

1. A GAZDASÁGMOZGÓSÍTÁS FOGALOM TÖRTÉNETI KIALAKULÁSA ÉS TARTALMÁNAK FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény alapján az állam kivételes helyzeteit, az egykori ún. minősített időszakokat¹ az ilyen esetekben bevezethető különleges jogrend egyes típusainak nevezzük. Ezek egyike a rendkívüli állapot, amelyet hadiállapot vagy háborús veszély esetén hirdet ki az Országgyűlés. A gazdaságmozgósítás fogalom egyértelműen a rendkívüli állapothoz köthető, hiszen – mint azt a Hadtudományi Lexikon magyarázza – „a gazdaságmozgósítás az országmozgósítás² 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.” {[10] 394. o.}

1.1. Az I. világháború előtt és a háború alatt

Az I. világháborúra való készülődés során még nem beszéltek a gazdaságok mozgósításáról. Az 1914. június 28-ai sarajevói merénylet, illetve Ausztria-Magyarország Szerbiának küldött hadüzenetét követően a nagyhatalmak általános mozgósítást rendeltek el. A mozgósítás méreteinek állandó növekedése szükségessé tette a fegyveres erők mozgósításán kívül az egész polgári gazdaság mozgósítását is, tehát a gazdaságmozgósítás fogalmának megjelenése elsősorban a világháború totális jellegével hozható összefüggésbe. A korábbi háborúkban még nem merült fel az ország teljes gazdaságának a háborús szükségletnek történő alárendelése. A tömeghadseregek hatalmas fegyverzeti, haditechnikai, hadianyag-szükségletének és a frontot kiszolgáló hátország megnövekedett igényeinek kielégítése érdekében szükségessé vált egy háborús gazdálkodási rendszer kialakítása.

Magyarország a háborúra való felkészülése jegyében két törvénycikket hirdetett ki, egyet a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről³ (a kivételes hatalomról és a büntetőtörvénykönyvek módosításáról és kiegészítéséről) és egyet a hadiszolgáltatásokról⁴, vagyis a mozgósítás, illetve a hadi állományra való kiegészítés idején a fegyveres erő szükségleteire, valamint a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez igénybe vehető személyes vagy gazdasági, anyagi szolgáltatásokról.

1.2. A világháborúk között és a II. világháború idején

A II. világháborúra történő felkészülés során már az országok egész sora kereste a háborús készség elérésének és a háborús gazdálkodás működtetésének hatékony módszereit. Különösen izgalmas – tudományosan is kutatott – kérdés volt a gazdaságmozgósítás életbeléptetésének, illetve befejezésének ütemezése. Az I. világháborúban még az államok csak a háború kitörése után kezdtek hozzá a gazdaság mozgósításához. A két világháború között a hadászati koncepciók már számoltak a gazdaságmozgósítás korábbi beindításának szükségességével, de csak Németország kezdte meg a gazdasági felkészülést jóval a háború

¹ Az Alkotmányban nevesített kivételes helyzeteket nevezték egykoron minősített időszakoknak.

² „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.” {[10] 1024. old.}

³ 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről

⁴ 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról

kitörése előtt. A többi ország a gazdasági erőforrások mozgósítását csak a háború kezdetén indította.[15]

A mozgósítás méreteinek további bővülése maga után vonta az ország egész életét átfogó országmorgósítás bevezetését. A Németországban 1943-ban alkalmazott totális mozgósítás már az erők és erőforrások teljes mozgósítását, a gazdaság és a társadalmi élet teljes militarizálását jelentette.[10]

Magyarországon a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikkben foglaltak alapján már országmorgósítási rendszer került kialakításra. A törvény az országmorgósítási rendszer keretén belül meghatározta a gazdaság háborúra való felkészítésének rendjét, valamint a háború idején igénybe vehető honvédelmi dologi szolgáltatások, honvédelmi érdekű gazdasági korlátozó intézkedések elrendelésének szabályait, tulajdonképpen a későbbi gazdaságmorgósítás szabályozását.

A honvédelmi dologi szolgáltatások elrendelésének célja a honvédség ellátása és felszerelése, valamint a polgári lakosság elsőrendű szükségleteinek kielégítése volt.

A két világháborúban megvalósított katonai és gazdasági mozgósítás elemzése alapján Mark Harrison 5 következtetést vont le: Ezek közül az első az, hogy a győzelem annak a félnek az oldalán jelenik meg, amelyik a katonai erőforrások legnagyobb mennyiségét biztosítja a hadszíntéren. A második, a katonai erőforrásokban jelentkező előny a nagyobb gazdagságon alapult: a gazdagabb országok rend szerint aránytalan fölényrel bírtak a front katonákkal és hadfelszereléssel való ellátásában. A harmadik: fontos volt az idő és a földrajz is. A negyedik: minden más tényezőnek a hatása nagymértékben az előbbiektől: a gazdagságtól, a földrajztól és az időtől függött. Az ötödik: a II. világháborúban a piactgazdaság mozgósítási módszereit megtörte a parancsgazdaságon alapuló kivételes szovjet megoldás. Ha tekintjük az I. világháború bizonyítékait, az első négy megoldás jelen van teljes számban. Ha a nagyobb erő leigazza, a szegény gazdaságok végül szétbomlanak. Ilyen történelmi háttér ellenére a szovjet teljesítmény a II. világháborúban még inkább figyelemreméltó. Ezek a minták nem általánosíthatók sokáig. Broadberry és Harrison 2005-ben igazolták, hogy a gazdasági és katonai teljesítmény közti összefüggés egyszerű elképzelése csak viszonylag rövid történelmi periódusra érvényes. Ez a totális háború korszaka 1914 és 1945 között ezért egyedülálló a maga nemében. [18]

1.3. A hidegháború időszakában

A gazdaságmorgósítás elméleti kutatásának felgyorsulása a II. világháborút követő időszakra tehető. Számos katonai és közgazdász kutató vizsgálta a gazdasági felkészüléssel, illetve a gazdaság mozgósításával kapcsolatos folyamatokat a szocialista tervgazdálkodás, a kapitalista piactgazdaság, illetve a harmadik világ államainak viszonyai között. Waclaw Stankiewicz, a hadigazdaságtan mint új tudományterület kiváló lengyel művelője, a hadigazdálkodáshoz kapcsolódó modelleket a politikai gazdaságtanban alkalmazott felosztás keretei között 4 alrendszerbe sorolta: békebeli, a háborús készültség, a háborús gazdálkodás és a háború utáni újjáépítés gazdálkodási rendszereire. Példákat is említ:

- békebeli, központosított szocialista gazdálkodási modell – az 1922-1937. évi szovjet népgazdaság;

- szocialista centralizált hadigazdálkodási modell – az 1918-1921. évi szovjet oroszországi hadikommunizmus vagy a Nagy Honvédő Háború (1941-1945) szocialista gazdálkodásának modellje vagy későbbi példa a népi Korea (1950-1951. évi) és a demokratikus Vietnám (1965-től kezdődött) hadigazdálkodása;

- háborús készültség intervenciók kapitalista modellje – Egyesült Államok gazdasága a II. világháború elején egészen 1942-ig;

A világirodalomban a II. világháborús szovjet hadigazdálkodás eredményeinek elemzése alapján viszonylag egységes nézet alakult ki, miszerint a centralizált szocialista békegazdasági modell a mozgósítási készenlét magasabb fokát tudta biztosítani.[15]

A magasabb fokú mozgósítási készenlét erőn felüli biztosítása is vezethetett később a szocialista gazdálkodási rendszer bukásához.

A II. világháború befejezését követő években Magyarország politikailag és gazdaságilag kedvezőtlen helyzetben volt. A vesztes háború következtében kialakult helyzetnek megfelelően jórészt a háború idején alkalmazott hadigazdálkodási rendszabályok voltak érvényben. A gazdaságot érintő intézkedések a háború idején elszenvedett károk, veszteségek, rombolások felmérésével, valamint a németek által kiszállított, illetve a jóvátétel címén átadásra kerülő termékekkel, termelő berendezésekkel voltak kapcsolatosak.

A közlekedés, a hírközlés, a mezőgazdaság, az állattenyésztés, a nyersanyagellátás és a közellátás helyreállítása lényegében a hadigazdálkodási és szabályozási rendszer továbbélését jelentette. Ilyen jellegű gazdasági intézkedések voltak

- a szigorú anyagellátási, kiutalási rendszer fenntartása;
- az energiakorlátozás bevezetése;
- meghatározott mezőgazdasági termények beadása;
- a szervezett lakosság-ellátási (jegy-) rendszer fenntartása a városi lakosság részére;
- a munkakötelezettségi szigorítások; valamint
- a forint bevezetése utáni szigorú bér- és árszabályozási intézkedések. [9]

A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénnyel hirdette ki a magyar Nemzetgyűlés a köztársasági államformát. Ebben a törvényben két szakasz érinti a védelmi igazgatás jogkörét, egyrészt a hadüzenetre, hadiállapot beálltának megállapítására, a békekötésre, a honvédségnek az ország határain kívüli alkalmazására vonatkozó – a Nemzetgyűlés előzetes felhatalmazásával gyakorolható – köztársasági elnöki joggal⁵, másrészt a honpolgári kötelékből való – háború vagy mozgósítás esetén történő – elbocsátás felőli köztársasági elnöki határozathozatal jogával⁶ foglalkozó paragrafus.

Az országmozgósítási munkában 1948 után változás volt tapasztalható. A hidegháború kiéleződése és a Jugoszlávia Komminformból történt kizárása utáni nemzetközi helyzetben Magyarországon döntés született a fegyveres erők fejlesztéséről.

Az államszervezet II. világháborút követő átszervezése az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény felhatalmazása alapján ment végbe. Az államfői hatalmat az Elnöki Tanács (a továbbiakban: ET) testülete és annak elnöke testesítette meg, a végrehajtó hatalom szerepét a Minisztertanács (a továbbiakban: MT) látta el. Az MT a Tanácsi Hivatala útján közvetlenül irányította a helyi közigazgatási szerveket. A Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) általános honvédelmi irányítási és ellenőrzési hatáskört gyakorolt minden ágazat felett. Az Alkotmány nem rendelkezett sem a minősített időszakokról, sem a fegyveres erőkről, sem az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély megállapításáról, kihirdetéséről.

A hadsereg 1948-1949 utáni fejlesztése új követelményeket támasztott az ország gazdasága elé. Számos döntés született a gazdaságmozgósítás feltételeinek biztosítása érdekében.

Intézkedések születtek a hadsereg anyagi, technikai ellátásának javítása érdekében, de ezek az akkori párt- és állami vezetés által azonnal szükségesnek tartott intézkedések csak egyes részterületeket érintettek, ezért ezeket még nem foghatjuk fel egységes országmozgósítási rendszer elemeiként.

⁵ [1946. évi I. törvény 11. § (2)]

⁶ [1946. évi I. törvény 12. § (2)]

Az Üzemgazdasági Tanács (a későbbi Honvédelmi Tanács, majd a Honvédelmi Bizottság elődje) több száz határozatot hozott a magyar hadiipar helyreállítására, új ipari üzemek létrehozására – igen rövid határidőkkel. Így került sor például a robbanóanyag-, lőporgyártó és ehhez kapcsolódó vegyipari üzemek létrehozására, illetve helyreállítására, a fegyver- és lőszergyártás megszervezésére, a honvédség ruházati, felszerelési és hadtápellátási rendszerének kialakítására.[3]

A népgazdaság mozgósításával, a hadigazdálkodásra való átállás megszervezésével, a háborús gazdálkodás bevezetésével összefüggő országmozgósítási, különleges rendeltetésű („KR”) feladatok előkészítése az 1949-1950-es években kezdődött. [12]

Az egészségügy területén intézkedéseket hoztak kb. 30 ezer szükségkórházi ágyfelszerelés beszerzésére, a közlekedési és hírközlési tárca feladatokat kapott a honvédség szállítási és hírösszeköttetési szükségleteinek biztosítására.

1950-től kezdve az Országos Tervhivatalban (a továbbiakban: OT) évente készült a gazdaság területén mozgósítási terv, amelynek szerkezete, tartalmi felépítése megegyezett az éves népgazdasági tervekkel, csak annál részletesebb volt. Tételelesen tartalmazta a fegyveres erők, testületek összes igényét, vállalati részletezésben szabályozta a hadiipari termelésben érintettek és azok kooperációs partnerei termelési, szolgáltatási, ellátási feladatait.

Az 1950-es években hozták létre az Állami Tartalékot, amely a hadiipar és a hadsereg alapvető nyersanyag és üzemanyag készleteit tárolta, és rendelkezett az ehhez szükséges raktár- és üzemanyagtároló hálózattal. Ebben az időszakban alakították ki a minisztériumoknál, főhatóságoknál a mozgósítási kérdésekkel, a hadsereg ellátásával foglalkozó szervezeti egységeket.[9]

A gazdaságmozgósítási intézkedések lendülete az 1953 utáni időszakban alábbhagyott. A honvédségnél többször csökkentették a létszámot, jelentős átszervezéseket hajtottak végre. A hadsereg igényének csökkenése a hadiiparban jelentős termeléseszköcsökkenést, pangást, illetve leállást eredményezett. Voltak olyan hadiipari termelő kapacitások, amelyeken a próbagyártás sem indult meg. Megkezdődött az átállás a polgári termelésre.

Az 1953-1959. közötti időszakban az országmozgósítás – ezen belül a gazdaságmozgósítás – fogalomkörébe tartozó tevékenységek stagnáltak.

1959-ben ismét fellendülés következett: az MT Honvédelmi Tanácsának határozatával megkezdődött az országmozgósítási munka megszervezése, aminek első eredménye a *honvédelemről szóló 1960 évi IV. törvény* megalkotása volt. Ez a törvény részben a II. világháború előtti – az 1939. évi II. törvény alapján létrehozott – magyar honvédelmi rendszer, részben a Szovjetuniótól a háború után átvett mozgósítási rendszer elemeinek felhasználásával első ízben foglalta össze a honvédelemmel kapcsolatos feladatokat, lerakva ezzel a később elnevezett országmozgósítási rendszer hazai alapjait.[9]

A katonai vezetés a 60-as évek végén kialakította a népgazdaság háborúra történő felkészítését és mozgósítását befolyásoló hadászati-hadműveleti koncepciót, amely kimondta, hogy a népgazdaság felkészítésének követelményeit, a felkészítés tartalmát és módszereit alapvetően a háború várható lefolyásának kell meghatározni. Az elkövetkező háború jellegének akkor a rakéta-atom eszközökkel vívott háborút határozták meg, amelyet a két világháború döntő osztályháborújának tartottak. [3]

A népgazdaság békeidőszaki tervezésében 1950-től 1968-ig alkalmazott centrális tervutasításos irányítási rendszer teljes mértékben megfelelt a háború időszakára vonatkozó tervezési követelményeknek. Ennek az időszaknak a népgazdasági irányítási rendszere – a tervezés, a szervezeti feltételek stb. – szinte teljes egészében alkalmasak lettek volna egy esetleges háború kitörése esetén bevezetésre kerülő hadigazdálkodási rendszer működtetésére. A Varsói Szerződés (a továbbiakban: VSz) tagállamainak felkészítési alapelvei egyértelműen meghatározták, hogy egy esetleges háborús időszak gazdaságirányítási rendszere csakis tervutasításos gazdasági rendszerre épülhetett volna.

A Magyarországon 1968-ban bevezetett új gazdaságirányítási rendszer alapvető változást hozott a gazdaság felkészítésének alapfeltételeiben. A népgazdaság tervezéséről szóló 1972. évi II. törvény alapján bevezetett tervezési rendszer kimondta, hogy a népgazdasági terv és a vállalati tervek közötti összhang a gazdasági ösztönzők és a jogi szabályozások útján teremthető meg, ami nem képezheti az alapját egy háborús gazdaságirányítási rendszernek. Ezért a mozgósítási felkészülési és tervezési módszereket újra kellett fogalmazni úgy, hogy azok továbbra is biztosítsák a hadigazdálkodás – alapvetően központi utasításokon nyugvó – sajátosan kötött gazdálkodási rendjének bevezethetőségét. A népgazdaság mozgósítási alapelveinek ennek megfelelő megfogalmazása a Honvédelmi Bizottság (a továbbiakban: HB) 1971. évi határozatában⁷ jelent meg.

Jellemző a korszakra a mozgósítás időpontjának meghatározása, amely szerint „Háború időszaka, illetve a népgazdaság általános mozgósítása akkor következik be, ha

- a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa megállapítja és kihirdeti az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt,
- elrendelik az ország, ezen belül a népgazdaság általános mozgósítását,
- az országot váratlan rakéta-atomtámadás éri.”([6] 18. o.)

Az 1976. évi I. számú újabb honvédelmi törvény hasonlóan tartalmazta az 1960. évi törvényben rögzített feladatok meghatározásait, de azon túlmenően meghatározta a honvédelem egész rendszerét, irányítási rendjét, részletesen megfogalmazva a honvédelem rendszerébe bevont szervek, szervezetek és személyek honvédelem érdekében kifejtett tevékenységükkel kapcsolatos kötelezettségeit és jogait.

A 80-as évtized növekvő gazdasági feladatai, a gazdaság intenzív fejlődése szükségszerűen megkövetelte az 1968-ban bevezetett gazdaságirányítási rendszer jelentős továbbfejlesztését. A gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésének konkrét feladatait, ezen belül a védelemmel kapcsolatos gazdasági feladatok végrehajtásához szükséges intézkedések kidolgozását az Állami Tervbizottság 1984. évi határozata írta elő. Ennek alapján az OT a minisztériumok és országos hatáskörű szervek, valamint a fővárosi, megyei tanácsok bevonásával elkészítette és a HB-val jóváhagyatta a védelemmel kapcsolatos gazdaságirányítás továbbfejlesztésének elveit tartalmazó határozatot, amely előírta a népgazdaság mozgósítási alapelveire 1971-ben jóváhagyott dokumentum korszerűsítését.

A korszerűsített alapelveket az 1986-ban kiadott „kék könyv”⁸ tartalmazta. Az anyag első két bekezdésében rögzítette a definíciókat:

„Az országmozgósítási munka az államvezetés, a fegyveres erők és testületek (továbbiakban: fegyveres szervek), az ország gazdasági élete és alakosság háborúra való felkészítéséből áll.

A gazdaságmozgósítás az országmozgósítási munka része, célja a népgazdaság anyagi és szellemi erőforrásainak az ország védelme, a VSz-ben vállalt kötelezettségek szolgálatába állítása.” [HB 7/368/1986. sz. hat. mell. 3. o.]

A „kék könyv” I. fejezetében ismertette a népgazdaság háborúra történő felkészítését és mozgósítását befolyásoló hadászati-hadműveleti koncepciót, a második fejezetben a gazdaságmozgósítás időszakai és az egyes időszakokban végrehajtandó feladatok, a gazdaságmozgósítással kapcsolatos tervek, jogszabályok, továbbá a gazdaságmozgósítás szervezete és a felkészülésbe bevont szervek feladatai kerültek leírásra. Az akkor SZT minőségű kiadvány második fejezetét részletesen bemutatta egy nyílt tervhivatali tájékoztató anyag, amely azzal a céllal került kiadásra, hogy a népgazdaság háborúra történő felkészítése

⁷ A népgazdaság háborúra történő felkészítésének és mozgósításának alapelvei. A HB-5/224/1971. sz. hat. melléklete. 1971.

⁸ A népgazdaság háborúra történő felkészítésének és mozgósításának alapelvei. A HB 7/368/1986. sz. hat. melléklete. 1986.

egy- egyes állomásainak részletes leírásával felvázolja a főbb tényezőket, amelyek komoly pályamódosításokat eredményeztek a mozgósítási és felkészülési munka területén. [6]

A hidegháború korszakában a gazdaságmozgósítási rendszabályok között egyre jelentősebbek lettek a béke idején (a felkészülési időszakban) végrehajtandó intézkedések (a védelmi célú tartalékolás, a védett hadiipari kapacitások fenntartása) – amelyek már nem közvetlenül mozgósítási, hanem „csak” gazdaságfelkészítési célt szolgálnak. Ezzel már érezhető a gazdaságmozgósítás fogalom tartalmának fokozatos áttolódása a békeidőszaki tevékenységekre.

Ennek az időszaknak meghatározó sajátossága volt, hogy a védelmi igazgatás területén különös hatáskörrel rendelkezett az állampárt, az MSZMP vezetése, amely közvetlen pártfelügyeletet gyakorolt a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, továbbá a védelmi igazgatás területén hatáskörrel rendelkező állami szervek felett.

1.4. A rendszerváltás után

A hidegháború korszakának befejeztével alapvető változások történtek a nemzetközi biztonságpolitikai helyzetben. A szocialista társadalmi rend bukása Magyarországon is rendszerváltáshoz vezetett. Az 1989. október 23-án kihirdetett új Alkotmány⁹ szövegében jelentős változások jelentek meg, amelyek a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenetet teremtették meg.

1991. február 25-én Budapesten aláírták a VSz megszűnéséről szóló dokumentumot. 1991 június 19-én befejeződött a szovjet csapatok Magyarország területéről való visszavonása. Ebben az időszakban az MT 3344/1989. sz. határozatával a polgári védelem a HM-től a Belügyminisztériumhoz került át. [1]

A hagyományos háborúk általi fenyegetettség alábbhagyott, viszont ezzel egy időben egyéb, új típusú kihívások jelentek meg az országok biztonságát veszélyeztető tényezők között. A kormány ennek megfelelően a védelem terén radikális haderőreform mellett döntött, amelynek végső célja a kisebb, de hosszabb távon elfogadható színvonalon tartható fegyveres erő kialakítása volt – az elégséges védelem katonai doktrínájának megfelelően. Ennek keretében a létszám és haditechnikai eszköz 1991 végéig 30-35 %-kal mérséklődött, és a HM átszervezésre került. A belügyi tárcánál – ezzel szemben – a rendőrség anyagi-technikai ellátásának jelentős bővítésére, az állomány erkölcsi-anyagi elismerésének javítására tett az OT javaslatot az 1990. évi gazdaságpolitikai program védelmi szférát érintő fejezetében.¹⁰

Tarthatatlanná vált a hidegháborús korszakban kialakított országmozgósítási rendszer. A védelmi igazgatás szakemberei – a Zrínyi Miklós Katonai Akadémia és a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem védelemgazdasággal foglalkozó kutatói közreműködésével – 1992-ben terjesztették a kormány elé a védelmi felkészítés és az országmozgósítás koncepcióját (a továbbiakban: Koncepció), amelyet a kormány a 3124/1992. (III. 26.) számú határozatával fogadott el. A Koncepció alapjaiban meghatározta a védelmi felkészítés még ma is működő rendszerét. A honvédelmi felkészítés új helyzetnek megfelelő kialakításának részletes leírása mellett, külön dokumentum¹¹ foglalkozott a szükségállapotra és a veszélyhelyzetre való felkészülés, illetve az új minősített időszakok belügyi feladatainak végrehajtásával, és külön koncepció-fejezet a gazdaságmozgósítási alapelvekkel, amely ezáltal a gazdaság védelmi felkészítésének első stratégiai dokumentuma¹² lett. Ez utóbbi anyagot a PM (a továbbiakban: PM) munkatársai dolgozták ki. A rendszerváltáskor megszűnt

⁹ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

¹⁰ Tájékoztató az 1990. évi gazdaságpolitikai programról. OT, 1990. február hó

¹¹ A Belügyminisztérium követelményei a szükségállapotban, veszélyhelyzetben, valamint a rendkívüli állapotban megoldandó feladatokról. Belügyminisztérium, 1992.

¹² A haza védelmének közgazdasági biztosítása, az országmozgósítás gazdasági felkészítésének alapelvei. PM, Budapest, 1991.

OT védelemgazdasági feladatait ugyanis a PM vette át. Ezzel a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás ügyeinek koordinálása – az ország gazdasági erőforrásainak legfőbb kezelőjéhez – megfelelő helyre került.

A fenti alapidokumentumok alapján a gazdaságmozgósítás tervezésével megbízott szervek hozzáálltak a „követelménytámasztók”¹³ rendkívüli állapot, szükségállapot és veszélyhelyzeti szükségletének biztosítására tervezési módszertan kidolgozásához. Ennek a munkának első lépéseként felmérték a követelménytámasztó szervek minősített időszakos igényeit, és meghatározták az igénykielégítés lehetséges módjait, a gazdaság minősített időszakos teljesítőképessége értékelésének javasolt módját. A tervezés első eredményeiről és a gazdaságfelkészítés során következő feladatairól kormányhatározat¹⁴ született, amely alapjaiban meghatározta a gazdaságfelkészítési tervezés főbb lépéseit, és kiinduló alapként szolgált az 1994. évi módszertani utasítások kidolgozásához.

A piacgazdaságra történő átállás időszakában sok kutatót foglalkoztatott a kérdés, hogy mi tekinthető a gazdaságmozgósítás valós tartalmának, hogyan lehetett ezt akkor megközelíteni és meghatározni. A Nemzetvédelmi Egyetem jegyzetében olvasható: „A gazdaságmozgósítás a háborús készültség gazdasági rendszerének alapvető folyamata, más megfogalmazásban a védelemgazdasági potenciálnak¹⁵ a védelmi gazdasági rendszer megteremtését célzó (mozgásba hozásával kapcsolatos) folyamat.” { [5] 115. o. } Ez a megfogalmazás még a háborúból, annak lehetőségéből vezeti le a gazdaságmozgósítás igényét. Szerkezetében alig különbözik Waclaw Stankiewicz 1970-ben leírt definíciójától¹⁶, de a lényege már más. Az egyetemi jegyzet szerzői a gazdaságmozgósítás minőségi vonatkozásában sietve hozzátesszik, hogy a gazdaságmozgósítás lehetősége (annak mélysége, nagyságrendje), erőforrás igénye mind a társadalmi, mind a magántulajdon formára épülő gazdaságban korlátos, és a piaci koordinációjú gazdaságban a gazdaságmozgósítás megvalósítása nagyságrenddel nagyobb problémát jelent, mint a korábbi társadalmi tulajdonra épülő berendezkedésben. [7]

Az Országgyűlés 1993-ban határozatot¹⁷ hozott a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről, amely megerősítette a Koncepció által a törvényi szabályozáshoz nyújtott alapot. Az Országgyűlés kimondta, hogy hazánk függetlenségének teljes visszanyerése elengedhetetlenné teszi az ország védelmének önálló, nemzeti alapokon történő megszervezését. A honvédelmi alapelvek kiemelten számított az ország gazdaságára, ami az 1993. évi új honvédelmi törvényben¹⁸ jogalapot is nyert, rögtön az 1. §-ban rögzítette a törvény, hogy az ország honvédelmi képességének fenntartásában a Magyar Köztársaság alapvetően a saját erejére, azon belül első helyen nemzetgazdaságának erőforrásaira épít.¹⁹

A gazdaságmozgósítás kifejezés itt jelent meg először jogszabályban²⁰.

¹³ „Követelménytámasztó szervek (a minősített időszakos feladatok végrehajtásáért elsődlegesen felelősek)” [1041/1994. (V. 27.) Korm. hat. 1. számú melléklet II. 1. pont]

¹⁴ 3344/1993. Korm. hat. a nemzetgazdaság minősített időszakos teljesítőképességéről, a MH (fegyveres erők + rendvédelmi szervek) gm igényeinek kielégítéséről

¹⁵ „Védelemgazdasági potenciálon a gazdaság azon lehetőségeinek összességét értjük, amelyek a védelem céljaira fordíthatók” ([7] 104. o.)

¹⁶ „A gazdasági mozgósítás a háborús gazdasági potenciálnak a hadigazdálkodási rendszer megteremtését célzó mozgásba hozásával kapcsolatos folyamat.” { [15] 81. o. }

¹⁷ 27/1993. (IV. 23.) OGY hat. a Magyar Köztársaság honvédelmének alapelveiről

¹⁸ 1993. évi CX törvény a honvédelemről

¹⁹ „1. § (1) A honvédelem nemzeti ügy. 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.” [1993. évi CX tv. 1. § (1) bek.]

²⁰ „(1) A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából”

A gazdaságmozgósítás tervezése, szervezése és a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, valamint a védelmi bizottságok gazdaságmozgósítási tevékenységének országos koordinációja a törvény végrehajtási rendeletében a pénzügyminiszter feladatákként lett meghatározva²¹.

A gazdaságmozgósítás béke időszaki tevékenységeinek szabályozására 1994-ben még csak kormányhatározat²² született, amely csaknem egy évtizeden keresztül szabályozta a Kormány alárendelt szervei, a minisztériumok és a megyei védelmi bizottságok gazdaságfelkészítési tevékenységét. A gazdaságmozgósítás fogalmában²³ már csak a minősített időszakban bevezetendő gazdaságbiztonsági rendszert jelölte meg, és új kategóriát²⁴ vezetett be a nemzetgazdaság védelmi felkészítésére. A határozat címében viszont csak az utóbbi fogalom szerepelt, mert a minősített időszaki tevékenységre még nem vonatkozhattak a határozattal jóváhagyott útmutatók.

Jól láthatóan ez a meghatározás már szakított a gazdaságmozgósítás klasszikus értelmezésével, és a fogalom hatókörét nemcsak a rendkívüli állapot, a háború időszakára értette, hanem az egyéb alkotmányos minősített időszakokra (szükségállapot, veszélyhelyzet), illetve a többi védelmi szerv feladataira is kiterjesztette, jóllehet törvény eddig csak a rendkívüli állapot feladatai végrehajtására készült.

A védelmi igazgatási tervezők már akkor a gazdaságmozgósítás fogalmába beleértették a minősített időszaki gazdasági felkészültség érdekében a békeidőszakban folytatott felkészülési tevékenységet. Egy 1994-ben tartott egyetemi előadáson²⁵ hangzott el: „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.”

1996-ban született meg a polgári védelemről szóló törvény²⁶, amely valamennyi minősített időszakban jelentkező feladat végrehajtásával foglalkozott. Ez a törvény részletezte először az alkotmányos veszélyhelyzet lehetséges tényállásait.

Az Országgyűlés 1998-ban – az országnak a NATO Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez történő csatlakozása küszöbén – új határozatot²⁷ hozott, immár összevontan, a biztonságpolitikai és védelempolitikai alapelvekről, amelyek között a gazdasági felkészítés szempontjából legnagyobb jelentőséggel bírt a biztonság komplex értelmezése. A

„b) dönt a gazdaságmozgósításról, meghatározza az ország védelmi célú tartalékait, hadiipari kapacitását, valamint a közlekedés, a távközlés és a hírközlés honvédelmi célú felkészítésének és fejlesztésének állami feladatait;” [1993. évi CX. tv. 8. § (1) b) pont]

²¹ 178/1993. (XII. 27.) Korm. rend.

²² 1041/1994. (V. 31.) Korm. hat. a nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervezéséről és a védelmi célú tartalékolási tevékenység szabályozásáról

²³ „A gazdaságmozgósítás a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 8. § (1) b) pont 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.” [1041/1994. (V. 31.) Korm. hat. 1. számú melléklet]

²⁴ „A nemzetgazdaság védelmi felkészítése tervszerű, folyamatos tevékenység. Ennek során az illetékes közigazgatási szervek előkészítik a gazdaságot a szükség esetén elrendelésre kerülő mozgósításra, és alkalmassá teszik az Alkotmányban definiált minősített időszakokban fellépő feladatok végrehajtására.” [1041/1994. (V. 31.) Korm. hat. 1. számú melléklet]

²⁵ Dr. Király László: A gazdaságmozgósítás új rendszerére vonatkozó elgondolás és megvalósításának helyzete. Előadás. Zrínyi Miklós Katonai Akadémia, Felsőfokú vezetőképző tanfolyam, 1994.

²⁶ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről

²⁷ 94/1998. (XII. 29.) OGY hat. a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről

hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl kiemelte az OGY határozat a nemzetbiztonság gazdasági és pénzügyi összetevőjének fontosságát.

A kapcsolatfelvétel a NATO-val már 1990-ben kezdődött, az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről szóló törvényt²⁸ 1999-ben fogadta el az Országgyűlés. Magyarország 1999. március 12-étől lett hatályos tagja a NATO-nak. Erre való tekintettel módosult a honvédelemről szóló törvény. Értelem szerint módosult az 1. § (1) bekezdése²⁹, a honvédelem céljai közé bekerült az ország kollektív védelmi képességének fenntartása, illetve a honvédelem érdekében felhasználható nemzeti erőforrások mellé felsorakoztak a szövetséges államok és azok fegyveres erői. A gazdaságmozgósítás számára ez azt jelentette, hogy a gazdaságfelkészítési tervezésben az eddigi követelménytámasztókhöz újak csatlakoztak: a szövetséges államok fegyveres erői, amelyek szükségletét egy NATO módszertan, a befogadó nemzeti támogatás szabályai szerint kell biztosítani.

1999. nyarán meghozta az Országgyűlés a régóta várt „Katasztrófavédelmi törvényt”³⁰, amely a katasztrófák elleni védekezés rendszerének megalkotása mellett szabályozta az alkotmányos veszélyhelyzet és szükségállapotú katasztrófák esetén elvégzendő feladatok végrehajtását.

A gazdaságfelkészítés és -mozgósítás kormányzati feladatainak irányítása 1998 őszén – mintegy egy évre – átkerült a Miniszterelnöki Hivatalba, a miniszterelnök nemzetbiztonsági főtanácsadójának vezetésével megalakult Biztonság- és Védelempolitikai Koordinációs Államtitkárság (BVKÁ) státútumába. Több szakértő véleménye alapján a védelmi igazgatási szakma szempontjából – a gazdaságfelkészítés szempontjából kiváltképp – ez a munkamegosztás volt a legkedvezőbb. A politikai államtitkárság megszüntetésekor a BVKÁ feladatainak szétosztásánál a Kormány úgy döntött, hogy a gazdaságmozgósítás kérdései a Gazdasági Minisztériumba (GM) valók, ami nem segítette a szakma tekintélyének, az ágazati minisztérium nem volt képes felvállalni a kormányzati koordinációs feladatot, hiszen ennek nem történt meg a jogszabályi megerősítése. 2000-ben ugyan a védelmi igazgatásban megkezdődött egy koncepcióalkotási munka a védelmi felkészítés és az országmozgósítás 1992-ben készített koncepciójának megújítására a védelmi felkészítési feladatterv alapján, ennek külön gazdaságfelkészítési és -mozgósítási fejezetét a GM kidolgozta, de a HM-ben koordinált közös előterjesztés végül nem került a Kormány elé.

A 94/1998. OGY határozat alapján 2002-ben kormányzati dokumentum³¹ is született az ország biztonságpolitikájáról „Biztonság az új évezredben – a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági stratégiája” címmel, egyúttal döntés született ágazati biztonsági stratégiák elkészítéséről, többek között a gazdasági-pénzügyi biztonsági stratégia kidolgozásáról.

A nemzetgazdaság védelmi felkészítése terén folytatott államigazgatási jogalkotói munka 2003-ban jutott el odáig, hogy a gazdaságfelkészítési és -mozgósítási tevékenység szabályozása kormányrendeleti szintre emelkedjen. Az 1993. évi honvédelmi törvény alapján megjelent (még ma is hatályos) a 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról (a továbbiakban: *131 Korm. rend.*), amelynek hatálya – a honvédelmi törvénynek megfelelően – teljes körűen kiterjedt a közigazgatási szervekre, a honvédelemben résztvevő más szervekre (pl. a jegybank), valamint a gazdasági és anyagi szolgáltatásra kötelezettekre – köztük a

²⁸ 1999. évi I. törvény a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződéshez történő csatlakozásáról és a Szerződés szövegének kihirdetéséről

²⁹ „(1) A honvédelem nemzeti ügy. A Magyar Köztársaság az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: ..., továbbá a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít.”

³⁰ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

³¹ 2144/2002 (V. 6) Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

gazdálkodó szervezetekre. A kormányrendelet tervezési kötelezettséget írt elő meghatározott tervezői kör számára, és szabályozta a honvédelmi törvényben előírt adatszolgáltatást a gazdaságmozgósítási tervezés céljára. Tovább finomította a rendelet a gazdaságmozgósítás³² 1994-ben rögzített fogalmát és a gazdaság védelmi felkészítése kategóriát gazdaságfelkészítésre³³ egyszerűsítette.

A kormányrendelet a rohamosan változó jogszabályi környezet hatására már a következő évtől módosításra szorult volna, miután a közbeszerzési törvényből törlésre került egy kivételi lehetőséget adó jogszabályi hely, amelyre hivatkozva a *131 Korm. rend.* mentesített egyes védelmi célú beszerzéseket a közbeszerzési eljárás alól. Az államigazgatási gépezet azonban egyelőre nem tekintette kiemelt feladatának az elavuló szabályozás frissítését. A feladatgazda minisztérium státútum rendeletéből közben kihúzták a gazdaságmozgósítási tevékenység koordinációjának felelősségét.

Ugyancsak 2003-ban született meg a befogadó nemzeti támogatás (a továbbiakban: BNT) szabályozására vonatkozó kormányrendelet³⁴. Az ország NATO-csatlakozás előtt is már több NATO vagy békepartnerségi nemzetközi katonai műveletben alkalmaztuk a külföldi fegyveres erők magyarországi működésének polgári vagy katonai erővel nyújtott támogatását, azonban a NATO tagállammá válás pillanatától vállalt kötelezettség fogalmának, valamint tervezése és végrehajtása hazai jogalapjának megteremtése eddig váratott magára. A késlekedés okai között nem az elnevezésben való nyelvészkedési huzavona volt a jelentősebb, hanem inkább a tevékenység beillesztése a magyar államigazgatási gyakorlat munkamegosztásába: melyik tárca legyen a főfelelős a koordinációban, a honvédelmi vagy a gazdaságmozgósítás koordinációjáért felelős GKM. Az alapvetően katonai tevékenységet jelentő és katonai parancsnokságok közötti kapcsolattartást igénylő BNT tevékenység fő koordinátora a HM lett, míg a BNT Tervező Tárcaközi Bizottság HM-es elnöke mellett a GKM államtitkára lett a társelnök.

2003-ban ismét változott a kormányzati munkamegosztás. A védelmi felkészítés és ezzel a gazdaságmozgósítás feladatai a volt gazdasági miniszternek a megszüntetett és beolvasztott közlekedési tárca feladataival kiegészített feladat- és hatáskörébe kerültek be, ezzel az új, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) gazdaságfelkészítéssel és -mozgósítással kapcsolatos feladatköre kibővült az alábbi feladatsoportokra:

- a nemzetgazdaság minősített időszakos követelményeknek megfelelő működési feltételei megtervezése, előkészítése és biztosítása;
- a stratégiai készletek (energiahordozók, meghatározó fontosságú alapanyagok) fenntartása, a termelő kapacitások fenntartására irányuló szerződések biztosítása;
- a fegyveres erők és rendvédelmi szervek tevékenységéhez szükséges igények kielégítésének megtervezése, megszervezése;
- a minisztériumok és védelmi bizottságok gazdaságmozgósítási tevékenységének koordinálása.

E feladatsoport jogszabályban mindössze olyan formában jelent meg, hogy a *131 Korm. rend.* a tervezési szervek között nevesítette a GKM-et mint központi tervező szervezet.

³² „f) *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,” [131 Korm. rend. 2. § f) pont]

³³ „b) *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;” [131 Korm. rend. 2. § b) pont]

³⁴ 176/2003. (X. 28.) Korm. rend. a befogadó nemzeti támogatás egyes kérdéseiről

2004-ben az újabb nemzeti biztonsági stratégia jóváhagyásával³⁵ elrendelte a kormány ágazati biztonsági stratégiák – köztük a gazdasági és pénzügyi biztonsági stratégia – kidolgozását. Az ország külső biztonsági környezetével kapcsolatban a stratégia megállapította, hogy „Magyarország biztonsági helyzete szilárd, biztonságának alapvető garanciája a NATO és az EU keretein belül folytatott együttműködés. Magyarországot nem fenyegeti katonai agresszió, és az egyéb hagyományos fenyegetések kockázata is minimális.”³⁶

2004-ben módosításra került az Alkotmány³⁷, amely – a gazdaságmozgósítást érintően – immár alkotmányos kötelezettséggé emelte a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget, és bevezette az új minősített időszakot, a megelőző védelmi helyzetet.

Az alkotmánymódosítással egy időben jelent meg az „új”, a 2004. évi honvédelmi törvény, amely annak megfelelően átszerkesztette a korábbi hasonló jogszabályt. A honvédelmi rendszer elemeit kiegészítette az Észak-atlanti Szerződés és az Európai Unió tagállamai és fegyveres erőinek együttműködésével. A szövetségesi kötelezettségből adódóan új – a gazdaság felkészítését és mozgósítását érintő – feladat került előtérbe, a befogadó nemzeti támogatás, amelynek keretében a gazdaság védelmi felkészítésének tervezésénél a hazai követelménytámasztók igénybejelentése mellett a szövetséges fegyveres erők szükséglete is megjelent.

A gazdaságmozgósítást érintő szakaszok gyakorlatilag változatlanul – de más helyen – megmaradtak a törvényben. A korábban idézett 8. § (1) b) pont lényege, kissé átszerkesztve, átkerült az 50. §-ba³⁸.

A 2004. évi honvédelmi törvény már konkrét felhatalmazást³⁹ is adott a kormány számára a gazdaságfelkészítési és -mozgósítási tevékenység szabályozására vonatkozó rendelet kiadására. A felhatalmazásban már korszerűen értelmezte a gazdaságmozgósítást mint az erőforrások védelmi célú igénybevetését, tehát már szó se volt a gazdaság háborús szükségletnek megfelelő teljes átállításáról.

A törvény végrehajtási rendelete elég sokat váratott magára. A 2006-ban megjelent kormányrendelet⁴⁰ tartalmazta a gazdasági és az anyagi szolgáltatások igénybevetésének részletes szabályait, meghatározta a Honvédség és a rendvédelmi szervek részére szükséges ingatlanok, szolgáltatások, technikai eszközök nyilvántartásának, igénybevételi célú kijelölésének, igénybevételi eljárásának módját. Leírta a kártalanítási eljárás részletes szabályait.

A 2004. évi Nemzeti Biztonsági Stratégiában kijelölt ágazati biztonsági stratégiák közül csak a katonai stratégia⁴¹ készült el 2008-ban. A katonai stratégia leszögezi, hogy „a haza védelme külső támadással szemben, akár nemzetközi, akár nemzeti keretek között történik, megköveteli az egész ország képességeinek mozgósítását.”

A nemzetgazdaság vonatkozásában részletesebb biztonsági stratégiai dokumentumnak készült a GKM szakértői által 2005-ben összeállított, de a Kormány által jóvá nem hagyott Gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia. Ez az ágazati stratégia tervezet a 2004. évi

³⁵ 2073/2004. (IV. 15.) Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

³⁶ [2073/2004. (IV. 15.) Korm. hat. melléklet]

³⁷ 2004. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

³⁸ [(1) A Kormány az ország védelmi felkészültségének biztosítása céljából]

„d) 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.” [2004. évi CV. törvény 50. § (1) d) pont]

³⁹ [„Felhatalmazást kap a Kormány, hogy a törvény alapján rendeletben állapítsa meg”]

„h) a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása (erőforrásainak védelmi célú igénybevétele) feladatai végrehajtásának szabályait.” [2004. évi CV. törvény 207. § (1) h) pont]

⁴⁰ 71/2006. (IV. 3.) Korm. rend. a 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

⁴¹ Jóváhagyta a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1009/2009. (I. 30.) Korm. hat.

Nemzeti Biztonsági Stratégiát jóváhagyó kormányhatározat⁴² alapján készült. Arra épülve, meghatározta azokat a célokat és feladatokat, amelyekkel Magyarország a nemzetközi gazdasági-pénzügyi rendszerben érvényesíteni tudja nemzeti érdekeit. A tervezet átfogóan tartalmazta a pénzügyi, valamint az energetikai, az ipari és a közlekedési ágazatok területén meglévő értékeinket, legfontosabb nemzeti érdekeinket, feltárta a meglévő biztonsági kockázatokat, a várható kihívásokat, meghatározta a szükséges tennivalókat és a megvalósításhoz felhasználható eszközöket a fenyegetettségek kedvezőtlen hatásainak csökkentése, illetve megelőzése érdekében. A GKM és a PM szakértői által 2005-ben összeállított, a Nemzetbiztonsági Kabinet által elfogadott dokumentum végül nem került a Kormány elé.

1.5. Kormányrendelet módosítási, törvény- és stratégiaalkotási kísérletek

A honvédelmi törvény végrehajtási rendeletének 2006. évi megjelenése után a gazdaságmozgósításért felelős tárca kezdeményezte a 131. Korm. rend. módosítását, azonban az elakadt a közigazgatási egyeztetés útvesztőjében. A szakaszok több mint 50%-át módosítani javasolta az előterjesztő, ezért eleve új jogszabályt kért a jogi véleményezés egyrészt, másrészt a honvédelmi törvény végrehajtási rendeletével került kisebb ellentmondásba, azonos élethelyzeteket nem azonos módon próbált szabályozni a két kormányrendelet. Végül – a minősített időszak eljárást érintő bizonytalanságra hivatkozva – az a döntés született, hogy a békeidei és minősített időszak tevékenységek részletes leírását tartalmazó átfogó koncepció kidolgozása után kell a további szabályozást folytatni.

Hosszú koncepcióalkotási folyamat kezdődött, amelyet még a GKM gazdaságfelkészítéssel foglalkozó szervezeti egysége indított, bevonva a védelmi felkészítésben érintett minisztériumok védelmi igazgatási szakértőit. A stratégiaalkotásra készített akkor friss szabályzat lépései alapján projektet alakítottak a nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének átfogó koncepciójára, valamint a védelmi tartalékolás stratégiájára. Közben a kormányzati munkamegosztás ismételt változásai nyomán a projekteket irányító, a gazdaságfelkészítéssel foglalkozó szervezeti egység először – a közlekedési tárca kiválásával – a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumhoz tartozott, majd a Pénzügyminisztériummal (a továbbiakban: PM) történt összevonás után a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz (a továbbiakban: NGM). 2011. tavaszán tudományos konferenciát tartottak az NGM-ben „A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének, valamint a védelmi tartalékolási rendszer átalakításának koncepciója” címmel. A kialakuló koncepció a gazdaságfelkészítés kérdéseit egyre inkább a gazdaság saját biztonságos működése szemszögéből kezdte vizsgálni. A több éves egyeztetés eredményeként 2011 végére elkészült „A nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének 2012-2030 közötti időszakra vonatkozó átfogó koncepciója” címet viselő dokumentum⁴³ (a továbbiakban: Átfogó koncepció), amelyet a kormány a november 30-ai ülésén elfogadott, és egyúttal határozatot⁴⁴ hozott a gazdaságbiztonságról szóló törvény kidolgozására. Ugyanez a határozat döntött a nemzeti biztonsági stratégiához kapcsolódó Gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia elkészítéséről is.

Az Átfogó koncepció kidolgozásának indításával egy időben 2008-ban, még a GKM-ben megkezdték a védelmi célú tartalékolási stratégia kidolgozását. A védelmi igazgatásban a rendszerváltás óta bekövetkezett koncepcionális, tartalmi és szervezeti változások szükségessé tették a védelmi tartalékok stratégiájának újragondolását is a védelmi felkészítés terén. A változások lényegét abban látták, hogy a korábbi – minden egyéb fenyegetettségi elemet egy

⁴² 2073/2004. [III. 31.] Korm. hat. a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról

⁴³ 2. melléklet a KIM/2393/2011. Korm. előterjesztéshez

⁴⁴ 1410/2011. (XII. 1.) Korm. hat. a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól

rendszerben kezelő – honvédelmi felkészülést és ezen belül a tartalékolást, a védelem átfogó értelmezésére épülő védelmi felkészülés és tartalékolás váltotta fel, amely egyaránt magába foglalja a honvédelmi, a katasztrófa-, a rendészeti, az egészségügyi, a gazdaságbiztonsági stb. védelmi tevékenység érdekében megteendő intézkedéseket. A stratégia tervezet a védelmi tartalékolás rendszerének 2013-ig történő átalakítását tűzte ki célul úgy, hogy korszerű szabályozás mellett megvalósuljon a képesség alapú tervezés bevezetése, a meglévő készleteknek az – elavult elemek selejtezését követő – átstrukturálása, az alapvető igények kielégíthetők legyenek, alkalmazva a többcélú felhasználhatóság rugalmas biztosítását.

A védelmi tartalékolási stratégia kidolgozása – még a GKM-ben 2008-ban – közös munkaanyagban indult az Átfogó koncepcióval, de a tárcaközi egyeztetés egyszerűsítése érdekében levált róla, és csak később került előterjesztésre (már az NFGM által), de a szakmapolitikai munkacsoport 2009-ben nem fogadta el. 2011-ben a javított, immár NGM-előterjesztés végül az Átfogó koncepció véglegesítése során kialakult tárcaközi egyeztetési problémák miatt nem jutott el a közigazgatási értekezletig.

A gazdaságbiztonságról szóló törvény előterjesztése meghiúsult a két felelős társelőterjesztő egyeztetésén. Az NGM szakértői előkészítették a gazdaságbiztonságról szóló törvény szabályozási koncepcióját az 1410/2011. (XII. 1.) Korm. határozat 1. a) pontja szerint, de a társelőterjesztő közreműködésének és egyetértésének teljes hiánya mutatkozott. Ezután a törvényt egyedül az NGM indította közigazgatási egyeztetésre, amelyen a tárcák között végül nem született meg a közös akarat a törvényjavaslat támogatására. Zavarta a törvény egyeztetését a fejlesztési tárca ellenállása és az a körülmény, hogy a – gazdaság biztonságos működését jelentős mértékben érintő – kritikus infrastruktúra védelem tárgyában szintén több éve húzódó jogszabály-alkotási kérdés végül a Belügyminisztérium (BM) határozott fellépésével úgy dőlt el, hogy a BM kidolgozta és elfogadta a Létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről szóló törvényt⁴⁵.

A gazdaságbiztonsági törvénytervezet preambuluma világossá teszi a törvényalkotás célját: a nemzetgazdaság válsághelyzeti folyamatos működésének fenntartását (biztonságos működésének védelmét), a lakosság különleges jogrend időszakában történő elégséges ellátását, a beavatkozó szervek működési feltételeinek – ezen belül a különleges jogrend időszakában bevezethető rendkívüli jogszabály tervezetek válságkezelési intézkedései gazdasági-pénzügyi erőforrás feltételeinek – tervezését (békeidőszaki biztosítását) szolgáló átfogó (komplex) gazdaságbiztonsági rendszer létrehozása. NGM a törvényben egy sor fogalomkorszerűsítést próbált bevezetni az alapfogalmakban. A törvénytervezet a gazdaságmozgósítás fogalmának definíciójában a gazdaságmozgósítási helyzetek körét szűkíteni szándékozott csak a különleges jogrend időszakra: A gazdaságmozgósítás tehát nem más, mint kormánydöntéssel elrendelhető intézkedés vagy intézkedések rendszere, amely a nemzetgazdasági erőforrásoknak a különleges jogrend időszakában történő szabályozott igénybevételét teszi lehetővé. A gazdaságmozgósítási feladat pedig – ennek megfelelően csak a tényleges minősített időszakra vonatkozóan – a honvédelmi törvényben és immár a katasztrófavédelmi törvényben is meghatározott gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség alapján elrendelt vagy gazdaságmozgósítási szerződésben kikötött vagyoni szolgáltatás lehet, és ide tartozik még a honvédelmi törvényben meghatározott honvédelmi munkakötelezettség alapján elrendelt munkateljesítés. A gazdaságmozgósítási helyzeteket a törvénytervezet – az elfogadott Átfogó koncepció alapján – gazdaságbiztonsági válsághelyzetekre nevezné át, és kiegészítené a felsorolást a nemzetgazdaság működőképességét tartósan korlátozó, esetleg ellehetetlenítő esemény, a gazdasági válsághelyzet fogalmával. A gazdaságmozgósítás és a gazdaságfelkészítés tevékenységeit új csoportnévvel gazdaságbiztonsági tevékenységnek nevezné. Új kategóriát is javasolt

⁴⁵ 2012. évi CLXVI. törvény a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

bevezetni a törvénytervezet, átvéve a Stratégiaileg kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényben meghatározott fogalmát⁴⁶, mely szerint gazdálkodó szervezet stratégiaileg kiemelt jelentőségűnek minősíthető. A gazdaságbiztonsági tevékenységnek fontos szereplői lehetnének a kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek, amelyek a működési feltételeik változásáról – a törvénytervezet szerint – adatszolgáltatásra lennének kötelezve.

A gazdaságbiztonsági törvénynek – hasonlóan, mint a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben – meg kell határoznia a tevékenység irányításának rendszerét, meg kell határoznia az irányításért felelős szervek feladat- és hatáskörét a Kormánytól a polgármesterig. Ki kell jelölnie – az államigazgatási munkamegosztás aktuális helyzetének megfelelően, de lehetőleg minél „időállóbban” – a gazdaságbiztonsági tevékenységért felelős minisztert. Döntenie kell az állami védelmi célú tartalékolás irányításáért felelős személyről, aki vagy az állami vagyonpolitikáért felelős miniszter lehet, vagy azonos lehet a gazdaságbiztonsági tevékenységért felelős miniszterrel. A gazdaságfelkészítési tervezéshez meghatározott tervezői kör számára tervezési kötelezettséget, a stratégiaileg kiemelt gazdálkodó szervezeteknek adatszolgáltatási kötelezettséget írna elő a gazdaságbiztonsági törvény. A gazdaságbiztonsági tevékenység hatékony támogatására korszerű központi információs rendszer működtetését határozná meg. A különleges jogrendi szolgáltatások gazdaságmozgósítási szerződéseire a közbeszerzésekről szóló törvény keretmegállapodás formáját javasolná. A védelmi tartalékolási rendszer újjáalakítását a tervezetig elkészült tartalékolási stratégia megállapításai alapján tartaná célszerűnek elvégezni. A lakosság különleges jogrend időszaki ellátása tervezési módszertanához meghatározná a korszerűsítés irányát. Nem maradhatnak ki a törvényből a gazdaságbiztonsági tevékenység nemzetközi kapcsolódásai. A tevékenység szabályozása szempontjából még fontosabb, a felhatalmazó rész, amely szerint számos kormányrendeleti, miniszteri rendeleti szabályozási feladatot kellene megoldani. Ezek között a lényegesebbek:

- a törvény egyes, a gazdaságfelkészítési, a gazdaságbiztonsági tartalékolási, a lakosság-ellátási tervezési tevékenységekre vonatkozó rendelkezései végrehajtásának szabályozása;
- a védelmi célú állami tartalék készletek központi nyilvántartásának szabályai;
- a gazdaságfelkészítési tervezés szabályai, a lakosság ellátása tervezésének szabályai, a védelemgazdasági tartalékolás tervezésének szabályai
- a gazdaságbiztonsági rendszer finanszírozási rendjének meghatározása.

⁴⁶ „(3) Stratégiaileg kiemelt jelentőségűnek minősíthető az a gazdálkodó szervezet,

a) amelynek működése nemzetbiztonsági, honvédelmi, rendvédelmi, haditechnikai, energiabiztonsági, energiaellátási, iparbiztonsági, katasztrófavédelmi, természetvédelmi, környezetvédelmi, közegészségügyi, közműszolgáltatási, infrastruktúra-fejlesztési, kulturális örökségvédelmi, tömegtájékoztatási, hírközlési, közlekedési, közlekedésbiztonsági, kutatásfejlesztési, népegészségügyi indokból vagy a lakosság alapvető közszolgáltatásokkal, alapvető élelmiszerekkel való ellátása szempontjából országos jelentőségűnek, valamint bel-és külgazdasági, foglalkoztatáspolitikai szempontból, vagy a lakosság távhőszolgáltatással vagy más közműszolgáltatással való ellátása szempontjából kiemelt vállalkozásnak tekinthető,

b) amely nemzetgazdasági szempontból jelentős projekteket valósít meg,

c) amely törvény által meghatározott országos közfeladatot lát el,

d) amely nagy összegű állami szerkezetátalakítási támogatásban, hitelgaranciában, kezességvállalásban vagy exporthitel biztosításban részesült vagy koncesszióköteles tevékenységet folytat, és az említettekkel összefüggésben az állammal vagy állami szervvel (ideértve az említett feladatok ellátására létrehozott állami tulajdonú gazdálkodó szervezeteket is) jogviszonya áll fenn, vagy

e) amely az a)-d) pontban nem említett, de nemzetgazdasági stratégiai szempontból kiemelt jelentőségű tevékenységet folytat.” [1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról 65. § (3) bekezdés]

E jogszabályi feladatok megoldásával megtörténne a gazdaságfelkészítés és -mozgósítási tevékenység elavult egyedüli szabályozója, a *131 Korm. rend.* már 2006 óta esedékes kiváltása.

Az 1410/2011. (XII.1.) Korm. határozat⁴⁷ 3. pontja alapján készült el az NGM és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) szakértői által a gazdasági-pénzügyi ágazati biztonsági stratégia tervezete. {A munka megkezdésekor még érvényben volt a korábbi nemzeti biztonsági stratégia⁴⁸, Magyarország új Nemzeti Biztonsági Stratégiája (a továbbiakban: NBS) pedig már egyeztetés alatt volt.} Az ágazati biztonsági stratégia célja, hogy az NBS-re épülve, Magyarország biztonsági környezetének elemzése alapján, az ágazati értékek és érdekek számbavételével, a kockázati tényezők és kihívások azonosításával határozza meg azokat az eszközöket, feladatokat, amelyekkel a nemzetközi gazdasági-pénzügyi rendszerben az ország meg tudja védeni nemzeti értékeit, érvényesíteni tudja nemzeti érdekeit, biztosítani tudja az NBS-ben megfogalmazott biztonsági szint fenntartásának gazdasági-pénzügyi feltételeit. Az ágazati stratégia tervezetének elkészítésekor a kidolgozók sorra vették a gazdaság és a pénzügy főbb területeit, és minden szakterületre elkészítették a szakágazati biztonsági stratégiát.

Az ágazati stratégia egyeztetésre kész tervezete 2012-ben készült el.

1.6. Magyarország Alaptörvényének kihirdetése után

A 2011-es év jelentős változásokat hozott a védelmi felkészítés jogszabályi környezetében. Az Alaptörvényben, majd a sarkalatos törvényekben egy sor új törvényi rendelkezés jelent meg, amelyek a védelmi igazgatás, ezen belül a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás területén is mind további szabályozási feladatokat generáltak.

Magyarország Alaptörvénye új fogalmat vezetett be az egykori minősített időszakokban alkalmazható kivételes hatalomgyakorlás időszakának elnevezésére. Az állam életének ilyen kivételes helyzeteiben – a rendkívüli intézkedések bevezethetősége érdekében – az Alaptörvényben ún. különleges jogrend léptethető életbe, ami alapján a minősített időszakokat a különleges jogrend egyes eseteinek vagy típusainak tekinthetjük. Az Alaptörvény Különleges jogrend c. fejezetében megnevezi ezeket a típusokat (Rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet), és részletesen meghatározza⁴⁹ kihirdetésük, illetve bekövetkezésük feltételeit.

A különleges jogrend egyes esetei megnevezésükben nem változtak (kivéve a váratlan támadás új elnevezését), tartalmukban azonban jelentős módosítás történt: a szükségállapot korábbi egyik tényállása, „az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” átkerült a veszélyhelyzet tényállásai közé, egyértelműen szétválasztva ezáltal az államrend elleni cselekményeket a katasztrófa típusú helyzetektől.

A különleges jogrendben alkalmazható rendkívüli intézkedésekről sarkalatos törvények rendelkeznek, mint az új honvédelmi törvény⁵⁰ (a továbbiakban: Hvt.), illetve a veszélyhelyzeti rendkívüli intézkedésekről az új katasztrófavédelmi törvény⁵¹ (a továbbiakban: Kat.). A Hvt. a gazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása tevékenységek szabályozása terén hasonlóan fogalmaz⁵², mint a 2004. évi CV. törvény.

⁴⁷ 1410/2011. (XII. 1.) Korm. hat. a gazdaságbiztonsági rendszer létrehozásának feladatairól

⁴⁸ Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiája [2073/2004. (III. 31.) Korm. hat. melléklete]

⁴⁹ Magyarország Alaptörvénye 49-53 cikk

⁵⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről, a Magyar Honvédségről és a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

⁵¹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

⁵² „A Kormány dönt a gazdaság mozgósításáról” [Hvt. 21. § (1) d) pont], valamint

„[Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg]

i) a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása (erőforrásainak védelmi célú igénybevétele) feladatai végrehajtásának szabályait,” [Hvt. 81. § (1) i) pont]

A veszélyhelyzetben bevezethető gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos rendelkezések viszont megjelentek a Kat-ban is, ezzel már két sarkalatos törvény is jogalapot teremtett a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás tevékenységek szabályozására.

A 2011. év jelentős jogszabályi változásai a gazdaság védelmi felkészítésére nézve tartalmilag nem sok újat hoztak.

Talán a gazdaságbiztonságról szóló törvény elfogadtatásával, az alapján az elavult 131. Korm. rend. és a gazdaságfelkészítési tervezési szabályok megújításával lépést lehetett volna tartani a védelmi felkészítés egyéb területeinek jogszabályi felfrissülésével.

2012-ben ismét meghatározásra került az ország nemzeti biztonsági stratégiája⁵³ (a továbbiakban: NBS), amely a biztonság átfogó értelmezésében tovább erősítette a gazdasági dimenzió jelentőségét⁵⁴, a nemzetközi politikai helyzetet illetően viszont tovább (csekélyről elenyésző mértékűre) enyhítette az előző stratégia háborús fenyegetettségére vonatkozó megállapítását, mesterségesen csökkentve ezáltal az ország fenyegetettsége és a biztonsági intézkedésekhez szükséges erőforrások pénzügyi fedezete közti szakadékot.

Az év végén megjelent Nemzeti Katonai Stratégia⁵⁵ (a továbbiakban: NKS) viszont megerősítette a honvédelmi alapképességek fejlesztésének szükségességét⁵⁶. A biztonsági környezet ilyen értékelése egyértelműen azt sugallja, hogy a klasszikus értelmezésű gazdaságmozgósítás fogalomra már lehet, hogy a jövőben nem lesz szükség, a katonai képességfejlesztéshez elegendő a honvédség számára a békeidőben folytatott gazdaságfelkészítési tevékenység. A hidegháború időszakában a gazdaságmozgósítás elméleti kutatói által vizsgált időtényező ezzel a honvédelem számára – úgy tűnik – elvesztette fontosságát. (Persze ma még nincs arra garancia, hogy ezt a vélekedést egy új típusú villámháborús fenyegetés máról holnapra felülírja.) De mi a helyzet a gazdaságmozgósítás kiterjesztett vizsgálati területein, az egyéb – nem katonai típusú – minősített időszakokban, pl. természeti katasztrófák vagy terrortámadások esetében? Az NGM-ben 2011-ben kidolgozott Átfogó koncepció a gazdaságbiztonsági válsághelyzet fogalmának bevezetésével a gazdaságfelkészítés és -mozgósítás feladatait a minősített időszakot el nem érő, ún. küszöb alatti egyes válsághelyzetekre is kiterjesztette, amelyek kezelésére – megelőzésére, leküzdésére vagy következményeinek enyhítésére – azonos vagy hasonló eszközök (erőforrások, intézkedések) alkalmazása tűnik célszerűnek. Ezen egyéb válsághelyzetek között bőven található olyan esetek, amelyek váratlansági tényezője⁵⁷ közelít a nullához. Ezekre az esetekre a klasszikus gazdaságmozgósítási eszköztárból a védelmi célú tartalékolás a leghatékonyabb, persze egyúttal a legdrágább eszköz, de egyes esetekben alkalmazható a rögzített ipari vagy egyéb kapacitás, sok esetben a folyó termelésből vagy kereskedelemből történő igénykielégítés, amit a követő tervezés⁵⁸ módszerével nyugodtan lehet a felkészülési

⁵³ 1035/2012. (II. 21.) Korm. hat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

⁵⁴ „Mára elengedhetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése.”

⁵⁵ 1656/2012. (XII. 20.) Korm. hat. Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról

⁵⁶ „A biztonsági környezet esetleges romlásával, szövetségi tagságunk figyelembevételével, képesnek kell lenni az ország fegyveres védelméhez szükséges alapképességeknek a nemzetgazdaságból biztosított források igénybevételével történő fejlesztésére.” [NKS, 70. pont, 1656/2012. (XII. 20.) Korm. hat.]

⁵⁷ „A háború váratlansági tényezője alatt itt azt értem, hogy az lehet teljesen váratlan, akkor azt mondhatjuk, hogy a váratlansági tényező 0, és az ahhoz tartozó gazdaságmozgósítási idő lehetőség is 0. Ez a gazdaságmozgósítás vonatkozásában azt jelenti, hogy azt a háború kitörésével egy időben foganatosítjuk. Illetve a váratlansági tényező 1 (várható volt), ha a háború kitöréséről már azt megelőzően olyan időpontban rendelkezésre álltak információk, ami idő intervallum a gazdaságmozgósítás (országmozgósítás) teljes megvalósításához elégséges lehet. [8]

⁵⁸ „A követő tervezés a gazdaságfelkészítési tervezés fő módszertani elve, amely szerint a tervező szervek – a védelmi szempontból – fontos vagyoni szolgáltatásokat folyamatosan figyelemmel kísérik, ezekről megbízható információkat gyűjtenek, azokat elemzik, és a minősített időszaki terveket ezen bázisadatok alapján állítják elő.” [131. Korm. rend. 1. sz. mell. III. 2. pont]

időszakban lebiztosítani. Ezekon kívül persze van még az import, a szövetségesi vagy a humanitárius támogatás, de ezek kevésbé hatékony módszerek egy csekély váratlansági tényezőjű válsághelyzetben.

2. A GAZDASÁGMOZGÓSÍTÁS ALAPELVEI (KLASSZIKUS ÉS MÓDOSULÓ ALAPELVEK)

A gazdaságmozgósítás, illetve az annak érdekében végzett felkészítési tevékenység világháborúkban kialakult alapelveiben – az idő közben lezajlott nemzetközi biztonsági és gazdasági-politikai környezeti változásoknak megfelelően – esetenként jelentős módosulás következett be. Komoly változást jelentett a gazdaságmozgósítási munkában az Állami Tervbizottság 1984. évi határozata, amely előírta, hogy a megváltozott feltételekhez igazodva korszerűsíteni kell a népgazdaság háborúra történő felkészítése és mozgósítása alapelveit. Ennek eredményeképp került kiadásra a HB 1986. évi határozatával a „kék könyv”⁵⁹. A rendszerváltás után a Konceptióban lefektetett alapelvek a klasszikus gazdaságmozgósítási elveket jelentősen enyhítették. Az 1992-ben rögzített alapelvek – mint az a szerző doktori értekezésében [14] elvégzett elemzés, valamint az Átfogó koncepcióban kiterjesztett alapelvek bemutatása nyomán látható lesz – a jogszabályokban zömében ma is élnek, némely elemükben kisebb módosításra szorultak. Emellett, új alapelvek is születtek az utóbbi évek során, amelyek a gyakorlatban már alkalmazásra kerültek, de a jogszabályokba még nem épültek be.

2.1. A népgazdaság háborúra történő felkészítésének és mozgósításának alapelvei (jövahagyta a HB 7/368/1986. sz. határozata)

Az akkor érvényes szocialista katonai doktrína előre jelezte a két ellentétes társadalmi rendszer – a kapitalista és a szocialista világháború – döntő osztályütközését jelentő világháborút, amelynek lehetséges időszakaiban megjelenhet az atomfegyverek korlátlan alkalmazásával folytatott haditevékenység. Ezt a doktrína az atom-világháború döntő időszakának jövendölte. Az ilyen körülmények közti háború feltételezésével nagy jelentősége lett a már békeidőszakban elvégzendő felkészítési feladatoknak, és annak a törekvésnek, hogy a váratlanság tényezőjét és lehetőségét minimálisra csökkentsék, illetve lehetőség szerint kizárják. A háborúra történő felkészítést és mozgósítást alapvetően a jövő háborújára vonatkozó hadászati-hadműveleti koncepció határozta meg, amelyet alapul véve a népgazdaság mozgósításánál a következő időszakokat határozták meg:

- a) A háborút megelőző időszak, ezen belül
 - i. a felkészülési időszak;
 - ii. a nemzetközi helyzet feszültsége fokozódásának időszaka és
 - iii. a háborút közvetlenül megelőző (veszélyeztetettségi) időszak.
- b) A háború időszaka.

A „kék könyv” nyílt fejezetét részletesen leíró tervhivatali tájékoztató [6] ismertette a tervező szervek által a különböző időszakokban végzendő gazdaságmozgósítási feladatokat és a felkészítési és tervezési munka során elkészítendő mozgósítási okmányokat, amelyek közül a legfontosabbak az alábbiak voltak:

- a népgazdaság számítási év terve;
- a népgazdaság mozgósításával összefüggő intézkedési tervek;
- a népgazdaság mozgósításával kapcsolatos jogszabálytervezetek [6].

⁵⁹ A népgazdaság háborúra történő felkészítésének és mozgósításának alapelvei. OT – HM. A HB 7/368/1986. sz. hat. melléklete.