ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM
KOSSUTH LAJOS HADTUDOMÁNYI KAR
Hadtudományi Doktori Iskola

BOGNÁR BALÁZS pv. százados

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG VÉDELMI IGAZGATÁSI RENDSZERÉNEK LEHETSÉGES KORSZERŰSÍTÉSE

című

Doktori (PhD) értekezés

Szerzői ismertetője

Budapest, 2009.

Személyes adatok

Név (rf.): Bognár Balázs pv. százados

Munkahely: Önkormányzati Minisztérium,
Kormányzati Koordinációs Bizottság Titkársága
Beosztás: vezető tanácsos

Szakvezető: Prof. Dr. Szternák György nyá. ezredes,
egyetemi tanár, CSc.

Témavezető: Dr. Hülvely Lajos nyá. alezredes,
tanszékvezető egyetemi docens, PhD.

A kutatási téma

Tudományág: Hadtudomány

Tudományszak: Az országvédelem és a hadtudomány általános elmélete

1. A kutatási téma címe

„A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG VÉDELMI IGAZGATÁSI RENDSZERÉNEK LEHETSÉGES KORSZERŰSÍTÉSE”

2. A tudományos probléma megfogalmazása

A demokratikus jogállam intézményrendszerének kialakítása hazánkban a rendszerváltás kapcsán, a politikai intézményrendszer és a gazdasági struktúra alapvető megváltoztatását eredményezte, egyidejűleg megkövetelte az államszervezet hatalmi ágai jog- és hatásköreinek *„újraelosztását”*, a közigazgatás szervezet- és feladatrendszerének, igazgatási jogosítványainak, kötelezettségeinek kizárólag jogszabályokon alapuló újra-szabályozását is. A védelmi igazgatás szervezet- és feladatrendszere a demokratikus államrend kialakulásától kezdődően folyamatosan épült fel, és mai aktuális helyzetében is folytonosan változó, sokszínű arculatot mutat. A védelmi igazgatási rendszert szabályozó jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei (a kilencvenes évek közepéig alapvetően a honvédelmi törvények és a 3000-es kormányhatározatok) 1993-tól sorra születtek meg, és kerültek módosításra az országunkra ható biztonsági kihívásokban végbement változások, döntően a NATO-hoz és az Európai Unióhoz való csatlakozásunk hatásaként. Az uniós csatlakozásunk következményeként a közigazgatási reform a települések, községek, városok autonómiájának megerősítését, a regionális önkormányzatok kialakítását, a kistérségi rendszer kiépítését

tervezte. Az említett időszakban, az önkormányzati szakemberek egyöntetű véleménye volt, hogy a közigazgatási reform keretében, a decentralizációs folyamat legmeghatározóbb elemei a régiók, valamint az azokon belül kialakításra kerülő regionális szervezetek lesznek legyenek. A Magyar Köztársaság területi közigazgatási beosztása azonban, a tradíciók megtartása mellett döntve, nem követte az Európai Unió regionális szervezési elveinek megfelelő ötfokozatú NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) tagozódást. Az Európai Unió a Magyar Köztársaság csatlakozásakor nem követelte meg, hogy az újonnan belépő tagállamok az évszázadok (hazánk esetében egy évezred) alatt kialakított önkormányzati és államigazgatási rendszerüket regionális alapra helyezzék. Elvárásuk volt azonban, hogy a csatlakozó új országok olyan központi és regionális intézményeket hozzanak létre, melyek alkalmasak lesznek az uniós támogatások és fejlesztési programok kidolgozására, a pályázatokon való sikeres szereplésre. Az önkormányzati igazgatás felülvizsgálatának egyik célja tehát az állam eltúlzott központosított hatalmának korlátozása, a regionális fejlesztéspolitika kimunkálása, valamint az egész állami intézményrendszer hatékonyságának növelése volt.

„Általánosan elfogadott elv a szubszidiaritás gyakorlati megvalósítása, miszerint az állam a régiók irányába delegál feladatokat és eszközöket." Ez a hatalom ésszerű lebontásával, és a decentralizálási folyamat következetes véghezvitelével járna. Ennek megfelelően a feladat- és hatáskörrendezés a decentralizáció elvét kívánja érvényesíteni, vagyis nagyon helyesen nem az önkormányzati rendszeren belüli funkciók átrendezésére, hanem a központi kormányzati feladatok egy részének (pontos kompetencia meghatározás utáni) regionális szintű telepítésére irányul. Az állami elképzelés szerint tehát feladatainak és eszközeinek egy részét a régiók szintjére delegálta volna. A feladatok ilyen irányú és ilyen mértékű elosztása, újraszervezése igen mélyreható tervezési feladatokat igényel. Annak ellenére, hogy a régiók kialakításának folyamatai – bizonyos központi közigazgatási szervektől eltekintve pl.: regionális államigazgatási hivatalok, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat – nem mentek végbe és a tervezett hét régió elképzelése nem nyert kellő politikai és nemzeti támogatást a tradicionális megyerendszerrel szemben, a védelmi igazgatási rendszer, a megváltozott biztonsági kihívások következtében folyamatos változásokon ment keresztül. E változások előidézését megítélésem szerint az határozta meg, és határozza meg napjainkban is, hogy nincs egy olyan dokumentum, egy olyan *Védelmi Igazgatási Stratégia,* amely a Nemzeti Biztonsági Stratégia aktív és szerves részeként, abba integrálódva és azzal egységesen – a szakágazatok egyetértésén alapulva – jelenik meg a nemzeti stratégiák rendszerében.

Véleményem szerint egy ilyen stratégia nélkül tovább gyűrűznek azok a rendszerben évek óta felbukkanó anomáliák (Pl.: a biztonság megítéléséből, annak értelmezéséből, a biztonsági környezetünk, a valós fenyegetettségünk megítélésében való különbözőségek értelmezéséből, a védelmi igazgatás központi szintjén működő szervezetek feladat-, hatásköri illetékességének interferenciáiból… stb.), melyek közös megoldása nélkül a védelmi igazgatás komplex rendszerének mindenki számára tiszta és egyértelmű áttekinthetősége vízió marad csupán. A különböző szakmai viták, a hazai védelmi igazgatással foglalkozó publikációk tanulmányozása alapján, valamint a rendszerben területi, majd kormányzati szinten eltöltött éveim során szerzett tapasztalataim szerint, a védelmi igazgatás szervezési feladatainak végrehajtása csak pontosan meghatározott időrendben, egy jól konstruált forgatókönyv, összehangolt és egységesített tervrendszer, egy minden tekintetben átgondolt *Védelmi Igazgatási Stratégia* által válik kivitelezhetővé. PhD doktori disszertációmban e stratégia szükségességének bizonyítására, valamint a védelmi igazgatás rendszere 1939-től napjainkig tartó történeti fejlődésének, jogszabályi és szervezeti változásainak bemutatása mellett, az általam végrehajtott átfogó elemző-értékelő rendszervizsgálat (a védelmi igazgatás komplex vezetés-irányítási rendszerének helyzetelemzése) során kialakult javaslataimmal, a szükséges változtatások indoklására, a továbbfejlesztés lehetőségeinek bizonyítására, a Magyar Köztársaság Védelmi Igazgatási Stratégiájának megalkotásához szükséges alapok megteremtésére teszek kísérletet.

3. A téma kutatásának célkitűzései

- Átfogóan *megvizsgálni* a Magyar Köztársaság komplex védelmi igazgatási rendszerének jelenlegi állapotát;
- Részletes helyzetelemzéssel *bemutatni* a védelmi igazgatás központi vezetés-irányításának helyzetét, korszerűsítésükre javaslatokat megfogalmazni a védelmi igazgatási stratégia keretében;
- *Feltárni* a védelmi igazgatási rendszer működését szabályozó jogszabályi alapokat, az ágazati jogszabályok kapcsolódási pontjai anomáliáinak kiküszöbölésére egy új szabályozási koncepció keretében javaslatokat megfogalmazni;
- *Bemutatni és elemezni* a védelmi igazgatással foglalkozó hazai jogszabályokat, a prioritást élvező feladatokat, továbbá következtetések levonásával javaslatot tenni a jogszabályi háttér korszerűsítésére;

- *Felkutatni* más stratégiák, ágazati munkaanyagok (nemzeti biztonsági stratégia és ágazati stratégiák) hasznosítható módszereit, gyakorlati eredményeit;
- *Javaslatot tenni* a védelmi igazgatási stratégiában megfogalmazott elvek, célok, prioritások által, a rendszer fejlesztésének lehetséges irányaira;

4. A téma kutatási módszerei

A kutatási célkitűzések elérése érdekében a disszertáció elkészítése során az alábbi módszereket alkalmaztam:

- általános – benne összehasonlítás és általánosítás, valamint átfogó történeti (kronologikus) vizsgálati – módszer;
- elemzés – részletes és átfogó helyzetelemzés-helyzetértékelés, (analízisekre és szintézisekre épülő) következtetések levonásával, javaslatok megfogalmazásával;
- a vonatkozó szakirodalom és jogi szabályozás kutatása, tanulmányozása, értelmezése és feldolgozása;
- a részkutatási eredmények feldolgozása (jegyzetekben), publikálása (szakmai folyóiratokban), konferenciákon (felkészítéseken) történő előadása.

A fent felsorolt kutatási módszerek mellett, munkámat a rendszeres interjúk, szakmai konzultáció jellemezték. Ennek megfelelően folyamatosan egyeztettem az Önkormányzati Minisztérium Kormányzati Koordinációs Bizottság Titkársága és a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal szakértőivel, az ágazatok védelmi igazgatással foglalkozó szaktekintélyeivel, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem oktatóival, a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok titkárságainak munkatársaival, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok szakembereivel, a Magyar Polgári Védelmi Szövetség, valamint a TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Közhasznú Egyesület tagjaival.

5. Az értekezés tartalmi felépítése

I. Fejezet: A biztonság időszerű kérdései

A rendszerváltás óta eltelt húsz év első felében, főleg a migrációs- és a délszláv válság miatt kialakult katonai kihívások, majd a második felében a természeti eredetű katasztrófahelyzetek, a terrorveszély, a szervezett bűnözés, a kritikus infrastruktúrák veszélyeztetése, a közrend erőszakos megzavarása, az energiaválság és a járványok miatt

kialakult helyzetek kezelésére került sor. Az átfogó megközelítésből adódóan elmondható, hogy bár a közvetlen (hagyományos értelemben vett) katonai kihívások konfliktus veszélye csökkent, de maga az ország egységes védelmi rendszerében, a védelmi igazgatás egészén belül, a honvédelem rendszerében a katonai eszköztár megjelenik és ezeket jelenleg az aktuális kihívások felszámolására és az azokra adott válaszokra használjuk (pl.: honvédségi erők és eszközök alkalmazása az árvízi védekezésnél). A kihívások változásaihoz – meggyőződésem szerint – a hazai, elméleti és gyakorlati szakemberek közössége sikeresen alkalmazkodott. Az elért eredmények azonban csak akkor maradnak valós sikerek, ha azokra alapozva tovább építjük és bővítjük a biztonságpolitika tudományát és tekintetbe vesszük, hogy a fenyegetések ezernyi arcot ölthetnek és nem állnak meg egy-egy tárca, vagy szakma hatáskörénél, hanem ágazati határokra való tekintet nélkül fejtik ki hatásukat. A komplex módon értelmezett biztonság szavatolása érdekében a védelmi igazgatás komplex rendszerében jelentkező feladatokra az érintett szervezeteknek folyamatosan felkészültnek kell lenniük. Nem mehetünk el szó nélkül a társadalom reakciói mellett sem. Továbbra is kötelességünk figyelni és értékelni azt, mert a biztonság dinamikája – hitem szerint – az emberek biztonságérzetének változásából mérhető reálisan. A biztonság komplex értelmezése mutatja, hogy nincsenek kizárólagosan sajátos nemzeti érdekeink a biztonság kérdésében. A globális, a regionális és helyi fenyegetések, kockázatok, kihívások együtt hatnak ránk, azokat együtt kell értelmeznünk. *Olyan ez, mint egy képzeletbeli fal, amelynek egy-egy téglája, egy-egy veszélyforrást jelent, de az egész fal bármiféle különleges helyzettel szemben csak egységesen véd bennünket.*

A biztonság időszerű kérdései is alátámasztják a védelmi igazgatás létét, alkalmazását, továbbfejlesztésének szükségességét. Hivatásomra való tekintettel, a továbbiakban célom, hogy sikeresen megvilágítsam a védelmi igazgatás rendszerét és kiemelkedően fontos szerepét az ország és ami a legfőbb, embertársaink védelmében.

II. Fejezet: A jelenlegi helyzet elemzése, értékelése

A védelmi igazgatás jelenlegi működési rendjéhez tartozó tevékenységek elemzésének-, értékelésének elvégzésénél a szabályozottságra, a feladatrendszer és a megvalósításához rendelkezésre álló szervezeti struktúrára, továbbá a tevékenységek irányítása területeire összpontosítottam. Helyzetelemzésem alapvető célját a központi (és területi) védelmi

igazgatás valós állapotának, illetve működése reális folyamatainak különböző (tárca és egyéb) érdekektől mentes áttekintése képezte annak érdekében, hogy a központi védelmi igazgatás működésén keresztül feltáruljanak és dolgozatomban kiformálódjanak a védelmi igazgatás komplex rendszerére kiható tényezők motivációi. Ezen túlmenően a helyzetértékelés (megítélésem szerint szükségszerű) elvégzése az általam a hipotéziseknél meghatározott Védelmi Igazgatási Stratégia alapjainak összeállítását és az abban foglalt elvek, célok, prioritások, megítélések, következtetések, szakmai és tudományos javaslatok megalapozását szolgálta. A védelmi igazgatás komplex rendszere kialakítását és működését keretbe foglaló jogszabályok, állami irányítás egyéb jogi eszközei, illetve ágazati és más normatív rendelkezések, egymásra épülve és egymással összhangban, a szabályozási igényeket és követelményeket alapvetően kielégítve, biztosítják a rendszer működését. Az egyes fogalmi körök és (jog)értelmezési gondok esetében azonban további feladatok állnak a jogalkotók előtt. A központi védelmi igazgatási szervek tevékenységét meghatározó feladatok a helyzetértékelésem megállapításai szerint jogszabályi alapokon nyugszanak és azok a kormányzati koordináció és döntés-előkészítés, illetve az ágazati tevékenységek vonatkozásában elkülönülnek egymástól. Ezzel együtt a védelmi igazgatás komplex rendszerében megjelenő (a biztonsági kihívások által gerjesztett) új feladatok esetében a szervezeti hovatartozás, a jog- és hatásköri kérdések rendezése és mindezek jogszabályi keretekbe történő beillesztése jelenleg, az érintett ágazati szervek egyeztetésére szorul. Ezen jogalkotási folyamatokat megítélésem szerint a Védelmi Igazgatási Stratégiában meghatározott elveknek, céloknak megfelelően kell végrehajtani. A folyamatosan bővülő tartalmú (egyre szélesebb ismereteket megkövetelő) védelmi igazgatási tevékenységek szervezeti feltételeinek áttekintése kapcsán általános megállapításom, hogy ágazati szinten a szervezetek és létszámok vonatkozásában a 2006. évi kormányzati átalakítást követően kedvezőtlen változások következtek be, melyek hatásai a jelenlegi rendszer arculatát is meghatározzák. Napjainkban, bár különböző szervezeti keretek között, sikerült a nagy tapasztalatokkal rendelkező szakállomány egy részét megőrizni, a gyakorlati tevékenységek tapasztalatai szerint a rendszer működőképességének fenntartása, véleményem szerint a hatékony feladatellátás javítása végett szükséges a fiatalabb generáció (több nyelven beszélő, számítástechnikához, informatikához jól értő friss diplomások) szakmaiságának kialakítása, részükre a tapasztalatok átadása. A védelmi igazgatási tevékenységek központi irányítása terén végzett helyzetértékelésem megerősítette bennem az ágazati védelmi igazgatási szervek létjogosultságának (és megfelelő szakmai önállóságuk biztosításának) szükségességét.

Az ágazatokon belül működő védelmi igazgatási szervek minden esetben több kiemelt tevékenységi területen végzik napi feladataikat. Az ágazati feladatok ellátása mellett kormányzati koordinációs és döntés-előkészítési funkcióikat is betöltenek. A kormányzati koordinációs és az ágazatokon belüli szakirányítási tevékenységek ellátásának feltételei a kialakított decentralizált rendszerben csak részben biztosítottak.

A védelmi igazgatási tevékenységek jelenlegi irányítási rendszerében alapvető változtatásokra van szükség. A védelmi igazgatás komplex rendszere korszerűsítésének alapgondolatait tartalmazó stratégiai dokumentumban javaslatként fogalmazódhat meg egy tanácsadó testület létrehozása közvetlenül a Kormány számára, illetve a központi irányítás védelmi tevékenységek szerint széttagolt rendszerének integrálása, aminek a vezetési hatékonyság és a költségtakarékosság (párhuzamosságok megszűntetése) szempontjából jelentkeznek előnyei.

III. Fejezet: A központi szint védelmi igazgatási feladatai

A Magyar Köztársaság komplex védelmi igazgatási rendszerének központi irányítása jogilag szabályozott keretek között és a kormányzat eszközeivel valósul meg. A Kormány irányítási tevékenységéhez szükséges megalapozott döntés-előkészítések elvégzését a minisztériumok szakapparátusa biztosítja. Jelenleg a Kormány védelmi igazgatási feladatainak ellátása, valamint irányítási felelősségének érvényesítése a tárcákra átruházott irányítási és koordinációs hatáskör gyakorlásával történik. A központi koordináció mellett az ágazatok szakmai felelősségét biztosítani kell. Amíg a különleges helyzetek kezelése során egy ágazat dolgozik, addig nem kell kormányzati koordináció. Amikor a helyzet kezelése túllép az ágazat teljesítő képességén, hatáskörein, akkor kell belépnie egy országos koordinációs szervezetnek. A védelmi igazgatás decentralizált irányítási rendszerében – mint azt a disszertációm helyzetelemzésében bemutattam – valamennyi minisztériumnak jogszabályokban rögzített irányítási és koordinációs feladatai vannak. *Ezen feladatok pontos – stratégia szintű – behatárolása lehetővé tenné az adott védelmi szakterület tárcaközi összefogását.* A több minisztériumra, illetve központi kormányzati szervre kiterjedő védelmi feladatok irányítását külön jogszabályok alapján létrehozott – sokszámú – szakbizottságok segítik. Az átfogó megközelítésnek megfelelően a védelmi igazgatási rendszerben jelenleg regnáló szakbizottságok feladat- és hatásköreit – a hatékonyság fokozása, az átláthatóság végett egy átfogó empirikus felmérés végrehajtását követően – felül kellene vizsgálni, azon szemüvegen keresztül, hogy hogyan képesek feladataikat ellátni, más tárcaközi bizottságok

(szakbizottságok) egyidejű működése mellett. A védelmi igazgatás decentralizált rendszerű központi irányításában az évek során kialakult gyakorlat szerint az ún. követelménytámasztó tárcák (honvédelmi, önkormányzati, gazdasági, és pénzügyi) együttesen modifikálják a védelmi felkészítés prioritásait, a stratégiai elgondolások alapjait, valamint a védelmi igazgatási rendszer egészét érintő kormánydöntésekhez szükséges szakmai előterjesztések lényegi pontjait. Ezzel együtt a decentralizált irányítás rendszerében *általános módszer*ként említhető a tárcák kompetenciával rendelkező szakállományának összehívása a kiemelt védelmi igazgatási feladatok együttes és hatékony megoldása érdekében (brain storming).

Kijelenthető, hogy *a Kormány közvetlen, egységes védelmi koordinációs szervezet támogatása nélkül funkcionál.* Habár a gyakorlat által életre hívott irányítási és koordinációs módszerek helyességét az eredményesen végrehajtott védelmi felkészítési feladatok együttesen igazolják, véleményem szerint a XXI. Században, állami szinten nem működtethetünk létfontosságú rendszereket (védelmi igazgatási rendszer) – átfedésekkel telítetten – tapasztalati alapokon. A központi akarat érvényesítése mögött *két olyan tényező húzódik meg*, amelyekre a kormányzati irányítást érintő javaslatok kidolgozásánál érdemes megkülönböztetett figyelmet szentelni. *Egyik tényező, az ágazati önállóság fennmaradása*. Ez, a szervezetében változó és létszámában lecsökkent minisztériumi szerveknél, *a megmaradt szakértői állományra építés* lehetőségét biztosítja. Az ágazatoknál megmaradt szakértők tapasztalata, az ágazatok szakirányítása alá tartozó szervezetek védelmi szakállományának kedvezőbb szervezeti feltételeivel (létszámstop feloldásával, pályakezdők betanítási lehetőségével) párosulva együttesen biztosíthatják az adott ágazati feladatok ellátásához szükséges készségeket és képességeket. *A másik tényező*, az ágazatok közötti koordinációs feladatok terén és a kormányzati irányítás elősegítése vonatkozásában meghatározó *ÖM KKB Titkársága*, valamint a *HM Védelmi Hivatala* funkcionálása. A védelmi igazgatásban egyedülálló tapasztalatokkal rendelkező két szervezet ma is biztosítékát jelenti a védelmi igazgatás szakszerű működtetésének. Az ÖM KKBT és HM VH vonatkozásában, disszertációm helyzetértékeléséből kiderül, hogy mindkét szervezet feladatrendszere rendkívül összetett.
A két szervezet meghatározó szerepet tölt be a kormányzati irányítás elősegítése területén, valamint a védelmi felkészítés minőségorientált koordinálásában. Megítélésem szerint a központi közigazgatás elemi érdeke *mindkét szervezet megőrzése.* Az ágazatok kiterjedt tartalmú védelmi, védelmi igazgatási feladatainak előkészítése és koordinálása érdekében *szükség van a különböző szervezeteken belüli szakértői állományra.* Az ágazatok védelmi igazgatási szakértői *összefogják* a minisztériumok szakirányítása alá tartozó szervezetek

védelmi igazgatási tevékenységét, *együttműködnek* a kormányzati szintű feladatok előkészítésében az ágazatokkal és a területi védelmi igazgatási szervekkel. Véleményem szerint az *ágazati önállóság biztosítása* nem nélkülözheti a minisztériumokon belüli védelmi igazgatási szervek, szakértők rendszerben tartását. Abból kifolyólag, hogy a központi közigazgatás védelmi koordinációja egységes központi kormányzati szerv nélkül, decentralizált rendszerben működik, felvetődik *egy közvetlen kormányzati tanácsadó testület* létjogosultságának kérdése. A Kormány védelmi tanácsadó testületének szerepe a centralizált irányításhoz szükséges feltételek megteremtésében jelentkezne. A fenti központi koordinációs igényhez kapcsolódó jogi hátteret (törvényi és alkotmányos szabályozást) úgy kell kialakítani, hogy az Alkotmány 40.§-ban foglaltak ne zárják ki, hogy a Kormány által létrehozott bizottságok (testületek) koordinációs feladatot kaphatnak. Jelenleg a honvédelem rendszerébe nem lehet más módon „beavatkozni". A fentieken túl azzal is számolni kell, hogy a különböző védelmi feladatok központi irányításának támogatására, *esetenként megvalósítására, védelmi feladatonként külön-külön tárcaközi vagy más kormányzati szintű bizottságok működnek és ezeknek a testületeknek a legtöbb esetben ugyanazon személyek a tagjai.* Az életben előfordulhat, hogy több védelmi feladat egyidejűleg jelentkezik, ami felveti az egyes testületek kiürülésének veszélyét, illetve negatívan befolyásolhatja az adott testület hatékony működtetését. Erre a helyzetre megoldási alternatívát szükséges felállítani.

Végkövetkeztetésként levonható, hogy a védelmi igazgatás központi irányításának több éve funkcionáló rendszere, ma is rendelkezik mindazon képességekkel, amelyek lehetővé teszik a védelmi feladatok előkészítésének és végrehajtásának folyamatos irányítását. Mindazonáltal a központi védelmi igazgatásról alkotott helyzetelemzésem alapján javaslom, hogy a kialakítandó Védelmi Igazgatási Stratégiában érdemes és szükséges – a rendszer minden egyes szereplője számára egyértelműen – megfogalmazni azokat az elveket, javaslatokat, célokat, prioritásokat, amelyek révén a védelmi igazgatás irányítása a jövőben még inkább megfelelhet a vele szemben támasztott követelményeknek, az újonnan felbukkanó kihívásoknak.

IV. Fejezet: A korszerűsítés lehetséges stratégiai alapjai

A védelmi igazgatás szabályrendszere részben egymásra épülő, részben egymástól független normatív szabályokból áll, amelyek a jogszabályi hierarchia teljes spektrumát felölelik az

Alkotmánytól kezdve törvényeken, kormány és miniszteri rendeleteken keresztül, kiegészülve a Kormány határozataival, a miniszterek utasításaival és határozataival, a koncepció / stratégia típusú dokumentumokkal. Összességében elmondható, hogy e szabályozások nem alkotnak koherens rendszert, inkább az ágazati kompetenciákból adódó, funkcionális alapokon nyugvó széttagoltság jellemzi őket. A komplex védelmi igazgatás rendszere jogszabályi alapokon működik és a védelmi igazgatási tevékenységek szabályozottsága terén fellelhető hiányosságok jellegüket tekintve, lényegesen nem befolyásolják a rendszer egészének működését. Ezzel együtt nem lehet elmenni a szabályozottság terén fennálló rendezetlenségek mellett, mivel az egyes fogalmak eltérő értelmezése, az irányítási vagy koordinációs hatáskörök általánossága, illetve a jogszabályalkotás elhúzódása károsan hathat a komplex védelmi igazgatási rendszer felkészültségére és reagáló képességére. A Védelmi Igazgatási Stratégia – más stratégiákkal összhangban – különböző intervallumú időszakokra tartalmazza a védelmi igazgatás komplex rendszere feladatait, ezzel alapját képezi, az ágazatok évente elkészülő feladatterveinek, meghatározva a védelmi igazgatási szervek számára az aktuális prioritásokat és feladatokat. A jelenlegi védelmi igazgatás rendszerében, a több minisztériumra, illetve központi kormányzati szervre kiterjedő védelmi feladatok irányítását külön jogszabályok alapján létrehozott szakbizottságok segítik. A 2009-ben regnáló szakbizottságok feladat és hatásköreit felül kell vizsgálni. A védelmi igazgatás decentralizált irányítási rendszerében valamennyi minisztériumnak jogszabályokban rögzített irányítási és koordinációs feladatai vannak. Ezen feladatok pontos behatárolása lehetővé teszi az adott védelmi szakterület – egységes kormánybizottság és egy központi hivatal általi – tárcaközi összefogását.

A Védelmi Igazgatási Stratégia, a kitűzött stratégiai célokat a védelmi igazgatásban érintett szervezetek hazai és nemzetközi együttműködésével, a hagyományokat, a működési tapasztalatokat is felhasználva, a rendelkezésre álló költségvetés racionális felhasználásával kívánja elérni. A megvalósítás jelentős mértékben függ az egyes területek lehetséges fejlesztési finanszírozásától és olyan nemzeti szintű és nemzetközi együttműködési tevékenységektől, amelyekkel meghatározott területeken integrálni lehet a rendelkezésre álló eszközöket és módszereket. A Védelmi Igazgatási Stratégia hatékony megvalósításának feltétele, hogy a megfogalmazott célkitűzések alapján részletes *intézkedési terv* kerüljön kidolgozásra, melynek szerves összhangban kell lennie a végrehajtásban érintett ágazatok, társszervek, hatóságok feladataival.

5.5 A kutatómunka összegzése

Disszertációmban a meglévő fogalmak magyarázatával – áttekintést adtam a biztonság megváltozott értelmezéséről, különös tekintettel a biztonság nem katonai aspektusai vizsgálatára és a biztonság komplex értelmezésére –, rámutattam a biztonságpolitika és a védelmi igazgatás közti elméleti és gyakorlati kapcsolatok struktúraváltozást indokoló összefüggéseire, valamint a lakosság biztonságfelfogásának változásaira. Dolgozatomban bemutattam, hogy a biztonsági kihívások következményeként miként változtak a prioritások, hogyan változott a megnövekedett védelmi feladatok valós erőforrás biztosítottsága. Helyzetelemzésem részeként, a jogszabályi változások követésén keresztül bemutattam a védelmi igazgatás komplex rendszere történeti fejlődését – kiemelten a központi szint változásai vonatkozásában – az 1939-től 2009-ig terjedő időszakban.

A jelenleg regnáló kormányzati struktúrában bemutattam a központi vezetés-irányítás jogszabályi rendszerét, valamint a szaktárcák ágazati kompetenciáján belül a védelmi igazgatással foglalkozó szervezeti egységek architektúráját, azok védelmi igazgatással összefüggő feladatait. A nem kormányzati szervek helyzetének, valamint a történelmi (közülük a református, az evangélikus, és a katolikus) egyházakkal való együttműködés (döntően katasztrófa helyzetek kezelése során) lehetőségei bemutatásával rámutattam a védelmi igazgatás rendszerének bővítési lehetőségére, valamint a rendszermegújítás irányaira. A védelmi igazgatás komplex rendszerének a közigazgatás rendszerében történő bemutatásával, a jogszabályi változások követésével, a jelenlegi központi szint bemutatásával, valamint a jövőbeni változtatások szükségességének megindokolásával megoldásokat javasoltam a kormányzati szintű vezetési rendszer felépítésének változtatására, a vezetés-irányítási rendszer korszerűsítésére.

Rámutattam, hogy az ország védelme, a lakosság és az anyagi javak biztonsága, a minősített időszaki vezetés-irányítás, a nemzetgazdaság működőképességének fenntartása érdekét szolgáló feladatok mind részét képezik a jelenleg aktuális védelmi igazgatási tevékenységeknek (és azok jogszabályi alapokon beépülnek a védelmi igazgatási szervek alapdokumentumaiba). A kormányzati koordinációhoz, illetve az ágazati szinthez tartozó védelmi igazgatási feladatok egymással összhangban vannak ugyan, és az egyes védelmi igazgatási tevékenységek feladatokkal történő lefedettségét teljes körűnek ítéltem meg, azonban világossá tettem, hogy a feladatokat illetően redundanciák, átfedések,

párhuzamosságok még mindig jellemzőek a rendszerre, melyeket megítélésem szerint – egy konszenzuson alapuló alapdokumentumban – a *Védelmi Igazgatási Stratégiában* általam meghatározott elvi beavatkozásokkal, központi intézkedésekkel lehet kiküszöbölni.

A helyzetértékelésemben bemutattam, hogy a központi védelmi igazgatási szervek a különböző veszélyhelyzetekben tanúsított helytállásukkal, továbbra is betöltik eddigi hagyományos szerepüket és egymással szoros együttműködésben elősegítik a területi védelmi igazgatási szervek irányítását, illetve azok (katasztrófavédelmi és honvédelmi) felügyeleti ellenőrzését. Ezen túlmenően koordinációs és döntés-előkészítési funkciójuk gyakorlása során ellátják jogszabály előkészítési, védelmi felkészítési, valamint a védelmi igazgatás komplex rendszere működését biztosító egyéb szakfeladataikat. Következtetéseimben rámutattam, hogy a védelmi igazgatás komplex rendszerének nyitottnak és fogékonynak kell lennie az új elvek, módszerek befogadása tekintetében és késznek kell lennie a humán oldalról, illetve a vezetés-irányítás infrastrukturális részéről a megjelenő kihívásokra történő gyors reagálásra. A rendszernek ezt a képességét kell fejleszteni ahhoz, hogy a Védelmi Igazgatási Stratégiában általam megfogalmazott céloknak és elveknek megfelelően, a modern közigazgatásnak továbbra is szerves részeként tudjon hatékonyan működni a jövőben.

A disszertációmban szereplő javaslataimat az egyes fejezetek lezárásaként megfogalmazott összegzésekben, következtetésekben, a helyzetértékelés során kialakított javaslataimban, valamint a Védelmi Igazgatási Stratégiában megjelenített elvek, célok, prioritások, feladatok meghatározása és rögzítése során interpretáltam.

6. Tudományos eredmények

Tudományos eredményeimnek tekintem az alábbiakat:

- A védelmi igazgatás rendszere kialakulásának és fejlődésének, részletes vizsgálatával, valamint a megváltozott biztonsági környezet újszerű kihívásainak elemzésével bizonyítottam a Védelmi Igazgatási Stratégia meghatározása és megalkotása fontosságát, szükségességét;
- A központi védelmi igazgatásban működő szervezetek felépítésének vizsgálata, feladataik átfogó helyzetelemzése, értékelése, értelmezése alapján javaslatokat fogalmaztam meg a rendszer fejlesztésének lehetséges irányaira;
- A védelmi igazgatási rendszer működését szabályozó jogszabályi alapok, az ágazati jogszabályok kapcsolódási pontjai feltárásával, egy új szabályozási koncepció keretében javaslatokat fogalmaztam meg a rendszer anomáliáinak kiküszöbölésére;

- A védelmi igazgatással foglalkozó jogszabályok vizsgálatával, a helyzetelemzésben megfogalmazott következtetéseimmel, javaslatokat fogalmaztam meg a jogszabályi háttér korszerűsítésére;
- Más nemzeti stratégiák és ágazati munkaanyagok felkutatásával, vizsgálatával meghatároztam a Védelmi Igazgatási Stratégia megalkotásához szükséges módszereket, elveket, irányokat, célokat és prioritásokat.

7. A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága

- Alapul szolgálhat a védelmi igazgatással (kiemelten a katasztrófavédelmi, a honvédelmi és a polgári védelmi kérdésköröket illetően), az államigazgatással, a területi és helyi önkormányzati igazgatással, ezek időszerű – és szükségszerű – változásaival foglalkozó szakembereknek a központi, területi és helyi védelmi igazgatási szervek szervezetfejlesztésében és a kapcsolódó kutatásban;
- Hozzájárulhat a központi (ez által a területi és helyi) védelmi igazgatási intézkedési rendszerek összehangolásához, az intézkedési tervekben megfogalmazottak egységes értelmezéséhez;
- Segítséget nyújthat a ZMNE védelmi igazgatási szak hallgatóinak, a tantárgy témakörei oktatásával foglalkozó szakembereknek, valamint mindazon központi, területi és helyi szerveknek, melyek munkájuk során védelmi igazgatási feladatokat látnak el;
- A vezetés és igazgatás sajátosságai, a védelem különböző szegmenseinél több tekintetben hasonlóak, ezért – megfelelő adaptáció után – jelen kutatásom eredményei kiterjeszthetők a katasztrófavédelem és más védelmi szakterületek vezetési területeire is;
- Élénkítheti a vizsgált témával kapcsolatos további kutatómunkát;
- Meggyorsíthatja a védelmi igazgatási rendszer hatékony átalakításának tervezési és kivitelezési folyamatát.

Budapest, 2009. november 22.

(Bognár Balázs pv. százados)