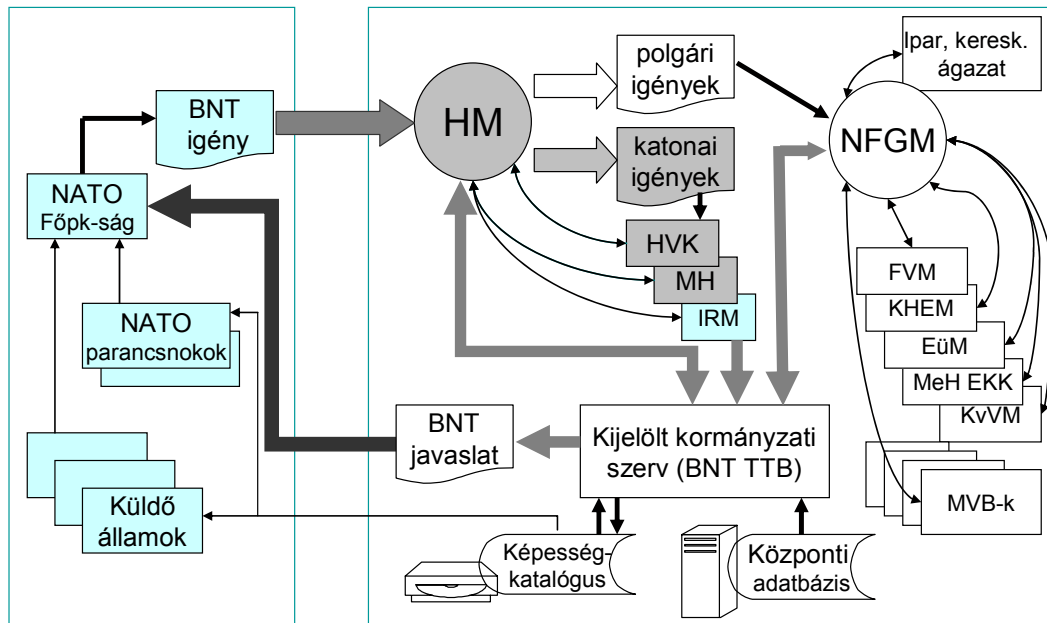
Karbantartás, kiürítés és műszaki mentés

Egészségügyi támogatás

A befogadó nemzeti támogatás erőforrás-biztosításának tervezése

Az erőforrások tervezése terén párhuzamnak kell lenni a BNT és a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás tervezési metodikái között. Mind a két módszertanban vagyoni szolgáltatások rendkívüli biztosítását tervezik a szakértők. A BNT-ben az 5. cikkely szerinti feladatok esetére előkészített hadműveleti tervek igénykielégítési tervezése

gyakorlatilag megegyezik az MH rendkívüli állapoti igényeinek teljesítése tervezésével, amelyet a Korm. rend. tervezési módszertani szabályai írnak le. Az AJP-4.5 azonban nem ciklikus békeidőszaki tervezési folyamatot határoz meg, mint a gazdaságfelkészítési módszertan, hanem a konkrét BNT feladat, a hadművelet, a válságkezelési vagy az egyéb művelet¹² terve alapján felmerülő BNT igény ismeretében megteendő lépéseket tartalmazza.



5.10. ábra. A BNT igények fogadásának és feldolgozásának elvi folyamatábrája

A nem 5. cikkely szerinti műveletek tervezése már más logikát kíván, annál nincsenek előkészített tervek, nem ismert előre az alkalmazás rendje, az igények specifikációja és volumene. Ezek inkább egy szükségállapoti, vagy veszélyhelyzeti szituáció erőforrás-biztosításához hasonlíthatók inkább, amikor különböző feltételezett helyzetekhez készített ún. típustervekhez rendelhetjük hozzá az igénybejelentést, és azok alapján készíthetünk igénykielégítési terveket. Ezen feladatok váratlansági tényezője¹³ közelít a nullához, és sokkal rugalmasabb (ad-hoc) végrehajtási tevékenységet

¹² A műveletek kifejezés alatt a gyakorlatokat és más, a haderők felvonultatását is tartalmazó kiképzési tevékenységet is kell érteni.

¹³ Ha a váratlansági tényező nulla, az azt jelenti, hogy a háború teljesen váratlan, akkor az ehhez tartozó gazdaságmozgósítási idő lehetősége is nulla. Ez a gazdaságmozgósítás vonatkozásában azt jelenti, hogy azt a háború kitörésével egyidőben kell fogantatni. A váratlansági tényező lehet 1 (várható volt a háború kitörése), ilyenkor már a háború kitörését megelőzően olyan időpontban rendelkezésre álltak információk, hogy az eltelt intervallum elégséges lehetett a gazdaságmozgósítási felkészülés teljes megvalósításához.

igényel. Egy ilyen feladatra való erőforrás-biztosítás hosszabb távú, illetve általános, előzetes tervezése csak egy feltételezett, átlagos szituációban nyújtott támogatás anyagi szolgáltatás igényeinek – becslés útján történő – meghatározásával képzelhető el. A hazai tervezési metodika ezt a módszert még csak elméletben tűzte ki célul.

Az AJP-4.5 dokumentumban előírt szövetségi módszertan szerint a BNT tervezés a NATO haderő- és hadműveleti tervezési folyamaton belüli logisztikai funkció szerves részét képezi, ugyanakkor egyaránt vonatkozik az 5. cikkely hatálya alá tartozó és az alá nem tartozó műveleti tervekre. Vonatkozik továbbá a módszertan a gyakorlatok és a szükségállapotok, a válságkezelés és a konfliktus esetén történő felvonultatások támogatása érdekében létrehozásra kerülő BNT Megállapodások (HNSA) előkészítésére is. A haderő-tervezési folyamat – a Váratlan Események Hadműveleti Terveinek (COP) a NATO Új Stratégiai Konceptiója utáni megjelenésével – jellegében nagy részben általánossá, keretjellegűvé vált. Így a várhatóan sokféle BNT feladatra egyetlen, minden helyzetre alkalmazható, 5 szakaszos metodikát javasol a NATO, amelynek vannak általános, keret-jellegű (később pontosítandó) lépései, és vannak a közepes és a kisebb műveleteknél, gyakorlatoknál elhagyható vagy egy másik lépéssel egyidejűleg végrehajtható elemei is. Ugyanakkor megkívánja az alábbi alapvető feltételek megvalósítását, illetve dokumentumok létrehozását:

A BNT Megállapodás (HNSA) kidolgozásában érdekelt összes résztvevőt magában foglaló irányítási szerkezet kialakítása;

A BNT Szükségleti jegyzék(ek) (SOR) összeállítása;

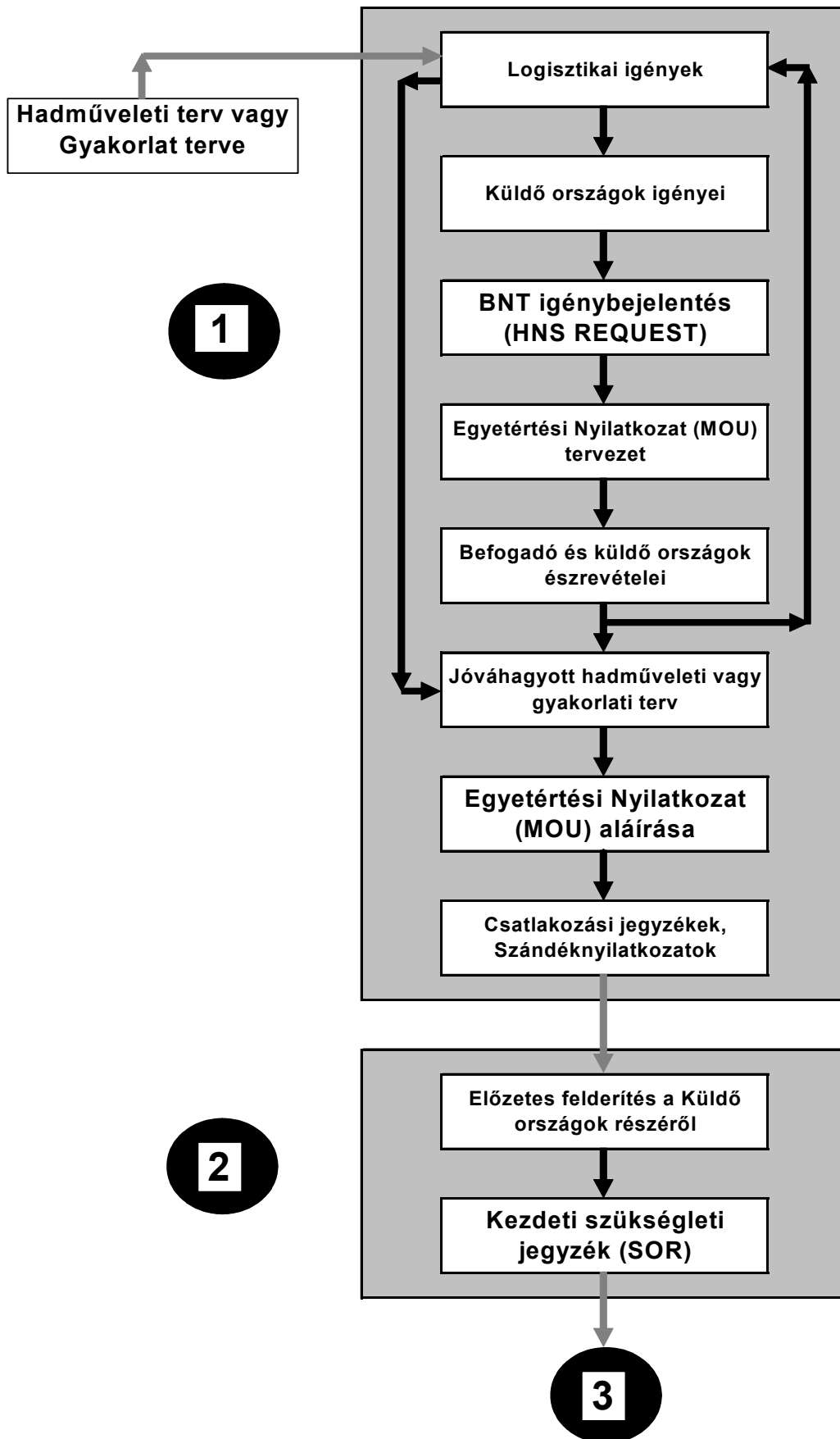
Hosszú távú Egyetértési Nyilatkozat (MOU) megkötése a Hadászati Parancsnokság(ok) és a befogadó ország között. Ez a BNT biztosításának fogadó országbeli alapelveit tartalmazó dokumentum, amelyhez a lehetséges küldő országok adott esetben csatlakozhatnak. Ez kisebb műveleteknél elhagyható, helyette csupán a létező szabványokat (STANAG-eket) kell alkalmazni.

Technikai Megállapodás(ok) (TA) létrehozása a már jóváhagyott BNT biztosításának fogadó országbeli koncepciójáról, valamint a BNT Megállapodás (HNSA) végrehajtására vonatkozó általános eljárási módszerekről és feltételekről;

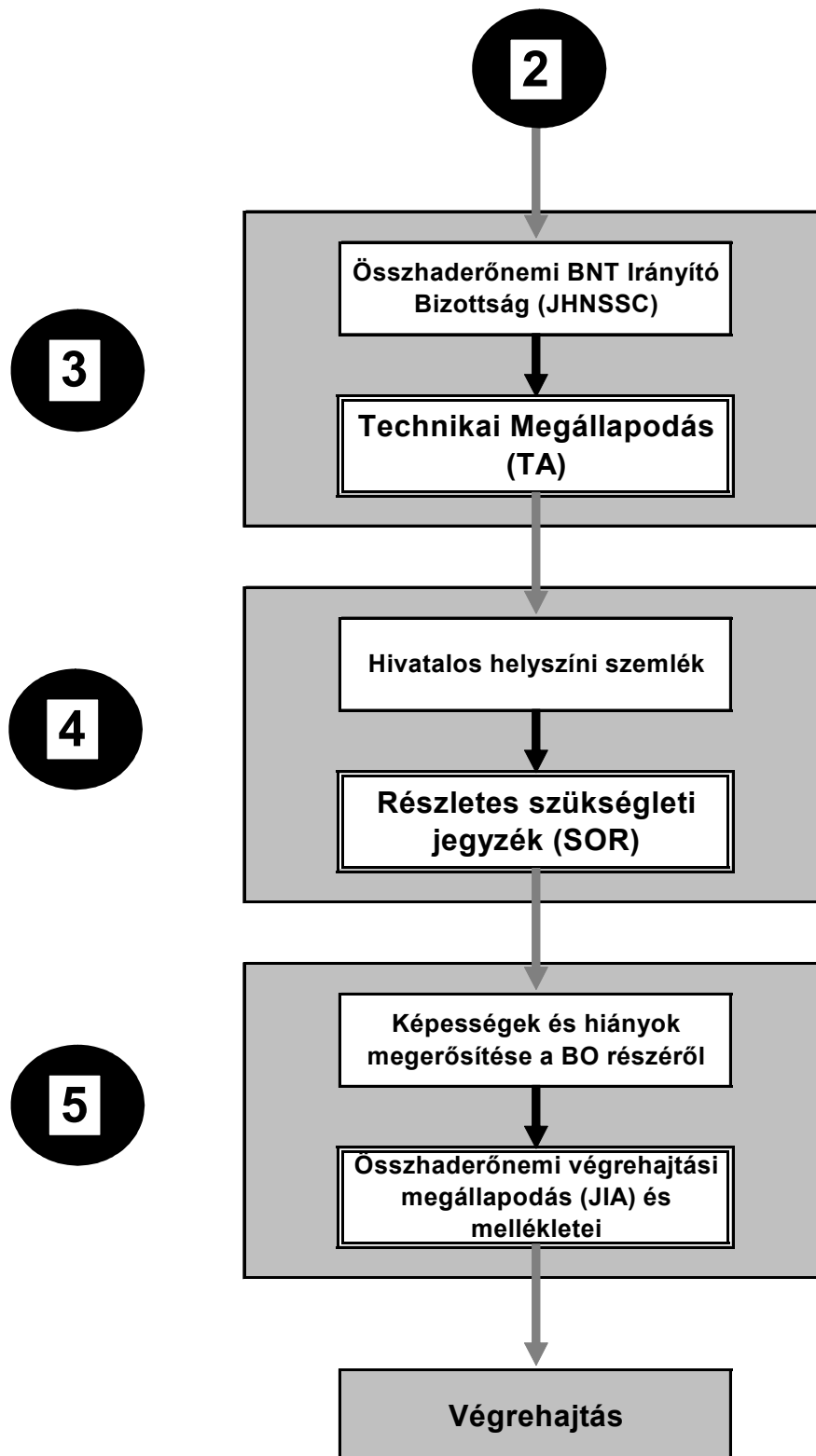
Összhaderőnemi Végrehajtási Megállapodás (JIA) megkötése, amely a biztosítandó teljes BNT (beleértve a költségeket is), valamint a befogadó országbeli helyszínekre vonatkozó végrehajtási eljárások részletes dokumentuma.

A tervezési szakaszokat, illetve a BNT tervezés tömörített folyamatát az 5.11. és az 5.12. ábrák mutatják. A legátfogóbb tervezési feladatnál, a váratlan események BNT tervezésénél a figyelmet az első három szakaszra összpontosítják.

Amennyiben a Szövetség Váratlan események hadműveleti (készenléti) terve tartalmaz Magyarországra vonatkozó BNT feladatokat, akkor azok ismeretében az igények biztosítását a NATO metodika szerint kell tervezni, de a lépések produktumai csak előzetes tervezetek lesznek, és a páncélszekrények polcain maradnak a műveleti terv jóváhagyásáig. Ez az 5. cikkely szerinti művelet vagy más szóval a „háborús feladat” esete. A további tervezési lépések kidolgozására csak akkor kerül sor, ha már döntés született a művelet aktivizálására. A kisebb műveletek, gyakorlatok tervezésénél egyes szakaszok elhagyhatók, egyszerűsítő összevonások, párhuzamos végrehajtások és/vagy lépéscserék hajthatók végre.



5.11. ábra. A BNT tervezés szakaszai (1)



5.12. ábra. A BNT tervezés szakaszai (2)

A nem 5. cikkely szerinti műveletek, a nem háborús feladatok esetén viszont nem ismertek a konkrét igények, követelmények, ezekre a feladatokra való BNT felkészü-

léshez csak egy, a már megtörtént különböző válságkezelő műveletek, vagy végrehajtott BNT tevékenységet modellező gyakorlatok alapján feltételezett mozzanathoz tervezett, megbecsült igényadatokról lehet kiindulni. Ez a szituáció elméletben megfelel a különböző katasztrófák elhárítására készülő títustervekhez számított igénykielégítés tervezéséhez. Amíg feltételezett mozzanatok tervezéséről van szó, még mindig csak dokumentum-tervezeteket lehet előkészíteni. Ha döntés születik valamely nem 5. cikkely szerinti művelet végrehajtására, és annak BNT vonatkozása van, akkor a tervezési folyamat – vagy az előkészített meglévő tervezetek aktualizálása útján vagy a művelet tervezésével azonos időben vagy azt követően, ad-hoc módon, de – a NATO metodikában leírt folyamat szerint megy végbe. Ekkor már, természetesen, valamennyi tervezési fázis dokumentuma jóváhagyásra és aláírásra kerül.

Ha szerepel BNT feladat a Szövetség hadműveleti tervében, de nem ismeretes az igények konkrét részletezése, akkor az előbb vázolt feltételezett szituációra való tervezés történik, hiszen egy ilyen tervben a konkrét adatok megérkezésekor csak a megfelelő paramétereket kell pontosítani. Végül is a NATO csak a meglévő lehetőségekből kiindulva tud tervezni, tehát a szövetségi tervezők is az ország BNT képesség katalógusát veszik alapul. A feltételezett szituációra való tervezéshez meg kell fogalmazni a különféle műveletekhez a szövetséges erők által feltételezhetően bejelentésre kerülő – reálisan kielégíthetőnek ítélt – igények átlagos követelményeit.

A két tervezési folyamat lépéseit vizsgálva, látható, hogy a BNT tervezés egy feltételezett szituációra gyakorlatilag megfelel a gazdaságfelkészítés minősített időszaki tervezésének. A konkrét igények ismeretében való véglegesítés, illetve a nem háborús műveletek ad-hoc tervezése nagyszámú egyéb szakterület felelősségét, hatáskörét illeti, mint például a nemzetközi jogi, pénzügyi, diplomáciai stb. kérdések kormány szintű egyeztetése. Ez is indokolja, hogy a BNT tervezésének egész folyamatát kormányzati koordinációban kell irányítani.

A befogadó nemzeti támogatás tervezési műveleteire a gazdaságfelkészítési tervezés módszertanát alapul vevő tervezési útmutató készült.

A CIMIC helye a NATO műveletekben

A civil-katonai együttműködés (elterjedt, és a továbbiakban használt megnevezése: CIMIC, mely az eredeti angol kifejezésből – Civil-Military Co-operation – kialakított betűszó) nem új jelenség a NATO-n belül. Tradicionálisan azonban úgy tekintettek rá, mint ami alig több logisztikai problémánál. A NATO azon műveletei, melyek saját határain kívül zajlanak, s ahol hiányoznak a működőképes polgári intézmények, illetve a hatékony infrastruktúra, más és sokkal összetettebb problémát jelentenek. A NATO lehetséges tevékenységi környezetének megváltozása új Stratégiai Konceptió (SC '99) kialakításához vezetett. Ez a dokumentum a nemzetközi biztonság sokkal szélesebb körű fenyegetettségét fogalmazza meg, mint korábban. A kollektív védelem megvalósítási képessége mellett a Konceptió megállapítja, hogy a Szövetségnek készen kell állnia arra, hogy "hatékonyan részt vegyen a konfliktus-megelőzésben és aktívan rész vállaljon a válságkezelésben, beleértve ebbe a válságreakáló műveleteket" (CRO) egyaránt. Az SC '99 megállapítja:

A Szövetséges Erők és a működési területükön található polgári környezet (mind a kormányzati és a nem-kormányzati) közötti kölcsönhatás döntő fontosságú a műveletek sikerének szempontjából.

Ezen túlmenően a műveletek végrehajtása során hangsúlyt kapott az a követelmény, hogy a nemzeti és helyi kormányzatok, a nemzetközi szervezetek és a nem-kormányzati szervezetek tevékenységét koordinálni kell. A CIMIC támogatja a parancsnokot ennek elérésében. A CIMIC parancsnoki felelősség.

Helye a támogatás rendszerében

A **támogatás** valamely erőnek olyan tevékenysége, amellyel segít, véd, kiegészít vagy fenntart egy másik erőt. A támogatás lényegében olyan tevékenység, amely során a koordinációt végző parancsnok a rendelkezésre álló erőivel és eszközeivel segíti a feladatot végrehajtó erőket a harc feladatok sikeres teljesítésében anélkül, hogy a támogató erőket és eszközöket akár csak ideiglenesen is alárendelné nekik.

A támogatás fajtája szerint lehet:

- Harci támogatás
- Harci kiszolgáló támogatás.

A **harci támogatás** tartalma a harci erő támogatása, ami a támogatott harci egység feladata végrehajtásának felderítési adatokkal, illetve tűzzel való támogatását, manővere végrehajtásának szabadságát, és az ellenség mozgásának korlátozását, a szárazföldi erő légvédelmét, a tömegpusztító fegyverek elleni védelmet, az elektronikai-, információs-, a vezetési-irányítási-, lélektani hadviselést, valamint a **civil-katonai együttműködést**, és a tömegtájékoztatót foglalja magában.

A **harci kiszolgáló támogatás** tartalma a logisztikai támogatás és a harci erőket támogató egészségügyi feladatok összes válfaja.

Meghatározás

A civil-katonai együttműködés a katonai és a civil oldal (kormányzati és nem-kormányzati szervek, a nemzeti hatóságok, a nemzetközi szervezetek, valamint a helyi lakosság) között kiépített és fenntartott koordináció és együttműködés a katonai feladat eredményes végrehajtása érdekében.

Alkalmazás

Négy tényező, melyeknek függvénye a CIMIC alkalmazása:

- A CIMIC tevékenység szerves része az Egyesített Erők Parancsnoka tervének, végrehajtása során támogatja a parancsnokot feladatának végrehajtásában és hozzájárul az átfogó stratégia alkalmazásához, valamint a stabil és fenntartható végállapot eléréséhez.
- A Parancsnok CIMIC törzse teljesen integrálódik a parancsnokságba és teljes rálátása, és felhatalmazása van a CIMIC tevékenységek koordinálására az Összfegyvernemi Hadműveleti Terület (JOA) körzetében, vagy régiójában.
- A potenciálisan nagyszámú polgári testülettel együttműködve a NATO erő, amennyire lehetséges, és amennyire a katonai eszközök és képességek azt enge-

dik, teret ad és támogatja e testületek tevékenységét, nem veszélyeztetve a feladat végrehajtását.

- A CIMIC tevékenységeket úgy kell végrehajtani, hogy ezek a funkciók fokozatosan átkerüljenek a megfelelő civil szervezetekhez vagy hatóságokhoz.

A CIMIC célja

A CIMIC mind a Washingtoni Szerződés V. cikkelye szerinti kollektív védelmi műveletek (CDO) (továbbiakban V. cikkely szerinti), mind a nem V. cikkely szerinti válságreakáló műveletek (CRO) esetén alkalmazható. Mindkét esetben a parancsnokoknak a hadműveletek tervezése és végrehajtása során figyelembe kell venni a műveleti terület szociális, politikai, kulturális, vallási, gazdasági, környezeti és humanitárius tényezőit. Ezen túlmenően a parancsnokoknak ugyancsak számolniuk kell a nagyszámú nemzetközi és nem-kormányzati szervezet jelenlétével, akiknek a céljait, módszereit és leendő tevékenységét összhangba kell hozni a haderő céljaival. A békefenntartókat érő kihívások a média jelenlétével és a helyi és nemzetközi közösség elvárásaival tovább szélesednek. Mindezekből következik, hogy a civil szervezetek – a helyi lakosság, valamint kormányzat – és a katonai erők között fenntartott hatékony kapcsolat alapvető fontosságú a jövő konfliktusainak megoldásában.

A CIMIC jelenti azt az eszközt, amely ennek a kapcsolatnak a megteremtését és fenntartását biztosítja a parancsnok számára.

Műveleti területen alapvetően három elem található:

- az egyesített szövetséges haderő;
- civil szervezetek, hatóságok, a lakosság és a média;
- a helyi reguláris katonai szervezetek, rendvédelmi szervek és/vagy paramilitáris katonai csoportok.

A három elem közötti kapcsolat politikai jellegű.

A katonai szervezetek közötti kapcsolatok tisztán katonai (szakmai) természetűek, így azok további külső – a szövetséges erőkön kívüli – szakértelmet nem igényelnek.

Normál helyzetben a nemzeti civil-katonai kapcsolatokban a szövetséges erők nem vesznek részt; az teljesen nemzeti felelősség. Előfordulhat azonban olyan különleges eset, amikor például a civil hatóságok megbízásából a szövetséges erőknek részt kell venni a helyi (nemzeti) haderő felkészítésében, kiképzésében, újbóli felfegyverzésében.

A CIMIC a szövetséges erők és a civil környezet (civil oldal) közötti kapcsolattartást végzi.

A valóságban természetesen a határvonalak sokszor elmosódnak a CIMIC és a politikai jellegű kapcsolatok között, amelyet a szövetséges erőket felügyelő politikai testület helyi jelenlétének hiányával magyarázhatunk.

A parancsnoknak és törzsének pontosan ismernie kell lehetőségei határait, hogy elkerülhesse a további (túlzott) civil-katonai támogatási igény jelentette nyomást, bele-sodródva ezzel a politikai szférába.

A CIMIC tevékenység hosszú távú célja tehát szövetségi vagy koalíciós béketámogató, illetve válságreakáló műveletek során, a műveleti területeken lévő polgári lakossággal és intézményekkel (kormányzati, és nem-kormányzati szervekkel, nem-

zetközi és regionális szervezetekkel) együttműködés kiépítése, fenntartása, fejlesztése, annak érdekében, hogy a jelenlévő parancsnok sikeresen végre tudja hajtani – a polgári életbe legkevésbé beavatkozva – küldetését, illetve kialakíthassa és fenntartsa a válság megoldásához szükséges feltételeket.

Ezen célok elérése érdekében a CIMIC törzs:

- Kapcsolatot tart a civil testületekkel minden szinten.
- Bevonja az integrált tervezésbe stratégiai és műveleti szinten egyaránt a megfelelő civil testületeket a műveletek előtt és alatt.
- Folyamatosan értékeli a helyi polgári környezetet, beleértve a szükségletek mértékét és kielégítésük módját.
- Felügyeli a katonai erők polgári szférával kapcsolatos tevékenységét, beleértve a szükséges szakértők biztosítását.
- Elősegíti a polgári feladatok folyamatos és zökkenőmentes átadását a megfelelő hatóságoknak.
- Együttműködik más törzsi elemekkel a műveletek minden vonatkozásában.
- Tanácsot ad a parancsnoknak a fentiek tekintetében.

Ezen túlmenően a CIMIC egyéb céljai helyzetfüggők.

A CIMIC fő funkciói

A CIMIC-nek alapvetően három funkciója van:

- Civil-katonai kapcsolattartás
- A civil környezet támogatása
- A haderő támogatása

Civil-katonai kapcsolattartás

A civil-katonai kapcsolattartás feladata a szükséges koordináció biztosításával támogatni, megkönnyíteni a műveletek tervezését és végrehajtását. Az ilyen összeköttetés létrejötte a tervezés korai fázisában és az erők kitelepülését követően alapot biztosít a további CIMIC funkciók kialakításához. Ez alapvető része lesz a további fő CIMIC funkciók tervezésének és kibontakozásának. A civil hatóságokkal és szervezetekkel való kapcsolattartást megkönnyíti – sok más mellett – a megfelelő tömegtájékoztatás (PI) Ez megköveteli a civil-katonai együttműködés eredményeinek és sikereinek megfelelő időbeni publikálását, hozzájárulva ezzel a lakosság, a nemzetközi szervezetek és a nem-kormányzati szervek támogatásának megnyeréséhez.

A civil környezet támogatása

A CIMIC tevékenységek széles spektrumát átfogja a civil környezet olyan támogatása, amely az alkalmazott katonai erő küldetésével összhangban van. Általában ezt a támogatást nem civil hatóság irányítja. Sokféle katonai erőforrást foglalhat magába: információ, személyi állomány, anyag, felszerelés, kommunikációs létesítmények, berendezések, szakértők, kiképzés. Általában csak ott és akkor valósul meg, ahol és amikor ez a katonai feladat végrehajtásának szükséges feltételeként jelentkezik, illetve amikor a helyi civil hatóságok és ügynökségek képtelenek végrehajtani az adott

feladatot. A támogatás mértékéről, időtartalmáról és mennyiségéről megfelelően magas szinten kell döntenie a politikai, katonai és polgári tényezők figyelembevételével.

Magában foglalja többek között a civil lakosság evakuálására vonatkozó tervek koordinációját, a humanitárius segítségnyújtást (élelmiszer- és vízellátást), a kritikus infrastruktúra helyreállításában való segítségnyújtást, a civil szervezetekkel együttműködve a menekültek befogadásának megszervezését.

A haderő támogatása

A műveleti területen – a körülményektől függően – a parancsnokoknak számos területen és alkalommal szükségük lehet a polgári támogatásra, a lakosság és a helyi források ellenőrzésére, ezt követően a polgári erőforrásokhoz (üzemanyag, élelmiszer, víz) illetve polgári információforrásokhoz való hozzáférésre. A parancsnokoknak törekedniük kell arra, hogy a lakosság a (békefenntartó) katonák jelenlétét és tevékenységét törvényesnek, jogszerűnek fogadja el, annak érdekében, hogy részükről a lehető legszélesebb körű támogatást nyerjen a műveletek végrehajtásához. A CIMIC kulcsszerepet játszik ebben.

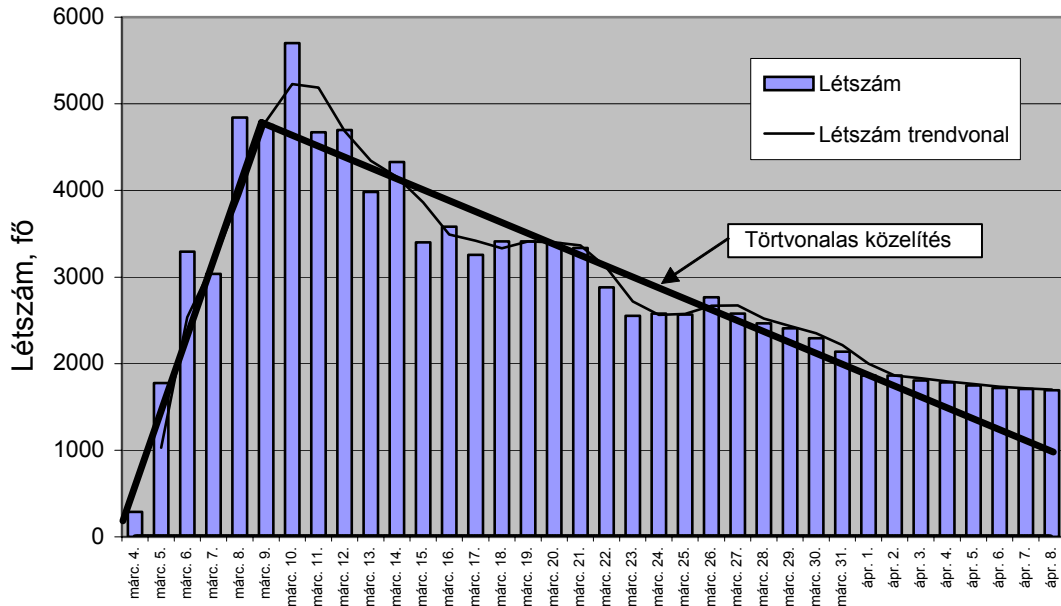
A válságkezelés erőforrás-szükséglete, a válságok időbeli lefutása

A különböző gazdaságmozgósítási helyzetek intenzitásának és időbeli lefolyásának vizsgálata

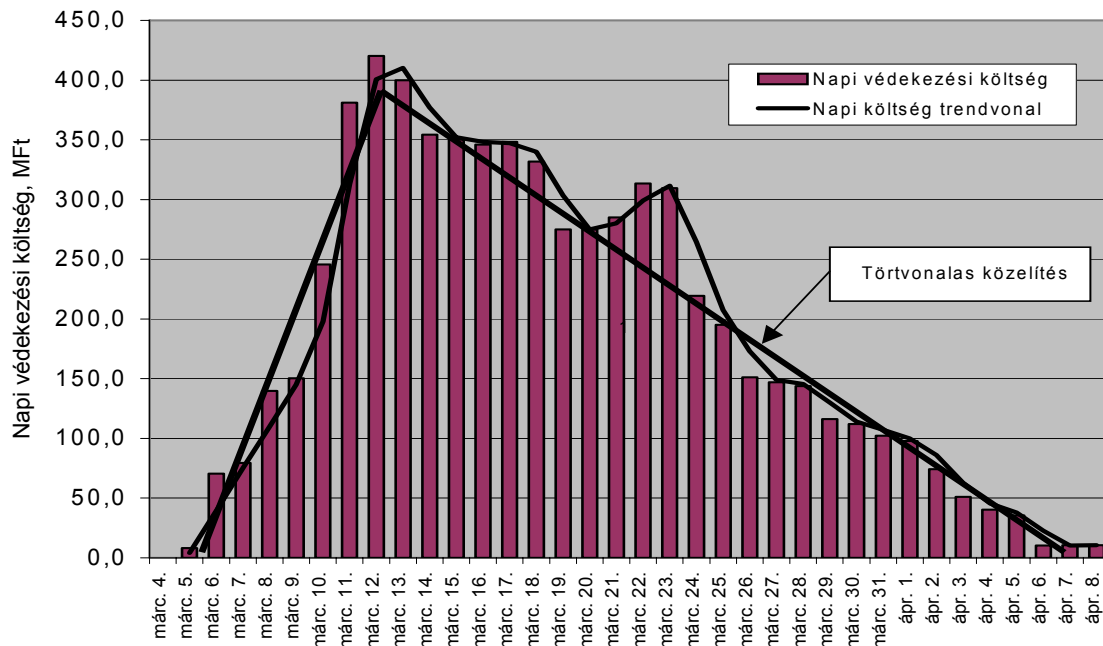
Mint az 5.1. és 5.2. ábrákon látható, a válsághelyzetek esetében értelmezhető az intenzitás, mint a krízishatás erősségére jellemző függő változó. Ez különféle gazdaságmozgósítási helyzetek erősségi fokozatainak összehasonlítására alkalmas, de ugyanúgy felhasználható egy adott válsághelyzetben a különböző mennyiségek vagy azok összességének időbeli változása alapján a válság lefolyásának jellemzésére. Ezek a válsághelyzetek így egymással abszolút mértékben ugyan nem mindig hasonlíthatók össze, de az időbeli lefolyás képe alapján a válsághelyzetek elemzésére, vizsgálatára jól felhasználhatók. Vegyünk példának egy megtörtént árvízi veszélyhelyzet védekezési krónikájáról készült néhány diagramot, amelyeket a 2001. évi beregi árvíz során rögzítettek a Közlekedési és Vízügyi Minisztériumban, és publikáltak a tárca honlapján. Az árvíz mértékét a vízügyi szakemberek kategorizálása alapján jelentős árhullámnak lehetett minősíteni. A Kormány 2001. március 6-án a polgári védelemről szóló törvény alapján kinyilvánította az árvíz-védekezési veszélyhelyzetet, és azt csak március 21-ei hatállyal szüntette meg. Az 5.13. ábra a vízügy finanszírozásában alkalmazott védekezők létszámát ábrázolja. Az oszlopdiaagramra rajzolt mozgóátlag trendvonal jól közelíti a grafikon képét, de jellegében egy lineáris törtvonalas közelítéssel egyszerűbben jellemezhetjük az alkalmazott létszám függvényének lefolyását.

Az 5.14. ábrán a védekezés során kifizetett napi védekezési költségek grafikonja látható, míg az 5.15. – 5.16. ábrák oszlopoi a védekezésbe bevetett különböző gépek és szállító járművek mennyiségét mutatják. Ezeken a diagramokon is látható a két időszakból számított mozgóátlag trendvonal és a lineáris törtvonalas közelítés.

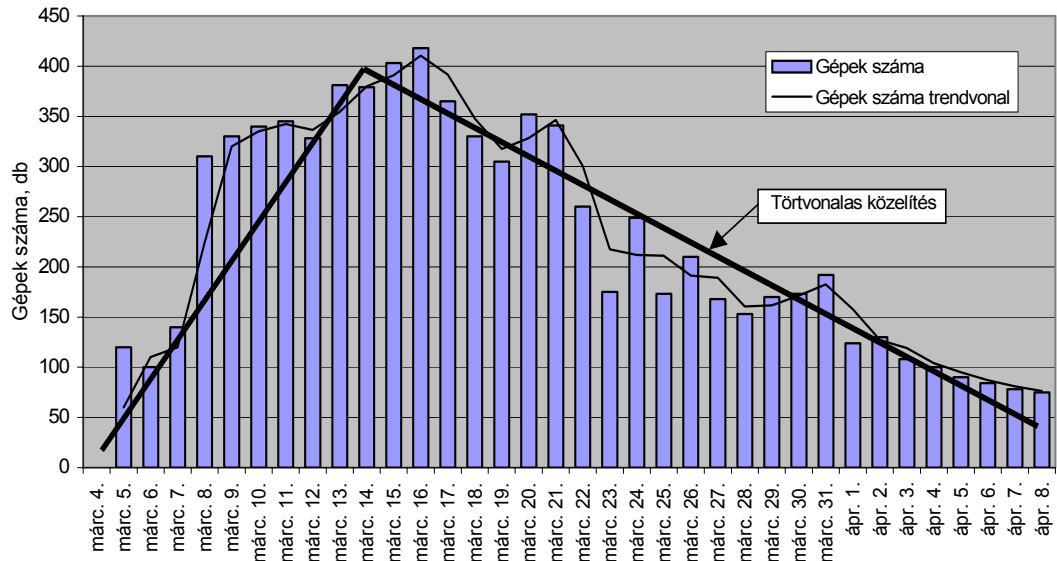
Az 5.13. – 5.16. ábrák különféle erőforrás felhasználását megfigyelve, bármelyik diagramot tekinthetjük mint a veszélyhelyzet intenzitás függvényét, hiszen a válsághelyzet során felhasznált legfontosabb erőforrások igénybevételének alakulása közel



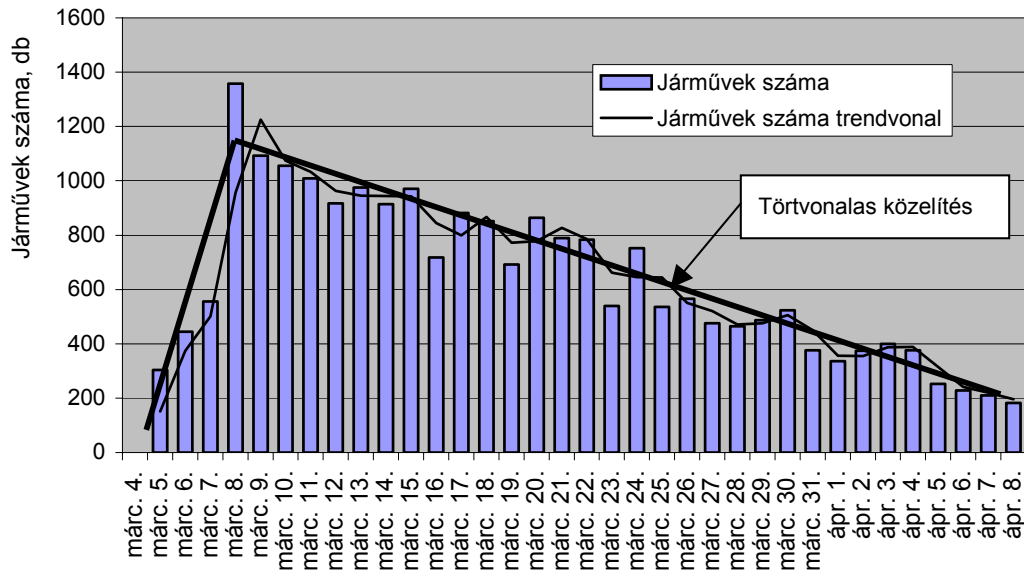
5.13. ábra. Vízügyi finanszírozásban védekező létszám



5.14. ábra. A védekezési költségek alakulása



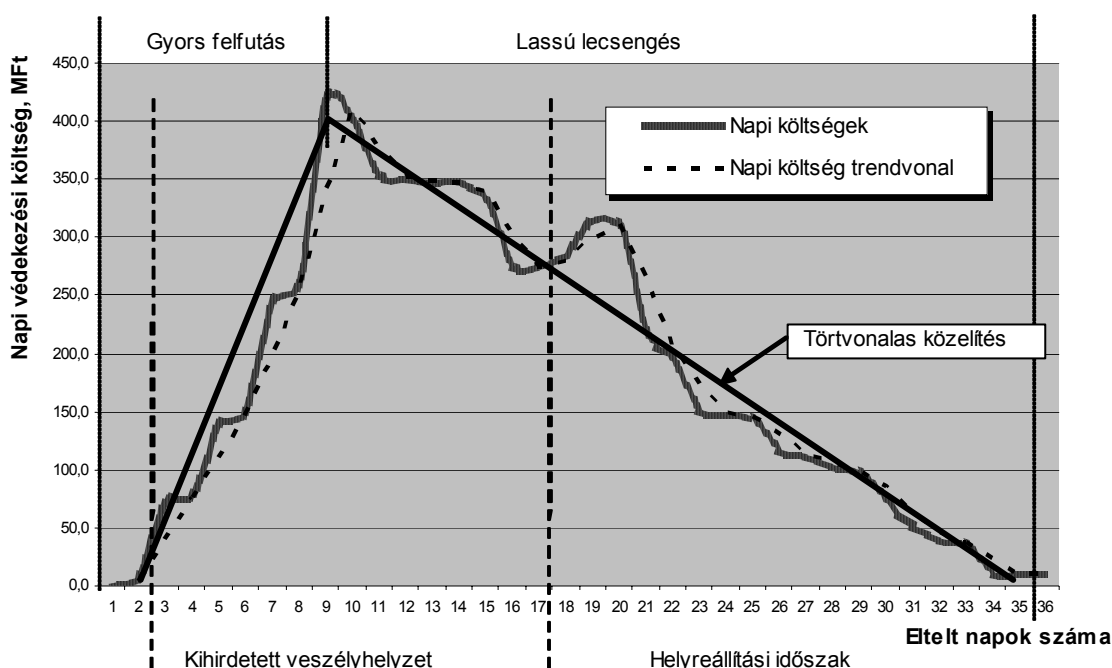
5.15. ábra. A védekezésben alkalmazott gépek (aggregátorok, szivattyúk, építőipari gépek, világító berendezések, szádfalverők, daruk stb.) száma



5.16. ábra. A védekezésben alkalmazott szállító járművek (teherautók, terepjárók, vízi járművek, helikopterek, stb.) száma, db

azonos lefolyási képet mutat. A válság intenzitása alatt tágabb értelemben természetesen egyéb dolgokra is kell gondolni (nem pótolható veszteségek mértéke, halálos esetek száma stb.), de a jelen esetben – a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás szem-

pontjából – elég csak a gazdasági erőforrások igénybevételére szorítkozni. A beregi árvíz-védekezési veszélyhelyzet intenzitására legjellemzőbb képet a védekezési költségek alakulása diagram adja. Ez egyfajta összesítést adja az egyes erőforrás felhasználási diagramoknak. Ezen okfejtés alapján elfogadható, hogy egy jelentős árhullám levonulásával járó veszélyhelyzet intenzitás függvénye az 5.17. ábrán vázolt napi költség görbével, illetve a napi költség trendvonalal jellemezhető. A veszélyhelyzet lefolyásának egyszerűsített képét a gyors felfutási és a lassú lecsengési szakaszból álló lineáris törtvonalas közelítés jól ábrázolja. Jellemzően ugyanezt a képet mutatja az adott veszélyhelyzet valamennyi erőforrás-igénybevételi grafikonja. Ezzel a felismeréssel valamely egyetlen erőforrás-igénybevétel ismert adataiból (tényadatok vagy konkrét szükségleti adatok) következtetni lehet a többi (köztük a költségvetési) erőforrás szükséglet függvényének tervezési pontjaira. Sok esetben maga a lefolyás képének ismerete információt jelent a nagybani tervezés számára.

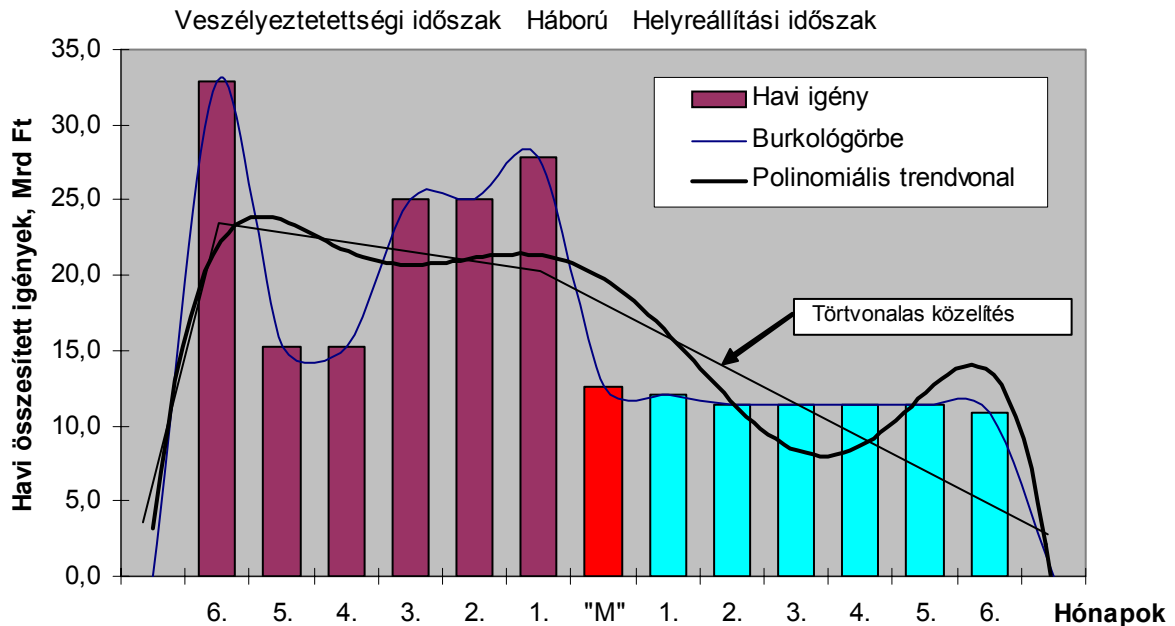


5.17. ábra. A 2001. évi beregi árvíz-védekezési veszélyhelyzet intenzitás függvénye

Hasonló intenzitásfüggvénnyel jellemezhető a rendkívüli állapot összes anyagi igény költség függvénye is, amelyet az 1996. évi védelmi igazgatási rendszergyakorlat során modelleztünk a Pénzügyminisztériumban. Ezek az adatok természetesen egy feltételezett rendkívüli állapot követelménytámasztói igényeinek és az ahhoz kapcsolódó másodlagos, a nemzetgazdaságban jelentkező járulékos költségvetési igények becsült értékének felelnek meg. Az idő tengelyen a tervezési módszertannak megfelelően a feltételezett rendkívüli állapot számítási intervallumai, a 6 + 1 + 6 hónap szakaszai szerepelnek. Az 5.18. ábrán látható havi igény oszlopdiagram és burkológörbe az intenzitás függvény, a polinomiális trendvonal mutatja, hogy a rendkívüli állapot feltételezett lefolyása jócskán eltér az előbb bemutatott veszélyhelyzeti függvényképektől. A mozgóátlagos trendvonalat erre az esetre nem is lehet jól alkalmazni, hiszen túl hektikusan ingadozó görbét adna. Ha a polinomiális trendvonalat lineá-

ris közelítéssel akarjuk – a lefutás jellegét megőrizve - egyszerűsíteni, legalább két töréspontos törtvonalat kell választani. A bemutatott lefolyási függvény nincs – szerencsére – gyakorlati tapasztalatokkal alátámasztva.

Az intenzitás függvény bázisát jelentő forrásigény grafikont elemezve, a pénzügyi szakértők szerint – a rendkívüli időszak feladatok finanszírozása szempontjából – a veszélyeztetettségi időszak első két hónapja jelenti a legkritikusabb helyzetet, mivel akkor kormányzati eszközökkel csak korlátozott forrás biztosítható.



5.18. ábra. Egy rendkívüli állapot modellezett lefolyása

A gazdaság védelmi felkészítésének finanszírozási forrásai

A nemzetgazdaság védelmi felkészítése állami feladat, amelyet a közigazgatási szervek – a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, illetve a területi szervek, az önkormányzatok – végeznek, és a gazdálkodó szervezetek, valamint a lakosság – a honvédelmi kötelezettségen alapuló – szolgáltatások teljesítésével támogat. A felkészülési munka finanszírozása alapvetően a központi költségvetésből történik. Amellett, hogy ez az alapelv, változatlanul igaz, – a források és módszerek bővítése érdekében – vizsgálni kell a magánszféra üzleti alapon történő bekapcsolásának lehetőségét. Például ilyen terület lehet a magántőke bevonása a védelmi célú tartalékolás finanszírozásába az ún. PPP módszerrel, amikor az állam halasztottan fizeti meg a szolgáltatást, és a kockázatot is megosztja a magánvállalkozóval. Hasonlóan forrásbővítő és kockázatmegosztó szerepe lehet az egyes katasztrófa-veszélyes ágazatokban az ún. pool létrehozásának, amikor pl. a veszélyes anyagok értékesítésében, vételében, szállításában, tárolásában érdekelt hasonló tevékenységet folytató cégek önálló, jogi személyiséggel nem rendelkező alapot hoznak létre, amelynek célja a bekövetkező károk esetén a közös kockázatviselés.

Függelék

Háborús gazdaság – hadigazdálkodás

A háborús gazdaság fogalma

A háborúról két általános elfogadott elképzelés létezik, amelyeket a történelem csak részben támaszt alá. Az egyik szerint a **háború rendellenesség**. A másik szerint az idők során a **háborúskodás egyre költségesebb és pusztítóbb** lett. Az első vélekedés a tizennyolcadik század során honosodott meg, amikor a természeti jog elmélete alapján azt állították, hogy a béke logikusan következik a világegyetemet irányító anyai törvényekből vagy az emberiséget irányító pszichológiai törvényszerűségekből. A második elképzelés a tizenkilencedik század végén bukkant fel, megerősítendő az elsőt, mivel az megrendülhetett volna a neki ellentmondó bizonyítékok súlya alatt. Az a század szüntelen háborúskodással telt, történelmi tényei tehát nem igazolhatták a tizennyolcadik század filozófiai levezetéseit. 1850-től azonban a közgazdasági szakirodalom összhangba igyekezett hozni a kedvező előrejelzéseket és az aggasztó tényeket, kimutatva, hogy az akkor még gyakori háborúskodás gazdasági életképessége végső soron meg fog szűnni, mert a háború a költségessége miatt kiszorul majd a piacról; mely folyamat, mondták akkoriban, már meg is kezdődött.

Ezen elképzelések egyike sem talált teljes elfogadásra, azonban olyan erősen hatottak a gazdaságelméletre, hogy a közgazdászok jelentős része a gazdaságnak kizárólag a békebeli működését vizsgálta. Annak ellenére, hogy a világ gyakorlatilag sohasem élt békében, a tizennyolcadik század óta az az általános felfogás uralkodott, hogy a béke állapota a legmegfelelőbb a gazdasági célok elérésére, s ezért a gazdaságelmélet ezt hivatott elemezni és megvilágítani.

A legjobb érv az ellen, hogy a háborúkat rendellenességnek tartsuk, éppen előfordulásuk gyakorisága. A második elképzelés, miszerint a háborúk egyre költségesebbek, nem annyira a történelmietlen szemléletből, inkább a történelem hibás leegyszerűsítéséből ered. Ezt a gondolatot a műszaki haladás egyre összetettebb eredményei tették először széles körben hihetővé. Maga a háború fontos ösztönzője a tizenkilencedik század végi műszaki fejlődésnek több iparágban, például a hajóépítésben, az acéllemez- és a szerszámgépgyártásban és ez napjainkban is fennáll. Mivel olyan bonyolult fegyverek készültek, amelyeket csak gazdaságilag fejlett államok voltak képesek előállítani, a háború gazdasági feltételei megváltozni látszottak. Nem sokkal a nehéz fegyverzetű hadihajók megjelenése után alkalmazták először a belső égésű motort katonai és később repülési célokra, s ezek a fejlemények egybeestek az állandó hadseregek létszámának jelentős és folyamatos növekedésével. A fejlett országokban a gazdasági fejlődés révén kialakult termelési potenciál a korábban elképzelhetetlenül költséges és pusztító erejű háborúk lehetőségét teremtette meg. Már ezek a kilátások is olyan gazdasági változásokat ígértek, melyek révén a háborúk idővel megszűnnek, miután a tizenkilencedik században, meglehetősen kiábrándító módon, még fennmaradtak. Ezeket a gondolatokat összegezte tömören De Molinari, azon kevés közgazdász egyike, akik megpróbálták beilleszteni a háborúk tényét a klasszikus közgazdaságtanba.

Fedezheti-e még a háború haszna annak költségeit? A civilizált népek összes háborújának története több évszázad óta azt tanúsítja, hogy ezek a költségek folyamatosan emelkednek, és végre a mai civilizált közösség tagjai közötti bármilyen háború többbe kerül a győztes nemzetnek, mint amennyit nyerhet belőle.

Az azt követő fél évszázadban, hogy De Molinari oly határozottan leszögezte véleményét, lezajlott két világháború. Mindkettőnek sokkal nagyobb volt az abszolút költsége és nagyobb pusztítást végzett, mint bármilyen korábbi háború, közvetett bizonyítékát adván, hogy az valójában milyen gazdasági következményekkel jár. A háború azonban továbbra is megfelelt az államok társadalmi, politikai és gazdasági körülményeinek és célszerű politikai eszköz maradt. A dolgok illetően állásán a legpusztítóbb modern technológiák sem változtattak.

Hadviselés és gazdasági növekedés

Az 1870-től 1945-ig tartó időszakban lezajlott háborúkat elsődlegesen a jelentősebb hadviselő felek folyamatos termelésnövelése és nemzeti jövedelme szempontjából kell vizsgálnunk. A hatalmas **hadiipari termelésre fordított kiadásokat** ugyanis kizárólag **megnövelt nemzeti jövedelemből fedezhettek**. A háború finanszírozásának problémáját a nagyobb gazdaságok rövidtávon úgy oldották meg, hogy piacaikat olyan módon alakították át, hogy az állam finanszírozta mind a termelést, mind a fogyasztást. A megnövekedett kormánykiadásokat a megnövelt termelés és bevétel fedezte, ami viszont az állam nagy összegű beruházásainak volt köszönhető. Egyes hadviselő feleknél a nemzeti jövedelem sokkal gyorsabban növekedett a második világháború alatt, mint akár azelőtt, akár azután. Ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a háború, ha jól tervezik meg, mindig elősegítene a hosszú távú gazdasági növekedést, hiszen ahhoz **háborúban is szükség van** ugyanazokra a **gazdaságszerkezeti változásokra**, amelyeket a gazdasági növekedés béke idején is megkövetel. A növekedés igen nehéznek bizonyulhat, ha, mint a második világháború idején az **egyéni fogyasztást nagyon alacsony szintre szorítják le**. Ennek ellenére a nagyobb gazdaságokban 1939 és 1945 között a beruházások és a termelés szintjének növekedése következtében lejátszódó szerkezeti változások ténylegesen szerepet játszottak abban, hogy ezek a gazdaságok a háború után gyorsabb ütemű fejlődésre térhettek át. Ha megfelelően tervezik, a háború rövidtávon, sőt az sem elképzelhetetlen, hogy akár hosszú távon is, ösztönözheti a gazdasági növekedést. Felülemelkedve azonban a nemzeti jövedelem növekedési ütemének mégiscsak korlátozott szempontján: ösztönzi-e egyben a gazdasági fejlődést is? Támogatja-e a gazdaság erőforrásainak szélesebb értelemben vett fejlődését és ésszerűbb felhasználását?

A háború jelenségét más álláspontból megközelítő szerzők sem vonakodnak rámutatni a háború számos előnyös hatására. E hatások némelyike gazdasági szempontból kimondottak fontos. Nem gyorsítja-e fel a háború a tudományos és technikai haladást, aminek később, békeidőben is megmutatkozik a haszna? Nem ösztönzi-e a munkaerő átáramlását az alacsony termelékenységi fokú foglalkozásokból a magasabb termelékenységekbe? És – ezt a szempontot sok társadalomtörténész tárgyalja – nem nyitja-e meg a lehetőségek szélesebb körét sokak előtt, ezáltal elősegítve a tehetség és a tehetséges emberek nagyobb mobilitását? Ezzel szemben a közgazdasági szakmunkákban elsősorban a háború „torzító” hatásairól esik szó. Úgy tűnik, a gazdaságelméletben mély gyökeret vert az úgymond „normális” gazdaságfejlődés

fogalma. Az ipari termelés összetételének háborúban bekövetkező változásait általában torzulásként értékelik, azon az ésszerű alapon, hogy ezek nagy része egészen más jellegű, mint a béke idején történő termelésnövekedés. Vajon a fegyvergyártás, ami elhúzódó háború esetén az első számú iparágga válik, biztosít-e ugyanolyan alapot a gazdasági fejlődéshez, mint akármelyik más iparág, vagy a gazdaság időleges torzulásának tartandó? Ugyanezt a kérdést feltehetjük a megnövekedett nyersanyagtermelésre vonatkozóan is, ami a háború után rendszerint visszaesett a túlságosan magas viszonylagos költségek miatt. Évszázada bezárt bányákat nyitottak újra 1941-ben Európában, amikor a nyersanyag-behozatal költségessége és nehézségei kikényszerítették ezt. E szerint a felfogás szerint hasonlóképpen „torzulás” az olyan áruk termelésének korlátozása is, amelyek a háború szempontjából nem hasznosak. Például a fogyasztási cikkek, de ezen kívül egyes, békeidőben fontos ipari nyersanyagok is háttérbe szorulnak háború idején. 1939 után ez történt például az ólommal és a cinkkel.

A háború ezen „torzító” és korlátozó tendenciáit szokás összekapcsolni a háború okozta pénzügyi és természetbeni károkkal. Előfordulhat, hogy a háború az általa beindított nemzettermék-növekedésből önfinanszírozóvá válik, a küzdelemre fordított kormányzati kiadások óriási mértéke azonban még ilyenkor is kedvezőtlen irányú változásokat idézhet elő a nemzetgazdaság fiskális és pénzügyi rendszereiben. Szerzők generációi nem alaptalanul állították, hogy a **háború rendkívüli módon növeli az államadósságot**. Háború idején kisebb gazdasági problémák közé számít a háború tényleges finanszírozása, feltéve hogy adott a megfelelő fiskális és pénzügyi politika. Nem „torzulás”-e már maga ez a -hadviselésre – megfelelő politika is, amelyet helyre kell igazítani, amikor a „normális” fejlődés újraindul? És hasonlóképpen, habár növekszik ugyan a nemzeti össztermék, miközben az ellenség pusztulást zúdít a lakosságra és a javakra, nem érezteti-e ez a pusztítás a háború után is a hatását? Újraéleszthetők-e a hosszú ideje tetszhalott kereskedelmi kapcsolatok? Nem fog-e súlyosan érződni a népesség csökkenésének hatása? Nem válnak-e a háború után a kárt szenvedett városok és lerombolt vasutak helyreállítására tett erőfeszítések továbbbi, hasonló „torzulásokká”? Ezek a kérdések még olyan esetben sem veszítik érvényüket, ha mint az Egyesült Államokban történt – a bruttó nemzeti össztermék (Gross National Product – GNP) növekedése nyomán az egyéni fogyasztás is emelkedik (a II. világháború idején). **Háború idején a nemzeti össztermék megtermelése valóban rendkívüli termelési erőfeszítéssel jár, az összetétele és elosztása teljesen más, mint békében**. Az intenzív háború hozta gazdasági fejlődés tehát valóban különbözik attól a fejlődéstől, ami a gazdaságok többségében béke idején végbemegy.

Ezeket a torzulásokat azonban gyakran enyhítik a háború előnyös gazdasági hatásai. 1933 után a német és a japán nemzeti jövedelem összetétele közelebb volt a háborúban szokásoshoz, mint az Egyesült Államoké, ám éppen ez volt az egyik oka azokban az években a német és a japán gazdaság jobb teljesítményének. És még akkor is, amikor – mint 1941 után – a nemzetgazdaságok olyan erőteljesen növelték a termelést, hogy azzal minden elképzelhető „torzulás” és kár bekövetkezett, fennáll az a kérdés, hogy ezek a „torzulások” és károk milyen mértékig tették semmissé a háború előnyös hatásait. [1.]

A háborúnak a gazdasági növekedésre vonatkozó optimista és több ponton is bizonyítható felfogását azonban beárnyékolják a hiánygazdaságnak, az eladósodásnak, az inflációnak és a nem számszerűsíthető károknak a jelenségei, melyekről a továbbiakban szó lesz.

A hiánygazdaság kialakulása

A háború kitörése a normális gazdasági viszonyokban hatalmas zökkenéssel beállott eltolódásokat, változásokat okoz, amelyek a későbbi folyamán további sajátos, gazdasági és pénzügyi fejleményekkel, átalakulásokkal járnak. Ezt az I. világháború példáján mutatjuk be, de hasonló jelenségek voltak megfigyelhetők a II. világháború idején is.

A termelés főleg a fogyasztási, de sok más ágában is megakadt. Az egyesek fogyasztásukat azonnal a minimumra korlátozzák. A forgalom holtpontra jutott. Az Áru- és Értéktőzsde bezárása folytán nemcsak az értékpapír-, de az árunagykereskedelem is bizonytalanság sötétsége borult. A hitelszervezet megbénult. A moratórium-rendeletek kibocsátása megóvott a hitelválság pusztításaitól, de a folytatólagos hitelnyújtáshoz elengedhetetlen közbizalmat még inkább gyengítette. A lassankint meginduló forgalom rátért a készpénzfizetés rendszerére, sőt külföldi árut csak a vételár előzetes kiegyenlítése ellenében kaptunk.

Az egyesek félve tartogatták pénzkészleteiket, előre nem látható esetekre. A pénz egyrésze eltűnt a piacról, a nem elsőrendű szükségleti cikkek ára rohamosan csökkent, időlegesen elértéktelenedett. A termelésben üzemi korlátozásokat léptettek életbe, mindenütt rettentő bizonytalanság uralkodott. A munkások tömeges elbocsátása, a már meglévő munkanélküliséget fokozva, mérhetetlen gazdasági és társadalmi válsággal fenyegetett.

A háború felidézte válságot csakhamar maga a háború orvosolta. Az üzemekből elbocsátottakat lassankint felszívta a mozgósított hadsereg. Noha a mozgósításhoz szükséges áruk készen állottak a katonai raktárakban, hamarosan szükségessé vált a készlet kiegészítése, további rendelések a várható szükségletek fedezésére. A katonai tábori felszerelések piacán beállott az első háborús konjunktúra. Az élelmiszerekben és a takarmányban előbb helyenkint, majd általánosan hiány jelentkezett, amit siettetek a katonai kincstár nagymennyiségű vásárlásai, készletgyűjtése s a takarékossgot mellőző gazdálkodása. A hadsereg ellátására hivatott szervek felelősségük tudatában mindenáron a harcképességet feltételező szükségletek biztosítására törekedtek, általános volt a meggyőződés a háború rövid tartama felől s így nem látszott célszerűnek a polgári hatóságok közreműködését megvárni, inkább túlfizették az ily módon tömegesen jelentkező készleteket.

Az állam, a katonai kincstár a piac legnagyobb, némely cikkben egyedüli **fogyasztójává** lett. Az általános bizalmatlanság folytán az állam is készpénzzel fizetett, nagymennyiségű pénz került a forgalomba, a félelemből tartalékoltt összegek is előkerültek lassankint rejtékükből. A **pénzmennyiség szaporodása** már a háború első hónapjaiban érezhetővé vált, beállt az áremelkedés előbb az élelmiszerekben, majd minden egyéb áruban, amit növelt a belföldi készletek csökkenése s a külföldi árubehozatal elmaradása, az **áruhiány**.

Egyoldalú okoskodás volna az árak emelkedését, az általános drágaságot egyedül, vagy akár elsősorban a pénz mennyiségének szaporodásával magyarázni. Ez csupán egyik fontos oka a vásárlóerő csökkenésének, de emellett más, nem kevésbé jelentős tényezők működtek. Az áruk egyetlen lényeges csoportjának a drágulása maga után vonja az összes többi árúkéét, s így a drágaság a pénzmennyiségnek változásától függetlenül is előállhat.

Az élelmiszerekben a drágaságot egyfelől a háborút megelőző s háborús évek gyenge termése, tehát áruhiány idézte elő, másfelől a hadsereg fogyasztása, amelyek a

normálisnál kisebb készletekből egyáltalán nem juthattak teljes kielégítéshez – részlegesen is csak egyre növekvő árak mellett, míg nem az állam az árak hatósági megállapításához, a maximáláshoz folyamodott.

Hasonló eltolódások mutatkoztak az **ipari termékek** keresletében és kínálatában. A **nyersanyagokban** a külföldi behozatal csökkenésével – megszűntével **hiány** állott elő. A képzett **munkaerőből sokat elvont a katonai szolgálat** s amennyiben ez az alkalmatlan férfi-, női és gyermek-munkásokkal pótolható is, ez a munkaerő kevésbé termelékeny, viszonylagosan drágább. Végül többé-kevésbé valamennyi iparüzem áttért a hadsereg szükségleteinek, muníció, katonai felszerelések, ruhaneműek stb. gyártására. Ez a **termelés drágult** az üzemek átalakításának, relatíve kisebb teljesítőképességének a költségeivel, a polgári fogyasztás részére termelt cikkek pedig drágultak a készletek s a **kereslet aránytalansága** folytán is.

A háború finanszírozásának módja

„Egy **modern háború finanszírozásának** eszközei lényegében a következők: először kölcsönök felvétele, másodsor a bankjegy- és a papírpénzprés igénybevétele, harmadsor a kiadások csökkentése és hadiadó ... Minél többet lehet kölcsönök útján megszerezni, annál jobb. Egyelőre csak egy út van: a **háborús költségek végleges rendezését** hitelek útján a **jövőre kitolni, a békekötésre és a békeidőre**. Nem akarjuk a háború alatt népünk hatalmas megterhelését adókkal súlyosbítani, amíg ennek kényszerű szükségessége be nem következik. A hadinyereség kifogástalan meghatározása adótechnikai lehetetlenség, és ezért hadinyereségadót a háború végéig nem vezetünk be.” Ez az 1915. márciusában a német Reichstagban elhangzott megfogalmazás a korábbi háborús pénzügyi tapasztalatok összefoglalása, de fennállt a II. világháború idején is.

Azt, hogy az állam (kincstár) eladósodása háborúidőkben nem előzmény nélküli mutatja az alábbi táblázat.

Brit kiadások és bevételek a háborús időkben

1688-1815

(fontban)

<i>Időszak</i>	<i>Összkiadás</i>	<i>Összbevétel</i>	<i>Az egyenleget fedező kölcsönök</i>	<i>A kölcsönök százaléka a kiadásokban</i>
1688-1697	49 320 145	32 766 754	16 553 391	33,6
1702-1713	93 644 560	64 239 477	29 405 083	31,4
1739-1748	95 628 159	65 903 964	29 724 195	31,1
1756-1763	160 573 366	100 555 123	60 018 243	37,4
1776-1783	236 462 689	141 902 620	94 560 069	39,9
1793-1815	1 657 854 518	1 217 556 439	440 298 079	26,6
Összesen	2 293 483 437	1 622 924 377	670 559 060	33,3

A protestáns gazdasági etika szerint az adósságokat rendezni kell, ami a háborúk utáni időben nem volt egyszerű kérdés.

Az adósságkérdés rendezetlensége miatt az egyes államok nem tudhatták, hogy mennyit kapnak adósaiktól, mint adósok nem tudták mennyivel tartoznak és mennyit lesznek képesek fizetni. Ezért tulajdonképpen egyik ország sem volt képes háború után reális költségvetést készíteni.

Az I. világháború után az eladósodottság az alábbiak szerint alakult.
(1920. évi dollár árfolyamon)

	költségvetési hiány millió \$	egy fejre eső átlag \$
Magyarország	32,6	4,2
Németország	1833,0	30,50
Belgium	87,9	11,55
Franciaország	1688,6	42,58
Olaszország	159,1	4,07
Hollandia	76,3	11,22
Svájc	38,2	10,00
Svédország	80,7	13,67
Norvégia	7,1	2,73
Csehszlovákia	52,4	3,85

Az állam eladósodásából kivezető utat annak a lakosságra terhelése adott, a pénz elértéktelenítésével.

A háborús infláció – hiperinfláció

Az amerikai függetlenségi és az észak-dél **háború idején tapasztalt több százszoros áremelkedést mai terminológiával hiperinflációnak nevezünk**. A hiperinflációt, ami többek között az árszínvonal rohamos emelkedésében nyilvánult meg, olyan rendkívüli körülmények váltják ki, mint amilyen általában a háborús időszak, a súlyos, elhúzódó társadalmi konfliktusok, illetve természeti katasztrófák. A forgalom papírpénzzel való túltelítettsége a háborús időszakok jellemzője. Ilyen periódusokban az **árak viharos emelkedésének ismétlődő kiindulópontja, a pénzmennyiség szinte korlátlan növekedése**. Az **árszint emelkedés formai oka** így valóban a pénzoldalon van. Szemben a normális gazdasági körülményekkel, amikor az árszínvonal változásának az oka nem szűkíthető sem csupán a pénzoldalra, sem csupán az áruoldalra, a háborús időszak abnormális gazdasági helyzetében a békés időszak gazdasági törvényei felborulnak, de legalábbis módosulnak.

A **gazdaság militarizálása**, a speciális igények kielégítése **kikényszeríti a termelési struktúra** katonai célú átalakítását, lényegében **deformálását**. A termelési szerkezet hirtelen deformációja elkölthetetlenné teszi a korábban képződött jövedelmek egy részét, amelyek még a békés termelésben kialakult termelési és fogyasztási szerkezetnek megfelelő jövedelemelosztásként születtek. A jövedelemtulajdonosoknál – az államot kivéve – elkölthetetlen pénzfeleslegek képződnek, azaz kényszerpénzfelhalmozás történik. Ebből azonban még nem feltétlenül következik a pénzforgalom „papírral” való telítődése, az árak hirtelen és jelentékeny emelkedése. A kínálatot nem találó fizetőképes kereslet különböző pénzügytechnikai eszközökkel elvileg leköthető és az állam javára átcsoportosítható. Ha az állam csak az így kieső keresletet pótolja és az állam által támasztott kereslet szerkezete éppen megfelel a háborús gazdaság kínálati szerkezetének, a gyors ütemű árszínvonal-emelkedés elkerülése legalábbis nem kizárt.

Csak hogy – a kormányok nagy bánatára – egyrészt lehetetlen a kínálathoz viszonyított jövedelemfeleslegek maradéktalan átszívása az állami megrendelések révén keletkező újabb és újabb személyes jövedelmek a fogyasztási cikkek piacára áramla-

nak. A fogyasztási cikkek piacán, éppen a gazdaság háborús átállítása miatt egyre kevésbé kielégítő a kínálat az aktuális, fizetőképes kereslettel szemben. Ennek az oka kézenfekvő: a fogyasztási cikkek termelése háttérbe szorul, sőt annak jelentős része is katonai jellegűvé válik. A hadiipar gyors fejlesztése elsődlegesen éppen a fogyasztás rovására történik. Az áruhiány azután a fogyasztási cikkek piacáról fokozatosan, de ellenállhatatlanul áttérjed a termelési eszközök, ezen belül főként a nyersanyag és energiahordozók piacára is.

A hiány fokozódása miatt az árszint viharos emelkedése – kötött árak mellett a feketepiacon – akkor is elkezdődik, ha az állam nem nyúl a korlátlan pénzszaporítás eszközéhez, ha másért nem, akkor a pénzforgási sebességének ugrásszerű emelkedése miatt. Ha viszont beindul az árszínvonal emelkedése, méghozzá gyorsuló ütemben, akkor az állam – amennyiben a háború folytatódik – akarva-akaratlanul a papirospénz mind növekvő szaporítására kényszerül.

A **hadigazdálkodásra** való átállás és annak állami finanszírozása tipikus improduktív termelés és kiadás. Ez abban az értelemben **improduktív termelés és kiadás**, hogy a gazdaság működése szempontjából nem nélkülözhetetlen, miközben **erőforrást vesz el és jövedelmet keletkeztet**. Az erőforrásoknak a hadiiparba történő összpontosítása – eltekintve a kutatásfejlesztés polgári ágazatokat is serkentő hatásáról – mind rövid, mind pedig hosszú távon az erőforrások értelmetlen pazarlásával együtt járó folyamat. A hadiipar produktumai – kivéve persze az exportot – sem közvetlenül, sem közvetve nem járulnak hozzá az életszínvonal növeléséhez, a hadiipar kibocsátása teljes egészében kiesik az újratermelés körfolyamatából. Így minden olyan állami kiadás hosszabb távon súlyos következménnyel jár, amely tehát az előbbi értelemben improduktív tevékenységet finanszíroz. A mérték persze itt se mindegy, de ettől is függ, hogy a folyamat átcsap-e hiperinflációba, s ez elvezet-e a teljes összeomlásig.

Összefoglalva tehát az infláció kifejezés keletkezése idején a mai értelemben vett hiperinfláció folyamatát jelölhette. A papirospénzben és az aranyban kialakuló árkettőssége, vagyis a kettős értékmérés csak átmenetként állhatott fenn. Az a tény, hogy az arany a polgárháború alatt ázsiója volt a papirospénzzel szemben, azt igazolja, hogy az arany átmenetileg közönséges áruvá vált. Az arany kicsapódása, a papirospénz tömegének állandó és túlzott növekedése a gazdasági és pénzügyi összeomlás kísérő jelensége. Éppen ebből következik, hogy formailag csak a pénzoldalra visszavezethető rohanó árszínvonal-emelkedés csak rendkívüli – általában (polgár)háborús – időszakban következik be. A papirospénz mennyiségének korlátlan szaporodása, a pénzforgalom csatornáinak túltelítődése vagy felfúvódása és végső soron a pénzrendszer összeomlása, ezek alapján a hiperinfláció időszakának kísérő jelensége, illetve eredménye.

Erre mutat egy példát a következő táblázat.

Az 1914-18 évi háború alatti világ-infláció.

	Aranykészlet (millió font sterling)		Papírpénz- forgalom (millió font sterling)		A papírpénz fedezete aranyban (%)		A lakosság fejére eső papírpénz- forgalom (font sterling)	
	1914. június	1918. dec.	1914. június	1918. dec.	1914. június	1918. dec.	1914.	1919.
Nagybritannia	40,1	107,9	29,8	421,1	135	26	0,7	10,0
Franciaország	162,3	137,6	242,0	1210,0	67	11	6,0	30,3
Japán	21,9	72,0	32,7	87,5	67	82	0,6	1,5
Németország	65,8	113,1	120,3	1614,9	54	7	1,8	23,8
Ausztria- Magyarország	52,3	11,0	96,9	1480,0	54	0	1,9	28,9
Olaszország	60,7	43,7	102,1	551,1	59	8,7	2,8	15,1
Amerikai Egyesült Áll.	367,7	632,4	536,0	962,1	69	66	5,2	9,4
Finnország	1,7	1,7	4,5	45,6	37	4	1,4	13,9
A fenti hadviselő államok összesen	931,9	1477,4	1327,4	24272, 2	70	6	2,5	45,7
Néhány fontos semleges állam	103,0	274,4	207,7	455,3	50	60	4,1	8,9

A háború utáni inflációk sürgették a stabilizációt szolgáló világ pénzügyi rendszereinek kialakítását, melyek végül elvezettek napjaink működő intézményeihez.

A háborús ráfordítások mértéke

A háborúk költségességének növekedése jól látható a II. világháborús példán azzal együtt, hogy ezidőben a tudatos felkészüléssel és tervezéssel az államok igyekeztek azokat a buktatókat elkerülni, amelyek az I. világháború kezdetén fennálltak.

A nagyhatalmak 1937-es nemzeti jövedelme és a védelmi ráfordítások aránya

Ország	Nemzeti jövedelem (milliárd dollárban)	Védelmi ráfordítások (százalékban)
Egyesült Államok	68	1,5
Nagy-Britannia	22	5,7
Franciaország	10	9,1
Németország	17	23,5
Olaszország	6	14,5
Szovjetunió	19	26,4
Japán	4	28,2

A védelmi ráfordításokon belül a fegyverkezési kiadások a háborús előkészületek során a következőképpen növekedtek.

**Fegyverkezési kiadások reálértékének százalékos növekedése egyes országokban
1934-1938 között.**

Németország	470	Szovjetunió	370	Csehszlovákia	130
Japán	455	Egyesült Királyság	250	Ausztria	112
Olaszország	56	Franciaország	41	Dánia	115
				Svédország	98
				Hollandia	92
				Svájc	86
				Lengyelország	56
				Magyarország	47
Egyiptom	280				
Új-Zéland	172				
Dél-Afrika	140				
Ausztrália	123				
Argentína	57				
Kanada	55				

A háború idején a növekvő kiadások a lakossági fogyasztás terhére növelhetők.

Háborús és fogyasztói kiadások megoszlása a németországi bruttó nemzeti terméken belül 1939-43 között (milliárd birodalmi márka 1939-es értéken)

	1939	1940	1941	1942	1943
Bruttó nemzeti termék	129	129	131	136	150
Kormánykiadások	45	62	44	93	109
Fogyasztói kiadások	71	66	62	57	57

A növekvő fegyvergyártás igényelte az alapanyagiparok és a beruházási javak viszonylagos szinten tartását, míg a fogyasztási cikk termelés itt is láthatóan csökken.

A különböző iparági csoportok részesedése a nettó ipari termelésből Németországban 1939-44 között (akkori területre számolva)

	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Alapiparágak	21	22	25	25	24	21
Fegyverzet	9	16	16	22	31	40
Építőipar	23	15	13	9	6	6
Egyéb beruházási javak	18	18	18	19	16	11
Fogyasztási cikkek	29	29	28	25	23	22

A Szovjetunió, amely a II. világháborúban annak fő teherviselője volt a csökkenő nemzeti jövedelem és a mezőgazdasági termelés drasztikus csökkenése mellett is növelni tudta a fegyvergyártását. Ebben nem kis szerepet játszottak a lend-lease

szállítások, azonban a hátországi lakosság szörnyű életkörülményeit azok sem tudták ellensúlyozni.

A Szovjetunió gazdasági teljesítményének mutatói 1940-45 között

	1940	1941	1942	1943	1944
Nemzeti jövedelem	100	92	66	74	88
Bruttó ipari termelés	100	98	77	90	104
Fegyvergyártás	100	140	186	224	251
Bruttó mezőgazdasági termelés	100	62	38	37	54

Az inflációról és a háborús ráfordításokról közölt táblázatok nem igazolják a háború finanszírozhatóságának optimista megközelítését, a lakosság terheinek minimalizálását.

A gazdasági potenciál – háborús potenciál és annak tervszerű kihasználása

A helyes **stratégiai terv** elkészítésének feltétele, hogy a **gazdaság hadviselő** képességét a tervezők helyesen mérjék fel. A **háborúskodás** azonban **nem** egyszerűen **gazdasági esemény**. A stratégiai tervben összegződnek mindazok a politikai, katonai, társadalmi és pszichológiai tényezők is, amelyeket figyelembe kell venni. Minél több helyesen felmért tényezőt veszünk számításba, annál nagyobb az esély a sikerre. Az egyéb tényezők közül soknak közvetlen befolyásuk van arra, hogy a gazdaság miképpen működik a stratégiai szintézisben. A morál például exogén tényezője a gazdaság működésének, ezért a jó stratégiai terv foglalkozik a morál erősítésével és javításával. Háború idején a gazdaság nem légüres térben működik, amint azt közgazdászok és stratégák gyakran feltételezik. Társadalmi, katonai, politikai és pszichológiai szempontok bonyolult szövevényében léteznek, amelyek legalább annyira – ha nem még erősebben – hatnak háborúban, mint békeidőben.

Számos közgazdász azt tartja, hogy a **háborúban a gazdasági prioritások leegyszerűsödnek**, mert az elsőrendű **gazdasági cél** ilyenkor a **termelés maximalizálása** a költségtől függetlenül. Ez azonban tévedés. Nagyon kevés történeti példa van arra, hogy ilyen egyszerű gazdasági stratégia igazolható vagy elfogadható lett volna, avagy bárki megkockáztatta volna. Tény, hogy a gazdasági stratégiának meg kell vizsgálnia, mekkora a gazdaság végpotenciálja, felül tudja-e múlni az ellenfelet a harci eszközök előállításában. A végső gazdasági határokat azonban ritkán érik el. Ritkán kerül gazdaság olyan helyzetbe, amikor már nincsen több nyersanyaga, gyártási kapacitása vagy munkaereje. Általános szabály, hogy gazdaságon kívüli tényezők határozzák meg azt, hogy először, mennyire szükséges, és másodsor, mennyire lehetséges kihasználni a gazdasági potenciált.

Az I. világháború gazdasági tapasztalati számos lényeges figyelmeztetéssel szolgáltak egy új háború gazdasági előkészítéséhez. Többek között világossá vált, hogy a modern háború követelménye a gazdaság egészére kiterjed és feltételezi:

- az ipar teljes átállítását hadianyag-termelésre,
- a munkaerő mozgásának szabályozását,
- a külkereskedelem állami ellenőrzését,
- a nyersanyag- és élelmiszer-ellátás megszervezését,

- e) a háború pénzügyi szükségleteinek megoldását adózás, kölcsönök vagy hitelműveletek révén, továbbá
- f) hatékony árszabályozást.

Az I. világháború folyamán mindezeket az intézkedéseket csak lassan, fokozatosan vezették be – többnyire csak a háború második szakaszában, 1916-1917 folyamán -, s nem előre kidolgozott terv alapján, hanem mintegy szükségletekből tanulva. A II. világháború előtt már feltételezték, hogy a felsorolt intézkedések szükségesek, és bevezetésükre megtették a megfelelő előkészületeket. Még olyan demokratikus és liberális országok is, mint az Egyesült Államok és Anglia, iparmozgósítási terveket készítettek, és kidolgozták az élelmiszer-ellátás szabályozásának irányelveit. Németországban pedig, ahol Hitler hatalomra jutása után a háborús előkészületek a kormány politikájának fókuszába kerültek, még átfogóbban készítették elő a háborút gazdasági szempontból. Már 1933-ban nemcsak általános tervekről és irányelvekről volt szó, de arról is, hogy megoldják, miként lehet a költségvetésen keresztül a fegyverkezést finanszírozni – anélkül, hogy inflációhoz vezessen -, és mi szükséges ahhoz, hogy az ország valamennyi erőforrását mind teljesebb mértékben az elkövetkező háború szolgálatába állíthassák.

A második világháborúban részt vevő országok politikai berendezkedés szempontjából igen különbözőek voltak. Amint azonban felismerték, hogy kénytelenek elkötelezni magukat az erőteljes haditermelés mellett, a gazdasági problémákat gyakran igen hasonlóan oldották meg. A döntéseket meghozó és végrehajtható gépezetek összehasonlító vizsgálata kimutatja, hogy **azonos döntések bizonyos mértékig azonos adminisztratív megoldásokat eredményeznek**. Ezzel nem azt állítjuk, hogy ugyanazok az igazgatási megoldások ugyanolyan jól beválnak bármilyen politikai berendezkedésű társadalomban, sőt a háború tapasztalata éppenséggel az ellenkezőjét bizonyítja. A háború nagyságrendjének felismerése után a nagyobb gazdaságok igazgatásában és szabályzórendszerében mélyreható változások mentek végbe, ami alól talán a Szovjetunió volt az egyedüli kivétel. Az ármechanizmust mint erőforrás-elosztási módszert mindenütt túlságosan lassúnak és kockázatosnak ítélték. A piac normális működésének kiegészítésére és felgyorsítására számos gazdaságirányítási és ellenőrzési mechanizmust dolgoztak ki. A körülményeket teljesen kivételesnek fogták fel, ám ennek ellenére az első sikerek láttán a nyugati gazdaságok irányítói már egészen másképp közelítették meg a gazdasági kérdéseket, mint a háború kezdetekor. Többé nem érezték magukat befolyásolhatatlan gazdasági erők tehetetlen áldozatainak. A háború idején sikerült a nemzetgazdaságokat döntően új utakra vezetni. Az államok 1945-re gazdag igazgatási tapasztalatra és gazdasági magabiztosságra tettek szert. 1945 után ezeket erős kézzel alkalmazták annak érdekében, hogy elkerüljék az olyan problémákat, amilyenek az első világháború után menetrendszerűen jelentkeztek. A háború kiszélesítette a gazdasági ismeretek tárházát, elsősorban kormányzati körökben. Sőt társadalmi nyomásra kialakult az a politikai akarat, hogy emberközpontúbb gazdasági berendezkedést kell létesíteni, olyan társadalmat, amely készen áll a gazdasági események befolyásolására és féken tartására, és többé nem kizárólag szenvedő alanya azoknak.

A háború kezdetén meglehetősen egyszerűnek tűnt az általános stratégiai célokkal összhangban meghatározni a fegyverek és egyéb ipari termékek lapvető fontossági sorrendjét. A **prioritások kialakítására létrehozott első gépezet azonban mindenütt több problémát okozott, mint amennyit megoldott**. Például a fegyverek mint késztermékek, elsősorban is a mindenhol kiemelt jelentőséget élvező repülőgé-

pek, nagyon sok alkatrészből készültek, ami azzal járt, hogy az elsődleges, magas szintű prioritások meghatározása után a gyártás aprólékosabb részleteibe is bele kellett folyni. Innen egyenes út vezetett a nyersanyagok hozzáférhetőségének kérdéséhez, hiszen alapanyagok híján kidolgozni értelmetlen a munkaerő vagy az üzemek fontossági besorolását. Hamarosan felfedezték, hogy a prioritásokon belül még újabb prioritások, azokon belül megint csak további prioritások rejtőznek. Az egyik elsődlegesen fontos fegyver gyártása ütközhet egy másikéval, ha mindkettőhöz ugyanarra a ritka alkatrésyre vagy egyéb erőforrásra van szükség. Mindenhol jellemző volt az a tapasztalat, hogy alig telt el néhány hónap a háborúból, a prioritások máris olyannyira összegabalyodtak, hogy az alacsonyabb fokú sürgősséget a gyártók és a hatóságok tulajdonképpen ellenjavallatnak „hallják”, a magasabb prioritások viszont oly sokszor kerültek egymással ütközésbe, hogy a tényleges termelési döntéseket ezután is az alsóbb szinteken hozták meg, és ezek a döntések gyakran erősen eltértek a politikacsinálók szándékától.

A **prioritási sorrendre vonatkozó döntések** rendkívül fontosak és messzeható jelentőségűek voltak, s ezért kizárólag a **nagy politikai hatalommal rendelkezők hatáskörébe tartoztak**. Az ő kezükben kellett összefutniuk egyrészt az erősen központosított döntési jogoknak, másrészt az alkalmazásukhoz szükséges tényadatok összességének. Másodsorban ezeket az alapvető prioritási döntéseket csak a meghozói irányítása alatt álló, valóban hatékony igazgatási szervek segítségével lehetett végrehajtani. Ezek a szervezetek voltak hivatottak a gazdaság egészében pontosan és részletekbe menően felügyelni a materiális erőforrások felhasználását. Harmadsorban, ehhez a gazdaság alaposabb és pontosabb ismerete szükségeltetett. A **háború hatalmas lökést adott a gazdasági statisztikai adatok gyűjtésének és vezetésbeli felhasználásuknak a gyakorlatban**. Negyedik szempont volt, hogy ezeket a változtatásokat csakis szakértőknek – legyenek azok közigazgatási, üzleti vagy gazdasági szakemberek – a kormányzati munkába való sokkal szorosabb bevonásával lehetett véghezvinni. És végül, magának a kormányzatnak kellett változtatnia a szándékain és a szemléletmódján. Az államvezetésnek következetesen ki kellett tartania egy bizonyos gazdaságpolitikai irányvonal mellett, és nem volt elég pusztán reménykednie a kívánt jövőbeli gazdaság megszületésében: cselekednie kellett azért a jövőért. Ez a szemléletváltás nagyrészt a közigazgatáson kívülről bevont szakértőknek köszönhető, mivel ők olyan tevékenységi területekről érkeztek a tisztviselők világába, ahol már felismerték a jövő alakítására tett próbálkozások létjogosultságát.

A Szovjetunióban a gazdasági döntéseket már korábban is a materiális erőforrások elosztására alapozva hozták meg, bár korántsem a lehetőségek reális, valós tényekre alapozott felmérésére támaszkodva. Németországban már az 1930-as években működött gépezet a nyersanyag-felhasználás szabályozására, ám bebizonyosodott, hogy ez a rendszer nem eléggé átfogó, és közigazgatási értelemben sem képes az új követelmények kielégítésére. A fizikai erőforrások ellenőrzésének mechanizmusa Olaszországban és Japánban 1939-ben csak kezdeményekben létezett, az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában pedig egyáltalán nem. Ezek a különböző helyzetben levő nemzetgazdaságok azonban nagyjából egyforma fejlesztésekre szorultak, amelyeket legjobb tehetségük szerint kellett beszorítaniuk saját politikai keretei közé.

A háború gazdaságirányítási öröksége

A II. világháború tapasztalatai alapján a II. világháború idején a kormányzatoknak igen nagy szükségük volt új típusú, szakemberekre. Az Egyesült Államokban, de Nagy-Britanniában is számos háborús kormány szerv apparátusa alkalmazott köz-

gazdászokat. Még nagyobb volt a kereslet tudósban és mérnökben. Nemcsak a **kormányzat tevékenységi köre szélesedett ki, hanem feladatai is jóval összetettebbek lettek.** 1940 áprilisában az újonnan létrehozott brit Élelmezésügyi Minisztérium (Ministry of Food) 3500 főt alkalmazott, 1943-ban már 39000-t. 1941-ben a Wirtschafts- und Rüstungsamt berlini irodája több mint 1000 fős stábbal működött, ami nagyobb létszám, mint a hadsereg teljes gazdasági szakembergárdájáé 1918-ban, amikor pedig a német vezérkar jóval kiterjedtebb befolyással rendelkezett az ipar felett. Ideális esetben háború idején a polgári és katonai tevékenységeket gondosan összehangolják és tervezik; mindegyik országban sokan voltak olyanok, akik életükben először érezték úgy, hogy sajátos szaktudásukat, legyen az bármilyen szűk körű, felhasználják és értékelik.

A leginkább keresett szakember azonban a Szovjetunió kivételével mindenütt az üzletember volt. Már az első világháború idején felismerték, hogy a kormányzat irányításába bevont számos üzletember hogyan képes hasznos új szemléletmóddal átítani a közigazgatást. Az üzletembernek az a szokása, hogy jóban-rosszban a jövőbe néz, amíg a közhivatalnok a jelenre figyel. Már a háború alatt figyelemreméltó mennyiségben és erővel készültek tervek a békés újjáépítésre. Hasonlóképpen feltűnő, mennyire **rákényszerült minden kormány, hogy foglalkozzon az ipar háború után várható problémáival.** A háború idején ezek a változások döntően átalakították a kormányzat és az ipar kapcsolatát Nyugat-Európában. Az üzleti világot és a közigazgatást többé már nem tartották teljesen különálló szféráknak, mint a harmincas években. A reményt, hogy a gazdaságot lehet irányítani, illetve a politikai akarat, hogy ezt meg is tegyék, sokban megerősítette az üzleti világ és az ipar működésének behatóbb ismerete, amit a központi kormányok 1939 és 1945 között kénytelenek voltak megszerezni. Vélhetőleg ez a legszembetűnőbb történelmi folyamata a második világháború során a gazdaságirányításban bekövetkezett változásoknak. A tőkés gazdaságok teljesen új működési módra kényszerültek áttérni, és újjáépítési terveikből is könnyen látható, hogy gazdasági kulcsfogalmaikat a háborús tapasztalat igencsak átforgalmazta. A Kormányok meggyőződtek róla, hogy gazdasági hatalmuk sokkal kiterjedtebb, mint hitték, viszont gazdasági feladataik sokkal is parancsolóbbak. 1945-ben a kormányzatok összehasonlíthatatlanul többet tudtak a gazdaságról, mint 1939-ben. Reális gazdasági alternatíváik körét pedig szélesebbnek látták.

A II. világháború egy politikai-gazdasági öröksége az a világtrend, amely egészen 1990-ig fennállt. Ez az **erőegyensúlyon és a kölcsönös elrettentésen** alapult, amelyben a fegyverkezés, a haditechnikai termelés és a **katonai-ipari komplexumok** szerepe meghatározó volt. Ez mindaddig működőképesnek bizonyult, amíg a Szovjetunió és szövetségesei relatíve csökkenő **gazdasági teljesítményük** mellett is fedezni tudták a **katonai egyensúly** költségeit. Ez a kvázi egyensúlyi helyzet az 1990-es évekre felborult és megkezdődött a XXI. század új gazdasági világtrendjének kialakulása, ami a hadigazdálkodás kérdéseiben is jelentős szemléletmódosulást követel meg.

A globális világgazdasági válságról

Röviden definiálni kell a gazdasági biztonság, illetve a gazdasági tekintetben válságos környezet néhány jellemzőjét a következők szerint:

A biztonság olyan „közjó” amelyet az állam nemzeti/szövetségi szinten biztosít a polgárainak Megvalósítása szabályozás (szövetségi szinten a szuverenitás meghatározott elemeinek feladásával) útján történik, a végrehajtásban pedig állami (hierarchikus szervezésű), piaci és civil szervezetek egyaránt részt vesznek.

A gazdasági biztonság fontos eleme a GDP szintje, illetve annak növekedési üteme, azonban ez a jólétnek nem az egyetlen és nem is feltétlenül a legfontosabb kritériuma. Az ILO által készített jelentés, illetve az abban kidolgozott Gazdasági Biztonság Index (Economic Security Index – ESI) is kimutatta, hogy a gyors gazdasági növekedés önmagában nem növeli a jólét érzetét és a gazdasági biztonságot. Fontos kérdés tehát, hogy a gazdasági növekedés hogyan konvertálható valódi életszínvonal-növekedéssé, és ezáltal hogyan járulhat hozzá a gazdasági biztonság erősítéséhez.

A gazdasági biztonság megítélésének egyik módja a gazdasági függés mértékének a vizsgálata. A függésnek több dimenziója létezik, a nemzetközi tőke mozgások, a beruházások, a nyersanyagokhoz való hozzáférés, az energiabiztonság és ellátásbiztonság, az államadósság stb. mind különböző szintű kockázati tényezőt jelentenek. A globalizálódó világban a folytonosan változó környezetben nem mindig ismerhetők fel a gazdaság biztonságára ható tényezők, esetenként azok hatásának mértékét alá/fölé becsülik. Az ilyen kihívások csak jól megalapozott stratégiával kezelhetők, minimalizálható a hatásuk.

Válság: nincs definiálva (jogszábrályilag biztosan nincs) mi a válság. A gazdaságtörténet utólag állapítja meg, hogy milyen típusú és mekkora volt az az esemény, amit az adott időszakban válságnak nevezünk.

A kapitalizmus globalizáció előtti korszakaiban a technikai fejlődés és a piaci verseny eredményeként 7-10 évente (ez az időintervallum különböző szerzők és különböző országokra vonatkozó elemzéseiben kismértékben eltérhetnek a fenti értékektől) árutúlkínálat és tőke túlfelhalmozás következett be, aminek következménye a profitok elapadás volt. A bekövetkező recesszió nemzeti keretek között elértéktelenítette, „leírta” a felesleges tőkét, helyreállította az egyensúlyt és kezdődhetett a következő gazdasági ciklus.

A második világháború után kialakuló amerikai (USA) gazdasági szupremácia a dollár világvaluta voltára és a nyersanyag és energia árak fölötti ellenőrzésre épült. Az 1929-es gazdasági válság tapasztalatai (és a megismétlődéstől való félelem) és az államoknak a II. világháború utáni anticiklikus, pótlólagos keresletet teremtő politikája teremtette meg azt a helyzetet, hogy azok a spekulációs árbuborékok, amelyek a XVIII. század eleje óta ugyanúgy keletkeznek (bővülés-eufória) és pukkadnak ki (recesszió-félelem) elmaradtak, illetve lokálisan (területileg vagy egyes piaci szegmensekben) kezelhetők voltak.

Így elmaradt(ak) az a válság(ok), amely a darwini evolúciós fejlődéshez hasonlóan, pozitív szerepet játszik a globális gazdaság fejlődésében. Kiiktatja azokat a dolgokat, amelyek nem működnek vagy hosszú távon életképtelenek, illetve a válságok résztvevői (tanuló rendszerként) adaptálódnak az új helyzethez, lehetővé téve a növekedést, fejlődést.

A válság fogalmának definiálásához (egy lehetséges definíció) áttekintjük az elmúlt századok termelési típusú válságainak legfőbb jellemzőit (túltermelés- leértékelődés), majd az annak kiegyensúlyozására törekvő anticiklikus (keresletteremtő) gazdaságpolitika eredményeit.

A multinacionális vállalatok kapitalizmusában a profitszint fenntartásának kényszere nyomán, a kommunikációs és szállítási forradalom lehetőségeit kihasználva a tőke-termelő és pénzügyi tevékenysége globálissá vált. A nemzeti keretek között „felesleges” tőkét tulajdonosaik tovább mozgatták a globális térben. A „nyitott határok”, azaz a válságkereskedelem liberalizált bővülése miatt növekedett az olcsó import, a „Bretton-Woods-i rendszer” felbomlása után kialakuló új pénzügyi világrend, a stabil, alacsony inflációs környezet biztosította a fejlett országok fogyasztási többletét, amelyet egyre növekvő mértékben a fejlődő országok finanszíroztak. Az így kialakuló globális egyensúlytalanságot hosszú ideig elfedte az az innovatív pénzügypolitika, amely megfelelő szabályozás és ellenőrzés hiányában biztosította a szükséges likviditást és elhalasztotta a szükséges kiigazítást. A pénzkínálat bővülése az elmúlt évtizedekben rendszeresen és bőségesen meghaladta a reálsféra bővülését, a mérséklődő hozamok miatt a pénzügyi termékek piacán felerősödő kockázati versenyt, hozamvadászatot eredményezett.

Annak ellenére, hogy a mennyiségi növekedési modell veszélyeire már a „Római Klub” felhívta a figyelmet, a modell érvényességének határait a globalizáció kiterjedésével érte el és így napjainkra válik szükségessé a váltás.

Munkahipotézisnek fogadjuk el, hogy szóhasználatunkban a válság/krízis olyan tömeges piaci zavarhatás, amely tartós, jelentős mértékű egyensúlyhiányt okoz. Itt már az elején rá kell mutatnunk, hogy az egyes jelzők, mértékek igen tág szubjektív értékelésre adnak lehetőséget. A gazdasági válság „puha” típusú, azaz kezdete és vége nehezen definiálható. Nagysága szerint a súlyos-igen súlyos és a kezelhető-kezelhetetlen tengelyek által meghatározott síkon helyezhető el. A válsághoz vezető zavartényezőket a makro-, mezo- és mikro kategóriákba osztályozzuk.

Makro szinten a gazdasági biztonság elválaszthatatlan a nemzetközi gazdasági folyamatoktól, így ezen a szinten értelmezhető a legnehezebben az állam felelőssége. Emellett ebből a szempontból megkülönböztethetünk exogén és endogén tényezőket, az előbbiek közé sorolva azokat, melyek nehezen, vagy egyáltalán nem megváltoztatható külső adottságnak tekinthetők, míg ez utóbbiak közé az állam által közvetlenül vagy közvetett eszközökkel befolyásolható tényezőket.

A határvonal természetesen nem lehet teljesen merev, mivel még a külső tényezők egy részére is hatást gyakorolhat az állam, illetve még inkább az államok által létrehozott nemzetközi szervezetek, regionális integrációk és együttműködések. A környezetszennyezésből adódó biztonsági kockázat minimalizálása például egyértelműen az egyes kormányzatok feladata, míg a klímaváltozásra csakis együttes erővel

képesek reagálni. A nyersanyagokkal való ellátottság illetve az energiabiztonság is alapvetően külső feltételként meghatározott, mégis, politikai eszközökkel, különösen pl. az EU részéről, bizonyos fokig befolyásolható. Az államkudarcból és főképp azok spill-over hatásaiból eredő biztonsági kockázatok egyrészt túlmutatnak a gazdasági biztonság kérdéskörén, másrészt szintén csak globális szinten, lehetőleg nemzetközi összefogással kezelhetőek. Ugyanakkor még egy olyan, egyértelműen exogén tényező, mint pl. a természeti katasztrófák hatása is mérsékelhető, amennyiben a katasztrófának kevéssé kitett ágazatok alkotják a gazdaság gerincét. Ez utóbbi kérdés természetesen felveti az egyéni ill. közös kockázatviselés problémáját is.

A másik csoporthoz tartozó belső, vagy könnyebben belsővé tehető tényezők közül kiemelendő a nemzetközi tőke mozgások által okozott kockázat. Ez a Magyarországhoz hasonló tőkeszegény, nyitott, kis országok esetében kulcsfontosságú szerepet tölt be a gazdasági növekedésben, ugyanakkor jelentős kockázatot is foglal magában. A külföldi tőkebefektetések irányát ugyan lehet befolyásolni különböző adókedvezményekkel, infrastrukturális fejlesztésekkel, és nem utolsósorban a megfelelő politikai és gazdasági környezet és stabilitás biztosításával, ez mégis az egyik legjelentősebb kockázatot rejtő terület. Kulcsfontosságú, hogy a környező országokhoz képest milyen komparatív előnyöket tudunk felmutatni tőkevonzás tekintetében. Ebben hosszútávon meghatározó szerepe van a kormányzati stratégiának (pl. oktatás, szakképzés minőségének biztosítása, infrastruktúra fejlesztése, adópolitika stb.), ahogyan az is az állam feladata, hogy megfelelő biztonsági fékeket építsen be a rendszerbe, illetve fenntartsa a versenyhelyzetet.

A másik jelentős veszélyeket hordozó tényező a nemzetközi pénzpiacok alakulása, a pénzügyi válságok tovaryűrűző hatása, illetve a spekuláció. Ebbe a csoportba sorolható az államadóság, valamint az árfolyamkockázat kérdése is. Bár a fenti folyamatok jelentős mértékig globális szinten játszódnak, mégis van lehetőség azok állami szintű befolyásolására, illetve a kockázatok makroszintű diverzifikálására.

A reálgazdaság növekedésétől elszakadó „virtuális” likviditásbőséget a bankrendszer betételhelyezés – hitelnyújtási korforgáson alapuló hagyományos pénzteremtő funkciója nem tudta biztosítani ezért a nagykereskedelmi és befektetési bankok (elsősorban az USA-ban) újszerű kockázatkezelési elveket dolgoztak ki, amelyet erős matematika–statisztikai támogatottságú modellben foglaltak össze, ezzel lehetővé téve az üzleti döntések automatizálását. Ez a hitelkínálatot a korábban hitelképtelennek ítélt hitelfelvevők felé terelte, a kockázatot ugyanakkor a másodrendű (subprime) hitelpiaci termékek révén szétterítette a befektetők között, elfedve a valós kockázatok mértékét.

A tartós egyensúlytalansági állapot fenntarthatatlanságára és a kockázatok növekvő mértékére a kutatók felhívták a figyelmet, azonban a rendszer egészére átgyűrűző hatásokat (spill-over) a 2000-es évek első évtizedének ortodox módon neokonzervatív gazdaságpolitikája szőnyeg alá söpörte. 2008-2009 fordulóján egyértelműen globálissá váló és tetőző, majd már a reálszférára is átgyűrűző pénzügyi válságot 2007 nyarán az USA-ból kiinduló jelzálogpiaci válság indította el, amely a kockázati verseny nyomán kialakuló likviditási helyzet romlása folytán általános bankközi bizalmi válsággá, és az így kialakuló hitelszűke miatt a reálgazdaságra is áttérjedő válsággá alakul, amelynek teljes kifutása ma még megjósolhatatlan. A fent leírt globális pénzügyi és immár reálgazdasági váltás egyben jelentős modellváltás is. Az 1929-es nagy gazdasági válság után kialakított makro modell (a gazdaság

több mint a piacok összessége) úgy tűnik nem alkalmas a deregulált szabadpiaci kapitalizmus és a szabályozott szociális piacgazdasági modellek között egyensúlyozó globális világ gazdaság adekvát leírására (pl. a 2008. évi közgazdasági Nobel díjat a gazdaság térbeliségének modellezését szolgáló, kereskedelem és a gazdaság földrajzi összefüggéseit elemző munkáért adták ki). A globális összeomlást csak globális beavatkozás akadályozhatja meg, azonban a globális reguláció és az azt megvalósító intézményrendszer már annyira átnyúlik a politika világába, hogy az a közgazdasági válságkezelést kutatók látókörén kívülre esik.

A nemzetközi bűnözés, és különösen a maffia visszaszorítása szintén az államok hatáskörébe tartozó feladat. Emellett a korrupció és a szürke- illetve a feketegazdaság kiterjedése az, ami leginkább kiszámíthatatlan gazdasági környezetet teremt, megnöveli a gazdasági és a politikai kockázatot, és jelentős részben okolható a nem megfelelő szintű GDP növekedésért, illetve a külföldi befektetések elmaradásáért.

Bizonyos társadalmi problémák szabályozása is szorosan kapcsolódik a gazdasági biztonság kérdéséhez. A migráció, legyen az akár illegális, akár tömegesen zajló legális bevándorlás, felforgatja a munkaerőpiacot, és kiszámíthatatlan helyzetet teremt. A másik oldalról nézve viszont bizonyos keretek között élénkítheti a munkaerő piaci versenyt, és pozitívan hathat egyes hiányszakmák feltöltésére. A bevándorlás szabályozása ugyanakkor kényes politikai kérdés is, így ennek kezelésében különösen jelentős az egyes kormányok szerepe. Ehhez kapcsolódik az egyre inkább multikulturális, multi etnikumú társadalmak belső, civilizációs, esetenként vallási elemeket sem nélkülöző konfliktusainak a féken tartása. Ez a probléma különösen élénken jelentkezik a nagyobb külföldi bevándorló rétegeket magukba olvasztó nyugat-európai társadalmakban, de Közép-Kelet-Európa soknemzetiségű társadalmi sem kerülhetik el a helyzet kiéleződését.

A demográfiai kérdések szabályozása is szorosan kapcsolódik a gazdasági biztonság makroszintű kérdésköréhez, különösen ami a nagy ellátórendszerek (egészségügy, nyugdíjrendszer) fenntarthatóságát illeti. Ugyanakkor ez a migráció szabályozásával is szorosan összefügg. Fontos lenne annak a felismerése, hogy mindez csak hosszú távra kidolgozott, következetes stratégiával kezelhető.

Mezo szinten jól definiált a vállalati csőd, és kialakult módszerek vannak az ágazati csőd leírására. Egységes nézet van abban, hogy a csőd alapvetően információhiányból, rossz helyzetfelismerésből, irracionális döntésekből adódó veszteséghez vezet, amelynek előrejelzésére, kezelésére kialakult módszerek vannak. Ez a piac természetes velejárója. Kérdés, hogy milyen tömegszerűség, szabályozási anomália esetén fordul át válságba. Ide tartoznak még a szerződések be nem tartása, a körbetartozás, a korrupció stb. De külön kell kezelni a büntetőjogilag minősített eseteket, mint pl. a csalárd csőd.

A piacra lépő szervezeteknek tudomásul kell venni a versenyhelyzetet, az azzal szorosan együtt járó kockázatokat, azok kezelésének szükségességét és végső soron a csőd és felszámolás lehetőségét is. Így a hétköznapi szóhasználatban használatos válság a piac természetes velejárójának tekintendő, amely a gazdasági környezet külső vagy belső feltételeinek váratlan változásai folytán jöhet létre.

„A vállalati válság korlátozott (idő)tartamú tervezetlen és akaratlan folyamat, valamint befolyásolhatósága ambivalens kimenetű. Ebben a helyzetben a vállalat fennmaradása szubsztanciálisan és tartósan veszélyben van vagy lehetetlenné válik továbbműködése.”

A nem formalizált válság (csődhelyzet) tehát olyan rendkívüli helyzet, amelyben a régi szabályok már nem az újak még nem, vagy nem kielégítően működnek. A válság új helyzetet teremt, hatékony, gyors reagálást igényel, de más módon mint korábban. Ehhez természetesen fel kell ismerni azokat a külső és belső okokat, amelyek kiváltják azt

Ennek kimenetele a válságmenedzselési folyamat eredményességétől/eredménytelenségétől függően egyaránt lehet hanyatlás-leépülés, stagnálás, fejlődés-növekedés. Mindezek gazdasági folyamatok, amelyek a problémamegoldás eszközeivel kezelhetők és a formalizálatlan válságkezelés néven foglalhatók össze. A helyzet megítélésére szokásos mérőszám „csődkvóta”, amely a 10.000 szervezetre jutó csődök számát mutatja. A formalizált csődeljárás a piac természetes tisztulási folyamata.

A csődeljárást szabályozó eljárások filozófiájából következik, hogy annak elsődleges célja, a nehéz helyzetbe került vállalkozás a csődvédelem ernyője alatt egyezzen meg hitelezőivel, hajtson végre olyan kilábalási programot, melynek eredményeként folytatni tudja gazdasági tevékenységét, megőrzi a munkahelyeket és működésben tudja tartani a vállalat eszközeiben megtestesülő tőkét.

Ennél rosszabb a helyzet amikor a formalizált válságkezelés, a csődeljárás meg egyezés vagy az adós bizonyítható fizetéképtelensége esetén felszámolási eljárásba fordul át. Ez mind a hitelezők, mind az egyének számára és így osztársadalmi szinten veszteséget jelent. Ez adódik a felszámolásra és így kiárulásra kerülő vállalat eszközeinek leértékelődéséből, illetve a munkahelyek elvesztéséből. A felszámolások arányára az eljárások több évre elhúzódó volta miatt még nehezebb adatot találni, mint megindított csődeljárásokra, így a „sok-vagy kevés” megállapítása objektív módon nem lehetséges.

Másik tényező, ami felülírhatja a felszámolások arányára, a „sok-vagy kevés” megállapítására vonatkozó megállapításokat az a globális pénzügyi válság nyomán bekövetkező recesszió, melynek során a reálszféra vállalatainak tömegei értékelődnek le és mennek tönkre.

Közgazdaságilag azt az időszakot nevezzük recessziósnak, amikor a GDP két egymást követő negyedévben csökken. A hitelválság kielezi a gazdaságszerkezeti hibákat a következményként megjelenő likviditási és fizetőképességi válságok nyomán a vállalkozások az akut válság szakaszába, majd ennek nyomán a csőd és felszámolás helyzetébe kerülnek és így módon reálgazdasági veszteséggé transzformálják a megelőző nominális folyamatokban keletkezett veszteségeket.

Természetes kérdésként vetődik fel, hogy ebben az időszakban a „normális” esetekre kidolgozott zavar elhárítási eljárás alkalmazható-e. A recesszió mélységét és időtartamát nem ismerve, csak feltételezhető, hogy az „előremenekülés” stratégiája lehet a célravezető. Korábbi tapasztalatok szerint valamely ország gazdasága-, vállalati- egészségi állapotának tükrö az innovációs aktivitás, amely mögött kiegyensúlyozott államháztartás és stabil intézményrendszer áll. Ebből következik, hogy a válságkezelő feladata nem csupán a stabilitás megteremtése, hanem a gazdaság egészé-

nek növekedési pályára állítása, a versenyképesség, hatékonyság és fejlődés fenntarthatóságának megteremtése.

Mikro szinten az a kérdés, hogy a piacon fogyasztóként jelen lévő individuális szereplő mennyiben öntudatos, racionálisan viselkedő fogyasztó és mennyiben a divat, reklám stb. nyomásának kitett báb. Tömeges megalapozatlan hitelfelvételből eredő személyes (családi) csőd, mikor az egyén hibája és mikor a rossz szabályozásé.

A fejlett piacgazdaság folyamatos működésének szükséges feltétele a fogyasztás állandó magas (a Maslow-i szükségleti-hierarchiát meghaladóan) szinten tartása.

Ennek érdekében a lakosság fogyasztásának jelentős részét hitelekkel és kölcsönökből fedezi, amelyeknek a piacon széles és egyre bővülő termékválasztéka alakult ki, elegendő itt példaként csak néhány közkeletű megnevezést felsorolni pl: áruvásárlási kölcsön; személyi kölcsön; hitelkártya; lakáskölcsön; diákhitel.

Természetesen ezekért a termékekért kamatot, kezelési költséget stb. kell fizetni, melyet az ún. teljes hiteldíj mutató (THM) mutat meg összességében. Ennek prudenciájára (átláthatóságára) a pénzpiacok szabályozására hivatott intézmények egyre fokozottabb figyelmet fordítanak.

A háztartások (magánszemélyek) által felhalmozott adósság a fejlett piacgazdaságú európai országokban eléri a GDP 60%-át, míg az újonnan csatlakozott, feltörekvő piacgazdaságokban ez a szám jóval kisebb, Magyarországon a nemzeti összterméknek mintegy a negyede. Ugyanitt ennek növekedése töretlen, hiszen ezeknek az országoknak a lakossága be kívánja pótolni a rendszerváltozás előtti az országokra eltérő mértékben jellemző, de mégis általános hiánygazdaság idején elmaradt fogyasztását. Ezért szakértői prognózisok szerint az elkövetkezendő néhány évben a lakossági eladósodottság mértéke a rendelkezésre álló jövedelem 25%-áról közel 50%-ra növekedhet, ami a mai magyarországi viszonyok között évi 1000-1200 milliárd forintos hitelállomány bővülést jelent, és ebben még a napjainkra kiteljesedett pénzügyi válság sem hozott éles fordulatot.

Normális viszonyok között a lakosság intra- és intergenerációs megtakarításai fedezik a hitelfelvetelek lehetőségét és megbicsaklik a megtakarítás-hitelezés; fogyasztás-adósságtörlesztés természetes egyensúlya, ha a kölcsönvevő nem képes felmérni döntése következményeit illetve, ha a hitelező a kihelyezés növelésében érdekelt.

Eladósodottságnak azt a helyzetet tekintjük, amikor az adós belátható időn belül nincs abban a helyzetben, hogy a pénzügyi kötelezettségeinek eleget tegyen. A szociális struktúrák változásaiból (a családi ellátási struktúrák felpuhulása), a háztartások ciklusainak instabilitásából (rugalmas jövedelmi viszonyok bevételi ingadozással) a pénzügyi magán felelősségvállalás növekedése és a kötelező köztehervállalás (adó és társadalombiztosítás) együtt eredményezik, hogy egyre több magánszemély – aki pénzügyileg elkötelezi magát – eladósodik. Az adósok a különböző országokban messzemenően hasonló szociális jegyeket mutatnak fel. Az érintettek többsége

egyedül élő középkorú (25-45 éves), munkanélküli vagy más okból alacsony jövedelmű.

Nem örömteli, de tény: a hazai pénzügyi kultúra nem igazán jó, s szép számmal vannak olyanok, akik nem tudják megfelelően felmérni lehetőségeiket. Aki pedig nehezen képes meghatározni teljesítőképességének felső határát, az könnyen túlvállalja magát, s abból gondok lehetnek. Ha bármilyen porszem kerül a gépezetbe, akkor veszélybe kerülhet a családi kassza. Mindez elkerülhető a pozitív adólistával, hiszen abból világossá válik a hitelbírálatkor a bankok számára, hogy milyen más adósságai vannak az illetőnek.

A fentieket támasztja alá a szociológus (Csepeli 2007) véleménye, mely szerint „a mai magyarokból éppúgy hiányzik a kapitalizmus racionalitása, mint Széchenyi kortársaiból. A hitel nem egyszerűen közgazdasági kategória, hanem lelki készenlét arra, hogy ésszerű célok elérésére pénzt kapjunk, majd azt kamatostól visszafizessük. Ha ez a lelkiállapot hiányzik, akkor a hitel csak ingyen pénzt, amelynek visszafizetése legfeljebb lehetőség”.

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a fejlett piaci viszonyok között eligazodni képes fogyasztói magatartás (az önkorlátozó Weber-i protestáns etikára alapozó és a folytonosan növekvő fogyasztás kényes egyensúlyának megteremtése) kialakítása hosszú tanulási folyamat, amelyben jelentős törést okozhat a hosszantartó recesszióból adódó növekvő munkanélküliség, vagy a média által gerjesztett „világvége” hangulat.

2009. május

Néhány megfogalmazás a válsághelyzet, válság és válságkezelés, valamint a konfliktus meghatározására

„Válsághelyzet alatt azt a nemzetközi vagy nemzeti helyzetet értjük, amelyben az érintett ország vagy országok (szövetségi rendszer) alapvető értékeit, érdekeit, céljait veszély fenyegeti.”¹

„A válság két vagy több önálló ország közötti politikai, gazdasági, katonai vagy más problémák sorozata, amely magában hordozza a fegyveres konfliktus lehetőségét.”²

„A válság változékony, instabil helyzet, melyben radikális változások várhatók; egy döntő momentum a jelentékeny kockázat és bizonytalanság időszakában.”³

„A válság súlyos helyzet, döntő fordulat, amelynek a kimenetele jó is, rossz is lehet.”⁴

„A válság a társadalom egészében, vagy különböző területein kialakult, a társadalomra, az állam biztonságára veszélyes sokrétű események láncolata, melyek a szokványos jogi eszközökkel már nem kezelhetők.”⁵

„A válság egy olyan helyzet, amely fenyegeti az elsődleges célokat, korlátozza a rendelkezésre álló időt, valamint váratlanul éri a döntéshozókat.”⁶

„A válság egy olyan állapot, amikor nemzeti vagy nemzetközi szinten veszélyeztetettek az alapvető érdekek és a megszokott kormányzati eljárások elégtelenek a helyzet hatékony kezeléséhez.”⁷

Az Általános válságkezelési kézikönyv⁸ szerint bár a válság és válságkezelés fogalmakra nincs nemzetközileg, vagy a NATO részéről elfogadott definíció, az alábbiak különösen hasznosnak bizonyulnak azon nemzetközi válságok megfontolásánál, melyekkel a NATO Szövetségesek és Partnerek szembetalálják, vagy szembetalálhatják magukat:

1 Szternák Gy.: A válságkezelés, konfliktus-megelőzés a szövetségi rendszer keretében, Jegyzet, ZMNE, 2002

2 Szternák Gy.: A válságkezelés, konfliktus-megelőzés a szövetségi rendszer keretében, Jegyzet, ZMNE, 2002

3 LTC G. L. Suchanek: Crisis management, A generic framework

4 Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.

5 Laczkó Mihály: A válság, válságkezelés fogalma, tartalma és katonai feladatai. ZMKA tanulmánykötet, Bp. 1996.

6 Charles, Herman: Válságkezelés, konfliktus megoldás és megelőzés – Szeminárium – Bp. ECFSS. 1999.

7 Csjernyik Pál: Az Európai Unió válságkezelési, azon belül katasztrófavédelmi rendszere, illetve eljárási rendje. Záródolgozat, Budapest: ZMNE, 2004.

8 Általános válságkezelési kézikönyv, BM Polgári Védelem Országos Parancsnoksága Euroatlanti Integrációs és Nemzetközi Kapcsolatok irodája, 1997.

(a) A 'Válság' úgy értelmezhető, mint

- „egy nemzeti vagy nemzetközi helyzet, melyben fenyegetésnek vannak kitéve a résztvevők prioritás értékei, érdekeltségei vagy céljai”⁹.

(b) A válság alternatív definíciói magukba foglalják az alábbiakat:

- „gyorsan kibontakozó események sorozata, amely a „normális” (vagyis átlagos) szintek fölé emeli a destabilizáló erők hatását az általános nemzetközi rendszeren vagy annak alrendszerén belül, és megnöveli az erőszak bekövetkezésének valószínűségét a rendszerben”¹⁰;
- „két vagy több szuverén állam kormányai közötti egymásra hatások sorozata egy konfliktusban, amely még nem csap át háborúba, azonban maga után vonja a háború veszélyesen magas valószínűségének érzetét”¹¹;
- „egy szituációváltozás, melyet a két vagy több ellenfél közötti romboló egymásra hatások intenzitásának növekedése jellemez háborús cselekmények nagy valószínűségével”¹²;
- „olyan természeti vagy emberi cselekvés által kiváltott, élet- és vagyonbiztonságot, valamint a közrendet és a közbiztonságot veszélyeztető átmeneti állapot, amelynek a kezelésére a normál időszakra előírt rendszabályok már nem elégségesek, de a minősített időszakra előírt rendszabályok összességének bevezetése még nem indokolt.”¹³

A válságkezelésre is lehet számos megfogalmazást találni. Álljon itt néhány ezekből:

„A válságkezelés a politikai reagálások modulálása ingatag helyzetben, a saját érdek, érték képviselése érdekében. Ne kényszerítse az ellenfelet akció- reakció végrehajtására. Számos tekintetben jó politikai és diplomáciai lépések sorozata.”¹⁴

„A válságkezelés döntéshozatal olyan rendkívüli körülmények között, amelyek kiemelkedő jelentőséggel bírnak a nemzeti biztonság, a gazdasági

⁹ A kézikönyv lábjegyzete: „Hálások vagyunk a Védelmi Kutatási Csoport (AC/243) VII. Bizottságán belüli Ad-Hoc Munkacsoportnak ezért a definícióért és a válságkezelés keretéért, amely a továbbiakban kerül tárgyalásra.”

¹⁰ A kézikönyv lábjegyzete: Oran Young, A közvetítők: Harmadik Felek a Nemzetközi Válságban (Princeton: Princetoni Egyetemi Sajtó, 1967.) 10. old.

¹¹ A kézikönyv lábjegyzete: Glenn H. Snyder és Paul Diesing, Konfliktus a nemzetek között: Alkudozás, Döntéshozatal és Rendszerstruktúra egy nemzetközi válságban (Princeton: Princetoni Egyetemi Sajtó, 1977.), 6. old.

¹² A kézikönyv lábjegyzete: Michael Brecher és Jonathan Wilkenfeld, Válság, Konfliktus és Instabilitás (New York: Pergamon Sajtó, 1989.), 5. old.

¹³ A polgári válságkezelés feladatainak áttekintése és új, korszerűbb javaslat kialakítására készített tanulmányok összefoglalója (Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Közhasznú Alapítvány, 2003.), 18. old.

¹⁴ Kőszegvári Tibor: A válságkezelés aktuális problémái. ZMKA Közlemények, 1994. 202. szám

jólét, a lakosság biztonsága, vagy a megfelelő rend fenntartása szempontjából.”¹⁵

„A válságkezelés egyfajta, az általánostól eltérő, attól sokkal operatívabb döntéshozatali eljárás, amely megszokottól eltérő probléma kezelésére, a tovább terjedés meggátolására és végleges megoldására irányul.”¹⁶

A válság sok esetben konfliktussá fejlődik, amelyre szintén nincs egyedüli elfogadott definíció:

„A konfliktus rendszerint a válság fokozatos kiterjesztése eredményeként alakul ki, ahol a szemben álló felek akarataikat erőszakos eszközökkel (fegyverrel) próbálják meg érvényesíteni.”¹⁷

„A konfliktus, mint erőszakos tevékenység, meglehetősen széles sávot fog át, beleértve magát a (nagy) háborút is. A háború a konfliktus legszélsőségesebb, de nem kizárólagos formája.”¹⁸

„A fegyveres konfliktus a politikai közösségek között, minden olyan hatalmi ellentét megnyilvánulása, amelyet fegyveres erők alkalmazása, bevetése jellemez.”¹⁹

„A konfliktus a társadalmi életre jellemző olyan szituáció, tevékenység, amelyben a résztvevő felek (emberek, csoportok, államok, államcsoportok) saját – valódi vagy vélt – érdekeik alapján mások háttérbeszorítására, esetleg megsemmisítésére törekszenek.”²⁰

¹⁵ George C. Marshall Biztonsági Tanulmányok Európai Központja: Válságkezelés, konfliktus megoldás és megelőzés – Szeminárium – Bp. ECFSS. 1999.

¹⁶ Az elektronikus kormányzat alapinfrastruktúráját képező nagy sebességű országos adattovábbító rendszer [az Elektronikus Kormányzati Gerinchálózatról és az Informatikai Közhálóról szóló 1188/2002. (XI. 7.) Korm. határozat]

¹⁷ Szternák György: A válságkezelés. ZMNE tansegédlet, Bp. 1998.

¹⁸ Csabai György: A béke, a konfliktus és a háború kérdései a XXI. Század hajnalán, Új Honvédségi Szemle, Bp. 1995/10

¹⁹ Gustenon E.G.: Osztrák nézetek a fegyveres konfliktusokról. In. Hadtudomány, Bp. 1993/4

²⁰ Hadtudományi Lexikon. Magyar Hadtudományi Társaság, Bp. 1995

IRODALOMJEGYZÉK

A CIMIC ALAPJAI. Magyar Honvédség Civil-katonai Együttműködési és Lélektani Műveleti Központ 2005. szeptember

Veress József: A gazdaságpolitika nagy elosztórendszerei. Typotex Elektronikus Kiadó, 2007

AJP-4.5 Szövetséges Összhaderőnemi BNT doktrína és eljárási módszerek, HM Elektronikai, Logisztikai és Vagyonkezelő Rt. kiadvány, 2001.

A kritikus infrastruktúra védelem finanszírozásának lehetőségei. Szerk: Dr. Báger Gusztáv. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2008.

Általános válságkezelési kézikönyv, BM Polgári Védelem Országos Parancsnoksága Euroatlanti Integrációs és Nemzetközi Kapcsolatok irodája, 1997.

A védelemgazdaságtan makrofolyamatai. Hadigazdaságtan. (Szerk.: Dr. Turák János) Tankönyv. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Védelemgazdasági Tanszék, Budapest, 2003.

Az erőforrások hatékony felhasználásának tervezése a védelmi szférában, különös tekintettel a pénzübeni erőforrásokra. OKTK kutatási összefoglaló. Témavezető: Dr. Király László. BHKK Alapítvány 2003. (CD: BHKK Alapítvány © 2002.)

Briák Ottó: A katonai termékazonosítás útkeresése, Hadtudomány 2003/2.

Briák Ottó: Az Országos Védelmi Tervező Rendszer elgondolása. Előadás a HM Védelmi Hivatal által szervezett OVTR konferencián. 2005. november

Elgondolások a GKM védelmi célú tartalékolási stratégiájának megalapozásához. Tanulmány. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2003.

Előtanulmány a katasztrófavédelem költségvetési tervezéséhez és finanszírozásához a KöViM ágazatainál. Tanulmány. COMPRA Oktatási, Kereskedelmi és Gazdasági-Szolgáltató Kft., Budapest, 2002. január

Gazda Pál: Védelemgazdaságtan. Egyetemi jegyzet

Gazda Pál – Kasza Zoltán: A gazdaság és a katonai stratégia néhány közgazdasági összefüggése I. rész. Katonai Logisztika, Anyagi-Technikai Biztosítás. Budapest, 11. évf. 2003. év 1. szám.

Gazda Pál - Medveczky Mihály. A gazdaságfelkészítés és -mozgósítás tervezésének egyes módszertani kérdései és azok elméleti vonatkozásai. Hadtudomány, 2003/1.

International CEP Handbook 2006. Civil Emergency Planning in the EAPC/NATO countries. SEMA's Educational Series 2006:1. Swedish Emergency Management Agency

Király László: A gazdaság védelmi felkészítésének (gazdaságmogósítás) egyes kérdései a tervgazdaságból a szociális piacgazdaságba átmenet időszakában. Kandidátusi értekezés. ZMKA, 1993.

Medveczky Mihály: A nemzetgazdaság minősített időszakos teljesítőképessége vizsgálatának elméleti alapjai és a gazdaságmogósítás tervezésének lehetséges korszerűsítési irányai. Doktori (PhD) értekezés. ZMNE, 2004.

Milward, Alan S.: „Háború, gazdaság, társadalom. 1939-1945. A II. világháború hátterében meghúzódó gazdasági események” Fordította: Kiss Annamária, 1999. Aquila Könyvkiadó, 2000.

LTCDR Palmer, S.: HNS An Overview. Tudományos konferencia a BNT tervezésének és végrehajtásának védelmi igazgatási feladatairól. Budapest, 2002. december 11

Szternák Gy.: A válságkezelés, konfliktus-megelőzés a szövetségi rendszer keretében, Jegyzet, ZMNE, 2002.

Az ORSZÁGOS NUKLEÁRISBALESET-ELHÁRÍTÁSI INTÉZKEDÉSI TERV 5.3.1. fejezetéhez tartozó OBEIT 5.1. sz. Útmutató. Szervezeti Nukleárisbaleset-elhárítási Intézkedési Tervek kidolgozása és folyamatos karbantartása. KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓS BIZOTTSÁG 2008. május

Paul Kennedy: A nagyhatalmak tündöklése és bukása. Gazdasági változások és katonai konfliktusok. Akadémiai kiadó. BP. 1992.

Ránki György: A II. világháború gazdaságtörténete. Akadémiai Kiadó BP. 1990.

Bokros Lajos – Surányi György: Piac és pénz a modern gazdaságban. KJK. BP. 1985.

P. A. Belov: A korszerű háború gazdasági kérdései. MN POLFCSF. BP 1952.

Az első világháború gazdasági következményei. Az átmeneti gazdálkodás problémái.

Magyar gazdaságkutatói Intézet BP. 1943.

Dr. Vágó János: Háborús pénzügyi és gazdasági problémák. Pénzintézetek Országos Egyesülése BP. 1918.

Fegyverkezés és világ gazdaság. Kossuth, Budapest, 1982.

Henry Mintzberg: Stratégiai safari. HVG. Budapest, 2005.

Zöld könyv a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti programról. A 2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 1. melléklete. Határozatok Tára 31/2008.

Hadtudományi Lexikon (Főszerkesztő: Szabó József), Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest 1995.

Dr. Gazda Pál – Tóth József: Védelemgazdaságtan. Egyetemi jegyzet. ZMNE Közgazdaságtan és Védelemgazdaságtan Tanszék, Budapest, 2002.

Dr. Király László: A PM helye, szerepe és feladatai a gazdaság védelmi felkészítésében. Ábragyűjtemény a ZMNE VK tanfolyami előadáshoz, 1997. november hó

USA Katonai Szótár (DoD, NATO)

Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: Közgazdaságtan, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000.

Kőrösi István: Beruházás, fogyasztás és növekedés (Lehet-e a belső piac – beruházás, fogyasztás – a gazdasági növekedés korábbinál fontosabb tényezője?) (http://www.vki.hu/korosi_-_vita1.shtml)

Dana Bash: Bush budget shows record deficit, billions in tax cuts. CNN Washington Bureau, February 3, 2003. (www.cnn.com/inside/politics)

How the Raeagan Budget Deficits Became Today's Surpluses
(<http://www.ctj.org/html/def0301.htm> 2004. 02. 13.)

Economic Euro-indicators. Forrás: Eurostat (<http://www.ksh.hu>)

Aktuális makrogazdasági adatok. PM Gazdaságpolitikai Főosztály, 2003. október ([http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/...../\\$File/zseb031002.pdf](http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalarticles/...../$File/zseb031002.pdf))
Az Európai Unióról szóló (Maastrichti) szerződés – 1992. feb. 7. – 1993. nov. 1. 109J (ma: 121.) Cikk

Bécsi József-Marsi Márk-Patkó Szabolcs-Dr. Zúgó Liliána: Államháztartási hiány versus gazdasági növekedés
([http://www.p-m.hu/web/home.nsf/portalarticles/.\\$File/Allamhaztartasihiany.pdf](http://www.p-m.hu/web/home.nsf/portalarticles/.$File/Allamhaztartasihiany.pdf))

Medveczky Mihály: A gazdaságfelkészítés egyéb rendkívüli helyzeteiről. Kard és Toll. Válogatás a hadtudomány doktoranduszainak tanulmányaiból, Honvédelmi Minisztérium Oktatási és Tudományszervező Főosztály, 2003/1. szám.

Globális trendek 2015-ben: Dialógus a jövőről nem kormányzati szakértőkkel (Ford.: Szabó Ferenc) Eredeti cím: Global trends 2015:A dialogue about the future with nongovernment experts
(<http://www.odci.gov/cia/publications/globaltrends2015/>)

Dr. Gazda Pál – Dr. Simkó László: A gazdaságmozgósítás katonai ökonomiai követelményrendszere, összehasonlításának elméleti és gyakorlati kérdései. Tanulmány. ZMKA, Budapest, 1993. március

Turák János: Védelmi ipar – védelemgazdaság
(<http://www.zmka.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2001/2/11/t-01.htm>)

Engels, F.: Anti-Düring, K. Marx és F. Engels művei, 20. kötet

Gazda Pál – Kasza Zoltán: A gazdaság és a katonai stratégia néhány közgazdasági összefüggése I. rész. Katonai Logisztika, Anyagi-Technikai Biztosítás. Budapest, 11. évf. 2003. év 1. szám

Medveczky Mihály: Tartaléktervezést támogató informatikai rendszer fejlesztése (Diplomaterv), Budapesti Műszaki Egyetem Vállalati Vezetés és Gazdaságtan Tanszék, Budapest, 1992. november.

A védelemgazdasági alapterv elkészítésének módszertani szabályai. 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rend. 1. számú melléklete

KHVM összeállítás Magyarország árvíz-veszélyeztetettségéről, az árvizek elleni védelemről, illetve a védekezés ellátásával kapcsolatos tennivalókról, 1993.

Dr. Király László: A gazdaság védelmi felkészítése. NATO/EU-csatlakozás és a védelmi szektor. ZMNE Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 1999.

Közúti, vasúti szállítás során szabadba kerülő folyékony veszélyes anyagok kármentesítése, semlegesítése. Tanulmány. Közlekedéstudományi Intézet. Budapest, 1994. május

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Szövetsége Alapokmányának törvénybe iktatásáról
1993. évi II. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről.
1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról
1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
2004. évi CIV. törvény a magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról
2006. évi XXVI. törvény a földgáz biztonsági készletezéséről,
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról,
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
- 222/1999. számú törvény a Cseh Köztársaság védelmének biztosításáról,
- 240/2000. számú törvény a válságkezelésről és egyes törvények módosításáról.
- 241/2000. számú törvény a válsághelyzet idején hozható gazdasági intézkedésekről, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról (Cseh Köztársaság).
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről.
- 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről
- 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról
- 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 16/2000. (VI. 8.) EüM rendelet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról.
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról
- 165/2003. (X. 18.) Korm. rendelet a nukleáris és radiológiai veszélyhelyzet esetén végzett lakossági tájékoztatás rendjéről

3124/1992. Korm. határozat a védelmi felkészítés és az országmozgósítás koncepciójáról

3344/1993. Korm. határozat a nemzetgazdaság minősített időszakai teljesítő-képességéről

2144/2002. (V. 6.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

2073/2004. (III. 31.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság új nemzeti biztonsági stratégiájáról.

2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti programjáról

2001. évi CX. törvény a villamos energiáról

az 1993. évi XLVI törvény a statisztikáról

90/2003 (HK 24.) HM utasítás a beszerzési szerződések termékkodifikációs záradékának alkalmazásáról

A Gazdaságbiztonsági Tartalékról szóló 84/1994. (V. 27.) Korm. rend.

Az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás szabályairól szóló 17/2001. (IV. 28.) EüM rendelet

40/2008. (IV. 17.) OGY határozat a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról

1993. évi XLIX. törvény a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezéséről

2006. évi XXVI. törvény a földgáz biztonsági készletezéséről

az 50 MW és annál nagyobb teljesítményű erőművek energiahordozó készleteinek legkisebb mértékéről és a készletezés rendjéről szóló 44/2002. (XII. 28.) GKM rendelet

a földgáz biztonsági készlet felhasználására vonatkozó egyes szabályokról szóló 75/2007. (VIII. 17.) GKM rendelet

Az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz-ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól szóló 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet

132/2008. (V. 14.) Korm. rendelet az önkormányzati miniszter feladat- és hatásköréről

2270/2005. (XII. 6.) Korm. határozata a NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottsággal történő kapcsolattartás, illetve a polgári veszélyhelyzeti tervezési feladatok koordinálásának rendjéről

176/2003. (X. 28.) Korm. rendelet a befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről

40/2001. (III. 6.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről

1025/2001. (III. 23.) Korm. határozat a beregi térségben 2001. év tavaszán keletkezett árvízi károk enyhítéséről

Rövidítések, jegyzetek

Crisis – válság, krízis

Exigence – szükség

Emergency – szükségállapot, kényszerhelyzet, szükség-, vész-

Circumstances – körülmények, helyzetek, állapotok

Disaster – katasztrófa

War – háború

ITJ – Ipari Termékek Jegyzéke (1996. január 1-től hivatalosan nem használható)

BTO – Belföldi Termékosztályozás (2008-tól nem használható)

SZJ – Szolgáltatások Jegyzéke (2008-tól nem használható)

TESZOR – Termékek és Szolgáltatások Osztályozási Rendszere, alkalmazása 2008. január 1-től kötelező. (Az Európai Parlament és a Tanács 451/2008/EK rendelete, 2008. április 23.)

NEAK - Nemzetközi Egységes Anyagi Kód

HETK - Honvédségi Egységes Termékkód

SK – Stratégiai Koncepció (**SC** – Strategic Conception)

VRM – Válságreakáló Műveletek (**CRO** – Crisis Response Operations)

ÖHT – Összefegyvernemi Hadműveleti Terület (**JOA** – Joint Operational Area)

KVM – Kollektív Védelmi Műveletek (**CDO** – Collective Defence Operations)

PI – Public Information (Tömegtájékoztatás)

PPP – Public Private Partnership (Köz- és Magánszféra Partnersége) a közfeladatok ellátásának az a módja, amikor az állam a szükséges létesítmények és/vagy intézmények létrehozásába, fenntartásába és üzemeltetésébe versenyeztetés útján bevonja a magánszektor. A PPP keretében a vállalkozó szolgáltatást nyújt az állam részére, átvállalja az állam feladatait és ezért a szolgáltatásért az állam és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője szolgáltatási díjat fizet.

(<http://www.gkm.hu/dokk/main/boxok/publicprivate/pppkezdo.html>)