

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.

2.2. A védelmi felkészítés és az országmozgósítás 1992. évi koncepciójában

A Koncepció gazdaságmozgósítási alapelveket tartalmazó dokumentuma⁶⁰ leszögezi, hogy a gazdaságfelkészítési szabályozás a piacgazdasági törvényekhez igazodjon, korszerű informatikai rendszerre, statisztikára alapozott és követő jellegű legyen. A gazdasági felkészítés tervezése és szervezése az országmozgósítás körébe bevont, hierarchikusan irányított közigazgatási szervezetek körében történjen, aminek jellemzője, hogy a Kormány irányítja a munkát, és annak határozata csak az adott körre érvényes, az államigazgatáson kívüli körben elsődlegesen törvényben kell szabályozni a végrehajtást, biztosítva a szankcionálás, de a jogorvoslat lehetőségeit is. A gazdasági felkészítés módszertanának is idomulnia kell a környezeti feltételekhez, így a *követő tervezés* a gazdasági potenciált ne a fejlődési prognózisokra, hanem a statisztikai tényadatokra építve prognosztizálja, vállalva az alábecslés hibáját is. Király László kandidátusi értekezésében rámutatott a „kell” típusú tervezés hibáira, megalapozva ezzel a „van”-ra alapozó követő tervezést. A gazdaság felkészítésének fontos elve a két lábon állás, ami a követő tervezés és a tartalék képzés egységét jelenti. [12]

2.3. A 2004. évi doktori értekezés elemzése szerint:

- A nemzetgazdaság védelmi felkészítése állami feladat, amelyet a közigazgatási szervek – a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, illetve a területi szervek, az önkormányzatok – végeznek, és a gazdálkodó szervezetek, valamint a lakosság – a honvédelmi kötelezettségen alapuló – szolgáltatások teljesítésével támogat. A felkészülési munka finanszírozása alapvetően a központi költségvetésből történik. Amellett, hogy ez az alapelv, változatlanul igaz, – a források és módszerek bővítése érdekében – határozott törekvés volt már a piacgazdaság kezdeti éveiben a magánszféra üzleti alapon történő bekapcsolására. Például ilyen területnek kínálkozott a magántőke bevonása a védelmi célú tartalékolás finanszírozásába, amikor az állam halasztottan fizeti meg a szolgáltatást, és a kockázatot is megosztja a magánvállalkozóval. Hasonlóan forrásbővítő és kockázatmegosztó szerepe révén, külföldi minta alapján felmerült javaslat az egyes katasztrófa-veszélyes ágazatokban az ún. pool létrehozására, amikor pl. a veszélyes anyagok értékesítésében, vételében, szállításában, tárolásában érdekelt hasonló tevékenységet folytató cégek önálló, jogi személyiséggel nem rendelkező alapot hoznak létre, amelynek célja a bekövetkező károk esetén a közös kockázatviselés⁶¹.
- Minősített időszakban a gazdálkodó és a közigazgatási szervek és szervezetek a békeidőszaki alaptevékenységük szerinti körben működnek, a minősített időszaki koordinációra további szervezetek hozhatók létre. Változatlanul fő szabály, hogy minősített időszakban is az végezze a tevékenységet, mint békében. A háborús fenyegetettség csökkenésével párhuzamosan megjelenik a háborús infrastruktúra kialakításának elvetése, azaz a minősített időszaki feladatokhoz a békeidejű irányítási és vezetési elemek alkalmazásának elve.
- A minősített időszaki követelménytámasztói anyagi igények kielégítésére elsősorban a gazdaságban meglévő erőforrásokra támaszkodó formákat, mint a honvédelmi törvényben meghatározott igénybevételt, illetve a folyó termelésből és a nemzetgazdasági készletből történő igénykielégítési módot kell célszerűen tervezni. Az így nem biztosítható erőforrások esetében – lehetőleg egyre kisebb arányban – alkalmazzuk a gazdaságmozgósítás klasszikus igénykielégítési formáit: a védelmi célú tartalékolást,

⁶⁰ A haza védelmének közgazdasági biztosítása, az országmozgósítás gazdasági felkészítésének alapelvei. PM, Budapest, 1991.

⁶¹ Közúti, vasúti szállítás során szabadba kerülő folyékony veszélyes anyagok kármentesítése, semlegesítése. Tanulmány. Közlekedéstudományi Intézet. Budapest, 1994. május

egyedül speciális haditechnikai termékeknél, szolgáltatásoknál a rögzített ipari kapacitásokat, illetve a csak külföldről beszerezhető elengedhetetlen javaknál az importot. Ezek az igénykielégítési formák továbbra is az alapvető módjai a minősített időszakos igénykielégítésnek. A szövetségi tagsággal, illetve a gazdaságmozgósítás fogalomkörének bővülésével ide soroljuk még a szövetségi vagy egyéb külföldi (humanitárius) támogatást, illetve az anyagi erőforrásokba átkonvertálható költségvetési előirányzatot is.

- A klasszikus gazdaságmozgósítási tervezésnél a gazdaság teljesítőképességét a háború, a rendkívüli állapot igényeire méretezték. A minősített időszakok számának bővülésével a gazdaságmozgósítási szükségletet már minden minősített időszakra számba vették, de a gazdaság teljesítőképességét csak a háborúra mint maximális igénybevételre tervezték. Ezt a módszertani alapelvet a hivatkozott doktori értekezés szerzője változtatni javasolta, mivel egyrészt a rendkívüli állapot előfordulási valószínűsége lecsökkent, másrészt az egyéb fenyegetések, kihívások palettája kiszélesedett, és bekövetkezési valószínűségük a háborúhoz képest jelentősen megnőtt. Emellett a maximumra méretezés pazarlóvá teszi a védelmi felkészítési tervezést. A maximumra tervezés helyett az erőforrás szempontjából kritikus időszakra tervezés módszertana javasolható, ez azonban azóta sem jelent meg jogszabályban, mivel a 2003. évi kormányrendelet mellékletében előírt tervezési szabályokat (a 131. Korm. rend-ben) még ma sem frissítette a gazdasági tárca.
- A gazdasági felkészülés tervezése a nemzetgazdasági folyamatok megfigyelésére, követésére épül, a piac működésébe az állam csak minimális mértékben és a legszükségesebb helyeken szándékozik beavatkozni. Az anyagi-szolgáltatási kötelezettségek teljesítése az érintettek számára békében nem okozhat aránytalan megterhelést vagy hátrányt. A Koncepcióban való megjelenése óta változatlanul érvényes alapelv.⁶²
- A gazdaságfelkészülési tevékenység a rendszerváltás utáni években alapvetően a gazdaság saját, meglévő erőforrásaira támaszkodott, amint azt az 1993. évi CX. törvény is rögzítette⁶³. Ez az alapelv aztán többször módosult. NATO csatlakozásunk után – ugyanezen törvény szerint – az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában a saját erején kívül már a szövetséges államok kölcsönös segítségnyújtására is építhetett⁶⁴. A 2004. évi honvédelmi törvény vonatkozó szakaszának immár (2) bekezdése⁶⁵ az európai uniós taggá válásunkkal tovább módosult, míg a legfrissebb érvényes jogszabályi szöveg⁶⁶ szerint: (ma már egyszerűbben) az ország a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására is építhet. Ez tükrözi, hogy a minősített időszakos igények kielégítésére való felkészülésben a

⁶² A piac működésébe való minimális beavatkozás, más néven minimális gazdaságmozgósítás elvét több irodalmi forrás is tárgyalja: többek között {[12] 67. o.}, {[9] 230. o.}, {[13] 105. o.}

⁶³ „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.” [Az 1993. évi CX. törvény 1. § (1) bek. Hatályos 1999. III. 11-ig.]

⁶⁴ „A honvédelem nemzeti ügy. A Magyar Köztársaság az ország egyéni és kollektív védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, (...) továbbá a szövetséges államok és azok fegyveres erői kölcsönös segítségnyújtására épít.” [Az 1993. évi CX. törvény 1. § (1) bek. Hatályos 1999. III. 12-től.]

⁶⁵ „A Magyar Köztársaság a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, (...) továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására, valamint az Európai Unió tagállamainak és azok fegyveres erőinek együttműködésére épít.” [2004. évi CV. törvény 1. § (2) bek.]

⁶⁶ „Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, (...) továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására épít.” [Hvt. 1. § (2) bek.]

csak külföldről beszerezhető erőforrások esetében a szövetséges (NATO és EU) államok és fegyveres erők együttműködésére és segítségnyújtására is támaszkodhatunk.

2.4. A gazdaság biztonságos működéséről és védelmi felkészítéséről szóló 2011. évi átfogó koncepció (Átfogó koncepció)

Az Átfogó koncepció a jogszabályok felülvizsgálatához, a hiányzó jogi háttér megteremtéséhez felülvizsgálta az 1992. évi Koncepcióban jóváhagyott alapelveket, és kiterjesztette azokat – az Átfogó koncepció alap gondolatának megfelelően – a gazdaság biztonságának védelmére vonatkozó kiegészítésekkel.

- A nemzetgazdaság biztonságos működésének fenntartása és védelmi felkészítése állami feladat, de az állam többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok mellett, meghatározott területeken, igénybe kell venni a magánszféra üzleti és érdekeltségi alapon történő bevonásának lehetőségét. A gazdaság piacgazdasági keretek között működik, a gazdaságpolitika fő célkitűzése a gazdaság és ezen belül a piac kiegyensúlyozott, nagyobb zavaroktól mentes működésének biztosítása. Ezért a gazdaságfelkészítésnek a gazdaság biztonságos működése szempontjából fontos területei állapotának folyamatos figyelemmel kísérése mellett meg kell teremteni azokat az eszközöket, amelyekkel a válsághelyzeti szükséglet kielégítése biztosítható, ameddig lehet, piacokonform módon, majd szükség esetén a különleges jogrend eszközeivel.
- A gazdaság biztonsága is nemzeti ügy! Fel kell hívni a lakosság és a vállalkozások, egyéb nem kormányzati szereplők figyelmét a válsághelyzeti ellátás érdekében kifejtendő öngondoskodásra, önszerveződésre. A cél elérése érdekében ezen szereplőket fel kell készíteni, és rá kell bízni a védelmi tevékenységben való közreműködésre.
- Szét kell választani a hatósági és nem hatósági állami feladatokat. A hatósági feladatok – jogszabályi alapokon nyugvó – meghatározása és követelménytámasztása mellett az állam garanciát vállal a gazdaság védelmi felkészítése és biztonságos működése állami feladatai végrehajtásának megfelelő szintű finanszírozására. Következésképpen végre kell hajtani az előírt szolgáltatási kötelezettségek teljesítését a kijelölt szolgáltatókkal, és szankcionálni kell a mulasztókat. Ehhez a megfelelő jogszabályi környezet megteremtése elengedhetetlen követelmény.
- A nem állami feladatok magánszféra bevonásával történő végrehajtása esetében jogszabályok alapján, illetőleg a biztonsághoz kötődő érdekeltség felkeltésével – piacgazdasági eszközökkel – kell eljárni.
- A gazdaság biztonságos működésének fenntartása valamennyi – gazdaságbiztonsági szempontból lényeges (ide értve különösen az energetikai, a közlekedési, a pénzügyi, a hírközlési-informatikai, a vízgazdálkodási) – ágazat biztonságos működésének fenntartását igényli. A gazdaság biztonságos működése és védelmi felkészítése felügyeletének hatályát ki kell terjeszteni a minősített időszakos mértéket el nem érő egyéb válsághelyzetekre – főleg azokon a területeken, ahol az ágazati törvények még nem szabályozzák teljes körűen a válsághelyzet esetén teendő intézkedéseket, mint teszik azt a villamosenergia- és távhőszabályok.
- A válsághelyzeti ellátási szükséglet biztosítására irányuló tervezési kötelezettséget fenn kell tartani a lakosság, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, valamint a nemzetgazdaság reális válsághelyzeti igényeinek kielégítésére. A szükséglet tervezése kockázatelemzésen alapuló követelménytámasztással történjen, rendszeresen felülvizsgálva az igényeket a folyamatosan változó külső és belső tényezők hatáselemzése alapján.
- Az igénykielégítés tervezése elsősorban a gazdaságbiztonsági szempontból kritikus gazdasági folyamatok megfigyelésére, követésére, az erőforrások megbízható

nyilvántartására, a meglévő képességek folyamatos (naprakész) ismeretére, elérhetőségére támaszkodjon.

- A képességek válsághelyzeti biztosításához szükséges legfontosabb termék- és szolgáltatás igények kielégítése elsősorban a nemzetgazdaságban meglévő erőforrásokból, lehetőleg a folyamatosan üzemelő kereskedelmi és gyártó kapacitások szolgáltatásával történjen (beleértve a határon átnyúló folyamatos gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokat is).
- Új honvédelmi infrastruktúra békében csak kettős rendeltetéssel legyen létesíthető, kivéve a szövetségi kötelezettség alapján beruházott létesítményeket. A rendkívüli állapoti igénykielégítési terveket, költségvetési átcsoportosítási javaslatokat, a meghagyási⁶⁷ rendszert csak megelőző védelmi helyzetben kell aktualizálni.
- A piac működésébe történő beavatkozást, a lehetőségekhez mérten, minimalizálni kell, ugyanakkor – megfelelő szintű jogszabályok alapján – biztosítani kell a nemzetbiztonsági szempont érvényesülését a fontos védelmi beszerzések eljárásainál és az állami támogatások engedélyezésénél.
- Az anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítése békében ne okozzon aránytalan megterhelést vagy hátrányt. Ha a szolgáltatónak kára keletkezik, részére kártalanítás jár.
- A válsághelyzetekben ugyanaz végezze a tevékenységet, mint aki normál időszakban. Részére a szolgáltatás feltételeit biztosítani kell, beleértve a piacgazdasági, közbeszerzési és az uniós előírásoknak való megfelelést.
- A válsághelyzet kezelésében érintett területeken a normál időszakra kialakított informatikai, illetve irányítási rendszereknél legyen követelmény, hogy azok a rendeltetés szerinti alapfeladatuk ellátásán túl támogassák a védelmi célú felkészülést és a válsághelyzeti reagálást is.

Az alapelvek változására – mint látható a fenti elemzésben – jellemző, hogy a múltban, a totális mozgósítás idején a gazdaságnak a hadigazdálkodás bevezetése érdekében történő teljes átalakítása volt a gazdaságmozgósítás célja. A rendszerváltás utáni átmeneti időszakban a jogi háttér megteremtése történt, az alapelvek igazodtak a kialakuló piacgazdaság és a megvalósuló jogrend normáihoz. A gazdaságfelkészítés külön szabályozásával gazdaságmozgósítás alatt már csak a válsághelyzetek kezelése érdekében végrehajtott minimális, a piacgazdasági viszonyokba való lokális gazdasági beavatkozást értjük. A gazdaság felkészítésének alapelvei ma már a gazdaság valamennyi különös jogrendi esetre történő felkészítését szolgálják, illetve ezen túlmenően megcélzották a gazdaság egyéb válsághelyzetben való biztonságos működésének védelmét is. Jelenleg látszik egyfajta törekvés az erőteljesebb állami koordinációra a gazdaságfelkészítésben, a magánszféra szélesebb körű bevonására, a piaci módszerek még szélesebb körű alkalmazására, a nem kormányzati szereplők felhívására a válsághelyzeti ellátás érdekében kifejtendő öngondoskodásra, önszerveződésre, a védelmi tevékenységben való közreműködésre.

Az alapelvek bemutatásán megfigyelhető, hogy a klasszikus elvek többsége a rendszerváltás után jelentősen módosult, de az azt követő időszakban csak finomodott, pontosabbá lett, a lényegi tartalom már jelentősen nem változott. A folyamatosan változó közgazdasági, jogi és információtechnológiai környezet következtében az Átfogó koncepcióban már megjelentek új alapelvek, amelyek teljes körű jogszabályi alkalmazása még várat magára. Az elvek jogrendbe vétele mellett azonban fontos lenne a tevékenységet végző szervezet és apparátus megőrzése is, hiszen a védelmi igazgatásban a gazdaságfelkészítéssel foglalkozó tervezők, illetve szervezeti egységek – úgy a minisztériumoknál, mint a megyei védelmi bizottságoknál – napjainkra gyakorlatilag elfogytak.

⁶⁷ A közigazgatási szerveknél és a gazdálkodó szervezeteknél a nélkülözhetetlen munkaerő visszahagyásának rendszere, amely a hadköteleseket megelőző védelmi helyzetben mentesíti a bevonulástól.