

OPPORTUNITY TO COPE WITH COMPLEX SECURITY CHALLENGES**LEHETŐSÉG A KOMPLEX BIZTONSÁGI KIHÍVÁSOK KEZELÉSÉRE**SZAKALI Miklós¹ – SZÚCS Endre²**Abstract**

In this article, we would like to draw attention to the emergence of complex security challenges and crises, and offer one possible way to address them. Illegal migration and the ongoing coronavirus epidemic provided the actuality of the study. Due to the nature of the challenges, we consider it important to change attitudes and follow a complex approach to security in its interpretation. It is even more important than changing the theoretical approach to provide the forces and capabilities needed to coop with complex security challenges. Since, it has become clear that neither international organizations nor states have been prepared for a comprehensive response to the crisis. It seems that this statement is currently still valid. We consider the foresight and systematic development of critical infrastructures as the potential basis for managing complex security challenges and crises, which is why we have outlined the foundations of a civil security strategy and planning system in this article.

Keywords

complex security, security challenge, resilience, strategy, planning

Absztrakt

A cikkben a komplex biztonsági kihívások és válságok megjelenésére és kezelésük egyik lehetőségére hívjuk fel a figyelmet. Az illegális migráció és a jelenleg is zajló koronavírus járvány adták a téma vizsgálatának aktualitását. A kihívások jellege miatt fontosnak tartjuk a biztonság értelmezésében is a szemléletváltást és a biztonság komplex megközelítésének térnyerését. Az elméleti megközelítés megváltoztatásánál is fontosabb, hogy az összetett biztonsági kihívások kezeléséhez szükséges képességek is biztosításra kerüljenek. Ugyanis bebizonyosodott, hogy sem a nemzetközi szervezetek sem pedig a nemzetállamok nem voltak és jelenleg sincsenek felkészülve a felmerült válsághelyzet átfogó kezelésére. A kritikus infrastruktúrák előrelátó és szisztematikus fejlesztésében látjuk a komplex biztonsági kihívások és válságok kezelésének az alapját, ezért egy polgári biztonsági stratégia és tervezési rendszer alapjait körvonalaztuk a cikkben.

Kulcsszavak

komplex biztonság, biztonsági kihívás, resilience, stratégia, tervezés

¹ mszakali@hotmail.com | ORCID: 0000-0002-8983-3855 | PhD student, Óbuda University Doctoral School on Safety and Security Sciences | doktorandusz, Óbudai Egyetem Biztonságtudományi Doktori Iskola

² szucs.endre@bkg.uni-obuda.hu | ORCID: 0000-0003-2818-262X | senior lecturer, Óbuda University Bánki Donát Faculty of Mechanical and Safety Engineering | adjunktus, Óbudai Egyetem Bánki Donát Gépész és Biztonságtechnikai Mérnöki Kar

A BIZTONSÁG KOMPLEX MEGKÖZELÍTÉSE

A világ 2020 első napjaitól kezdve folyamatosan harcban áll egy különleges ellenséggel, Kínától az USA-ig a világ minden részén szedi áldozatait ez a háború, amelyben ugyan egyetlen lövés sem dördült el, de a koronavírus járvány (COVID-19) már eddig is olyan veszteséget okozott emberéletben, gazdasági és társadalmi tekintetben egyaránt, amely joggal hasonlítható a legnagyobb háborús konfliktusok pusztításaihoz. A koronavírus járvány túlnőtt a kizárólag egészségügyi veszélyhelyzet szintjén és egy komplex globális biztonsági válságot idézett elő. A járvány a kialakulását követően kizárólag egészségügyi fenyegetést jelentett, de rohamos terjedése és súlyos következményei, illetve a védekezés-ként bevezetett rendszabályok hatásai rövid időn belül gazdasági és pénzügyi válsághoz vezettek. A munkahelyek tömeges bezárása pedig növelte az egyéni létbizonytalanságot és a társadalmi feszültségek elmélyülését idézte elő. A válság kezelése a nemzeti kormányokra hárult, amelyek többsége nem volt felkészülve a járvány okozta egészségügyi veszélyhelyzet kezelésére sem, de különösen nem egy komplex válsághelyzet megoldására. Így a válság átgyűrűzött a politikai szférára is, Európa több országában (Olaszország, Spanyolország, Németország, stb.) erőszakos tüntetéseken tiltakoztak a kormányok válságkezelési politikái ellen, illetve Szlovákiában a kormány működésképtelennek bizonyult és a helyzet politikai, kormányzati széteséssel fenyegetett. A jelen helyzet alapján kijelenthetjük, hogy korunkban már nincsenek elszigetelődött, egy komponensű biztonsági kihívások és válságok. A mai globalizált, információs társadalmakban a biztonsági kockázatok és fenyegetések gyors kiterjedését más szektorokra, így egy biztonsági kihívás vagy válság kiterjedésének irányát, sebességét és hatásait, vagyis komplexszé válását nagyon nehéz előre jelezni és még nehezebb megakadályozni. Mindezek ellenére a járvány okozta válsághelyzet kialakulása, elterjedése és kezelése több rendszerszintű biztonsági problémára is felhívja a figyelmet.

A nemzetek nem voltak felkészülve a járvány fertőzőképességében és halálosságában rejlő globális veszélyhelyzet felismerésére és a megelőzéséhez nélkülözhetetlen nemzetközi és hazai tájékoztatás és adatszolgáltatás biztosítására. A nemzetek jelentős része a nemzeti érdekek megővésére hivatkozva csak – miután már nem tudták tovább titokban tartani - jelentős késéssel jelentette be a járvány meglétét és pusztítását. Ezzel is növelték a nemzetközi szervezetek és a környező nemzetek reagálási idejét és elősegítették a járvány továbbterjedését. Hozzáállásukat követően megkérdőjeleződött az egyéni és a közösségi biztonságtudatosság és felelősségvállalás, illetve a nemzetek közötti együttműködés és szolidaritás értéke.

A fenti hozzáállás is nehezítette a nemzetközi szervezetek munkáját, ez azonban nem magyarázat az alapvető funkcióik végrehajtásában tapasztalt jelentős hiányosságokra. Nem volt olyan nemzetközi szervezet, amely időben figyelmeztette volna az európai nemzeteket és vezette volna a megelőző tevékenységet. 2020. január 22-én a kínai hatóságok bejelentették a járvány kínai gócpontjának, a 11 milliós Wuhan városának a lezárását, ekkor még az Egészségügyi Világszervezet (WHO) genfi központjában kijelentették, hogy a koronavírus által okozott helyzet nem tekinthető nemzetközi szintű közegészségügyi veszélyhelyzetnek. Hosszas megfontolás után 2020. március 11-én a szervezet világjárvánnyá (pandémia/pandemic) nyilvánította a koronavírus-járványt, ekkor még a vezetőjük, Tedrosz Adamon Gebrejeszusz bizakodóan nyilatkozott a járvány kontroll alatt tartásának lehetőségeiről. Azonban pár nappal később március 25-én egy genfi sajtótájékoztatón már drámaian

érezkeltette a járványhelyzet súlyosságát. „Ez a vírus az első számú közellenség. Egy hónappal, két hónappal ezelőtt lett volna itt a cselekvés ideje...”, [1].

Az első kínai jelentések idején Brüsszelben és Európa nagy részén még csak úgy tekintettek a járványra, mint egy távoli kockázati tényezőre. Ennek a bizakodásnak az volt az alapja, hogy a korábbi egészségügyi fenyegetések, mint a SARS, Ebola vagy a MERS nem terjedtek el és nem okoztak európai, vagy világszintű járványt. Így 2020. februárja még a globális diplomácia jegyében telt az EU vezetői körében. Időközben egy súlyos katonai incidens történt. Szíriában több mint harminc török katona vesztette életét egy bombatámadásban, ezért a török elnök bejelentette, hogy ezen túl nem tartja vissza a menekülteket az EU-ba áramlástól, és megnyitja határait Görögország és Bulgária felé. Ez egy menekültválság kialakulását vetítette előre, amely nagyobb nyugtalanságot okozott az EU vezetői között, mint a koronavírus.

A „tisza kép” érdekében ismernünk kell a döntés hátterét, hogy jobban megértsük miért volt az EU vezetés olyan buzgó a menekültválság megakadályozásában és tekintette másodlagosnak a vírus okozta helyzetet. A 2015-ös migrációs válság és az azt követő vita, valamint a megegyezés hiánya sokkal jobban próbára tette az EU egységét, mint a SARS és az Ebola járványok kezelése.

A NATO, mint az Euró-atlanti térség biztonságának szavatolója egy politikai-katonai szervezet, melynek deklarált célja a katonai fenyegetések elleni védelem. Így nem is lehet alapvető elvárás vele szemben az egészségügyi helyzet figyelemmel követése és az arra történő reagálás. A Szövetség elsősorban katonai erőit és képességei fejlesztésére fókuszál, nem pedig a polgári/polgári védelmi képességek kialakítására. A polgári készenlét (civil preparedness) keretében kizárólag azoknak a civil képességeknek és kapacitásoknak a fenntartását és fejlesztését várja a tagországoktól, amelyek szükségesek lehetnek egy szövetségi művelet támogatásához. Ugyanis a szövetséges műveletek sikere jelentős mértékben függ a nemzeti polgári eszközök és szolgáltatások mennyiségétől, minőségétől és rendelkezésre állásától.

A járvány romba döntötte az egyének megélhetését és létbiztonságát, ezzel együtt az országok társadalmi és a gazdasági biztonságát egész Európában és világviszonylatban. Jelenleg felbecsülhetetlen a keletkezett kár, és fel kell készülni a válsághelyzet kiterjedésére és elhúzódására. Hogy lehet az, hogy a fejlett nyugati világ figyelme elsiklott egy ekkora biztonsági fenyegetés felismerése és megelőzése, illetve lelassítása felett? De tovább lehet folytatni a kérdést, hogy lehet, hogy a fejlett nyugat nincs felkészülve egy komplex, nem-katonai biztonsági fenyegetés kezelésére? Úgy tűnik, hogy visszatértünk ahhoz a régi biztonsági felfogáshoz (vagy el sem mozdultunk erről a pontról), amely a II. Világháborút követően az 50-60-as években kezdett kibontakozni, de lényegében a hidegháború végéig tartotta magát és a biztonságot csak a háború és béke kölcsönhatásában, a katonai erő kérdéseivel azonosította. A 20. század közepén már megjelent, majd a hidegháborút követő évtizedekben kibontakozott a biztonságot tágabban értelmező gondolkodás, így a katonai biztonság kiegészítésre került a politikai, gazdasági, társadalmi és környezeti biztonsági dimenziókkal [2]. Ez a bővített biztonsági felfogás nem vert gyökeret a biztonságpolitikai gondolkodásban és valószínűleg ezért nem is került átültetésre a gyakorlatba. Jól látszik, hogy jelenleg Európa biztonságában érintett egyetlen nemzetközi szervezet sem képes a nem-katonai biztonsági dimenziókat is a katonai dimenzióval azonos súllyal kezelni és

azokra is kiterjeszteni szerepvállalását. Azonban ebben a kérdésben is meghatározó szerepük van a szervezetek tagállamainak, mivel szuverenitásuk védelme érdekében nem hatalmazták fel a nemzetközi szervezeteket a biztonság valamennyi dimenzióját átfogó hatáskörrel és intézkedési jogkörrel. Továbbra is elsődleges szempont a szuverenitás védelme mellett a szervezet nyújtotta előnyök kihasználása a lehető legkisebb ráfordítás mellett. Így a szervezetek kezei is meg vannak kötve, legjobb akarattal sem biztosíthatnak átfogó megoldásokat a fenyegetések és biztonsági kihívások ellen. A biztonságpolitikai előrejelzésekben visszatérő megállapítás, hogy a biztonsági kihívások rendkívül összetettek és gyorsan változnak, ezért csak sokoldalú közös képességek fejlesztésével és közös fellépéssel van esélyünk megfelelni a komplex kihívásoknak. Azonban, ha ilyen nagyságrendű és komplex hatású kihívást, mint a járvány és annak következményeinek megoldása az egyes nemzetekre marad, akkor a koordinált, közös fellépés és összefogás szép elvei csak üres szólamok maradnak.

Véleményünk szerint a 2015-ös migrációs válságot követően (amely megismétlődésének elhárítása a mai napig nincs megnyugtató módon nemzetközileg szabályozva és egységesen kezelve) a jelenlegi járvány a következő olyan kihívás, amely érinti egész Európát és nincs közös válasz egyetlen szervezettől sem, a válság kezelésének megoldása az egyes nemzetekre hárult. Ez óhatatlanul felveti a nemzetközi szervezeteknek a biztonsági szavatolásában betöltött szerepük felülvizsgálatának szükségességét. Jaume Duch az Európai Parlament szóvivője nyilatkozatában is ez a gondolat köszön vissza „Úgy gondolom, hogy ez a válság egyértelműen azt mutatja, hogy együtt erősebbek vagyunk. A vírus átlépi a határokat, és sajnos minden országot érint. Ha ilyen közös kihívásokkal vagy bármilyen típusú válsággal szembesülünk, akkor nyilvánvaló, hogy a válasznak is közösnek kell lennie. A válság után, ha azt akarjuk, hogy az EU erőteljesebben reagáljon, meg kell vitatnunk annak lehetőségét is, hogy az EU-nak eszközöket és hatásköröket adjunk ehhez” [3]. Jelenleg az EU is és a NATO is a katonai erők és képességek fokozására ösztönzik a tagországokat ezzel is a biztonság katonai dimenzióját erősítve, a többi dimenzió (és ezekből van több) kezelése úgy tűnik, hogy a nemzetekre marad. A nemzetek nem tekinthetik megfelelőnek a katonai biztonságra fordított kiadásaik ár-érték arányát sem, mivel nagy pénzügyi befektetésért csak a biztonság „egy szeletét” kapják, illetve a költséges katonai erők és képességek ráadásul csak részben, vagy egyáltalán nem használhatóak a nem-katonai kihívások és válságok kezelésére.

A KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK KÉRDÉSEINEK NATO, EU ÉS HAZAI MEGKÖZELÍTÉSE

Véleményünk szerint a komplex biztonsági kihívások kezelésének alapvető feltétele a szükséges erők és képességek rendelkezésre állása, mind katonai, mind pedig a civil biztonsági dimenziót illetően. Azonban a kihívások komplexitása, elemeik összefonódásai, valamint a biztonsági dimenziók közötti átfedések, amelyek alakulása esetleg nem is látható előre, nem teszik lehetővé, hogy minden egyes elem kezelésére külön specifikus képességet fejlesszünk ki. Ugyanakkor a specifikus képességek fejlesztésének költséghatékonysága is kérdéses, tekintettel a képességfejlesztés hosszú időtartamára, bonyolultságára és az ezzel járó magas költségekre, valamint a speciális képességek korlátozott felhasználhatóságára. Azonban nem csak speciális képességek, de komplex képességcsomagok fejlesztésére sincs

mód, mivel előre nem látható egy kihívás vagy válság komplexitásának alakulása. Úgy gondoljuk, hogy ha nincs lehetőség speciális képességek, vagy komplex képességcsomagok előzetes fejlesztésére, akkor a biztonságot szavatoló alapstruktúrák –kritikus infrastruktúrák - előrelátó és tervszerű fejlesztésére kell fektetni a fő hangsúlyt. Így olyan stabil alapot lehet elérni, amely bármilyen biztonsági kihívás azonosításához és elsődleges kezelésének megkezdéséhez képes biztosítani az alapvető képességeket. A szilárd alap egyben megteremti a lehetőségét a helyzethez nélkülözhetetlen specifikus erők vagy képességek (vakcina, tömeges oltás, műszaki határzár, stb.) előállítására. Felhívjuk a figyelmet a kritikus infrastruktúrákra, mivel a kritikus infrastruktúrák területe az a közös többszörös, amely a túlélőképesség biztosítására hivatott minden körülmények között, ezért kitüntetett figyelmet érdemel a terület kezelése. Erre láttunk több példát is a koronavírus-járvány első hullámának kezelése kapcsán, több nemzet (olasz, spanyol, magyar) elrendelte a létfontosságú termelést végző gyárak, üzemek és szolgáltatások biztosítását, illetve a "nem elsődlegesen szükséges" ágazatok szüneteltetését. Általában a létfontosságú ágazatok közé sorolták az egészségügy, a mezőgazdaság, az élelmiszeripar, az áruszállítás az áram-, gáz-, vízellátás, a gyógyszeripar, a telekommunikáció és a sajtó tevékenységét. Magyarországon még külön akciócsoportot is létrehoztak a kritikus infrastruktúra működésének segítésére és biztosítására a honvédelmi miniszter vezetésével.

A katonai biztonsági dimenzió közelmúltban bekövetkezett változásai (a Krím-félsziget megszállása és a hibrid hadviselés megjelenése) kellettek ahhoz, hogy szövetségi szinten ismét előtérbe kerüljön a kollektív védelem és az ahhoz kapcsolódó stratégiák, így a kritikus infrastruktúrák biztosítása is. A kihívásra válaszul olyan védelmi stratégia kidolgozására volt szükség, amely a katonai erő mellett magában foglalja a kormányzat polgári szerveit és a magán szektor kulcsszereplőit is, vagyis összetársadalmi megközelítésre épül. A walesi döntést [4] követően a szövetség kidolgozta az alapkövetelményeket a nemzeti resilience-re (Baseline Requirements for National Resilience) [5], amely hét területet határozott meg a nemzetek részére, amelyen fenn kell tartani a működőképességet a NATO katonai erőfeszítéseinek támogatása és a nemzeti háttérországok alapvető életfeltételei biztosítása érdekében. A NATO megközelítés mellett ugyanezek a területek biztosítják a társadalom részére is a minimálisan elvárt szintű biztonságot, gazdasági működőképességet, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartását válsághelyzetben, függetlenül attól, hogy a válsághelyzet a katonai vagy a nem-katonai biztonsági dimenzióhoz köthető. Ezek a következők:

- a kormányzati tevékenység folyamatossága,
- az energiaellátás fenntartása,
- a civil kommunikációs szolgáltatások fenntartása,
- az élelmiszer-, és vízellátás biztosítása,
- képesség a tömeges migráció kezelésére,
- képesség a tömeges sérültellátásra,
- a polgári szállítási rendszerek fenntartása.

Szövetségi szinten ezeket az alapkövetelményeket - főleg a közös műveletek támogatása szempontjából - ítélték fontosnak, de emellett a nemzetek saját érdekeik figyelembevételével más területeket/ágazatokat is kritikus fontosságúnak minősíthetnek.

Hazánkban a kritikus infrastruktúrák azonosításának és védelmük lehetőségeinek szabályozása szorosan kapcsolódik az EU-s szabályozáshoz. A 2004. évi madridi és 2005. évi londoni terrortámadásosokat követően az Európai Tanács a kritikus infrastruktúrák védelmét szolgáló átfogó stratégia kialakítására kérte fel a Bizottságot. Ennek keretében a Bizottság előbb közleményt fogadott el „A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben” címmel, majd a Zöld Könyvben [6] fogalmazta meg a Kritikus Infrastruktúra Védelem Európai Programjának (EPCIP) általános célkitűzését.

A közösségi szintű tanácsi irányelv azt a célkitűzést szolgálta, hogy kiegészítse a nemzetek létfontosságú infrastruktúráinak védelmét célzó már meglévő programjait. Azonban akkor még a létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos tevékenység szabályozása hiányzott a magyar jogrendszerből, akárcsak az Európai Unió tagállamainak többségében. A kritikus infrastruktúrák azonos értelmezése érdekében és a nemzeti jogalkotás könnyítésére a Zöld Könyv mellékleteként ajánlást adtak ki a kritikus infrastruktúrák szektorairól és azok által biztosított termékekről és szolgáltatásokról. Magyarországon 2012-ben elfogadták a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló törvényt [7]. Ez a törvény az EU Zöld Könyvében kiadott ajánlásoknak megfelelően készült, de a nemzeti sajátosságoknak megfelelően néhány tekintetben eltér az ajánlástól. A szabályozás tartalmazza az időközben megjelent 2008-as [8] és 2016-os [9] irányelveket az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról, kijelöléséről és védelmük fokozásáról, valamint a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintet biztosító intézkedésekről. Meg kell említeni még a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló törvényt [10], amely meghatározza a létfontosságú intézmények és szolgáltatások működtetésének és védelmének rendjét és felelőseit a különleges jogrend bevezetése esetén.

Jelentős különbség figyelhető meg a NATO és az EU koncepciók között, míg a NATO a széleskörű biztonsági kihívásokkal szembeni katonai műveletek támogatását helyezi előtérbe a resilience kiépítésével, addig az EU a nemzetközileg közösen használt kritikus infrastruktúrákra és a társadalmi és közösségi szintű működőképesség megóvására koncentrálna. Ugyanakkor az EU megközelítése és ebből adódóan a hazai törvényalkotás is a védelemre, azon belül is a terrorizmus, hibrid és kiber fenyegetések elleni védelemre és következményeinek kezelésre összpontosít, nem pedig a kritikus infrastruktúra által nyújtott termék, vagy szolgáltatás esetleges válsághelyzet alatti folyamatos biztosítására. Ezért sem az EU, sem pedig a nemzeti szabályozás nem határoz meg követelményt a működőképesség folyamatos fenntartása érdekében a tartalékképzésre, a pótlásra, illetve az infrastruktúra kiesése, megsemmisülése esetén a kritikus termék vagy szolgáltatás más forrásból, ágazattól történő időszakos vagy huzamosabb időn keresztül való biztosítására. Mindezen eltérések ellenére a jelenlegi magyar szabályozás biztosítja a megfelelő alapokat a válsághelyzetek kezelésére, azt azonban messze nem állíthatjuk, hogy minden a legnagyobb rendben lenne és nincs mit fejleszteni a szabályozáson, illetve a szabályozás végrehajtásán.

A KRITIKUS INFRASTRUKTÚRÁK TERVSZERŰ FEJLESZTÉSÉNEK SZÜKSÉGESSÉGE

Egy válság kitörése esetén kizárólag a már meglévő erővel, eszközökkel és képességekkel lehet felvenni a harcot és megkezdeni a válság kezelését, kiterjedésének megakadályozását. Adott esetben egy szükséges eszközt vagy anyagot be lehet szerezni a piacon,

de egész rendszerek és infrastruktúrák kialakítása ad hoc jelleggel nem biztosítja a válságkezelés hatékonyságát. Különösen igaz ez olyan helyzetekben, amikor az emberi tudás és tapasztalat meghatározó egy helyzet kezelésében (kutatás, informatika, egészségügy, stb) és ezeket a kompetenciákat nem lehet egyik napról a másikra „előállítani”. Csak az előrelátó és összehangolt fejlesztések biztosíthatják a szükséges képességek rendelkezésre állását egy válság megelőzéséhez vagy kezeléséhez. Ugyanakkor tudatában kell lenni annak a ténynek is, hogy a képességek kialakítása általában nem rövid távú folyamat, általában 6-10 évről beszélünk egy képesség kialakítása kapcsán, beleértve az infrastruktúra, humán erőforrás, jogi, pénzügyi és szakmai eljárásrend biztosítását illetve szabályozásuk kidolgozását, tesztelését és bevezetését. Ezért a tervezésnek legalább közép és hosszútávra kell meghatároznia a fejlesztendő irányokat és a tervekben biztosítani a végrehajtáshoz szükséges feltételeket.

Néhány példa, amely bemutatja, hogy hazánkban is rányomta bélyegét a járvány kezelésére a kritikus infrastruktúrák fejlesztése területén tapasztalható közép és hosszú távú tervezés hiánya. Nem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy az egészségügy, amely a kritikus infrastruktúrák egyik elemét képezi, az első hullámban nem volt felkészülve a járvány kezelésére. Nem rendelkeztek védő-, és teszteszközökkel (maszk, tesztek, védőruházat), lélegeztető gépekkel, ventilátorokkal, intenzív kezelésre alkalmas kórházi ágyakkal. Folyamatos szállítással, tonnaszámba kellett beszerezni a védő-, és egészségügyi eszközöket abból a Kínából, ahonnan a járvány kiindult. Így nem volt kockázatmentes az eszközök beszerzése és alkalmazása, nem csak a vírus terjedése miatt, hanem a hirtelen felfuttatott termelés miatt sem, amely gyakran hibás termékek előállításához vezetett. A sürgősséggel lefolytatott beszerzés csak megerősíti a válságkezelésre való előzetes felkészülés fontosságát. Amennyiben nem készülünk fel tervszerűen a válságok (bármilyen jellegű) kezelésére, akkor időt veszünk, késünk a hatékony reagálással, amely súlyos veszteségekhez vezethet, mind emberélet, mind gazdasági és társadalmi tekintetben. A szerencsén múlhat, hogy rövid idő alatt be tudunk-e szerezni megfelelő mennyiségű és minőségű anyagokat és eszközöket egy hirtelen, világviszonylatban megnövekedett kereslet megjelenése esetén. A beszerzések gazdasági hátteréről még nem beszéltünk, az azonban biztos, hogy a nagy kereslet és a sürgősség jelentős árfelhajtó tényezőkké váltak, így lényegesen drágábban lehetett az említett eszközöket beszerezni, mintha ez még évekkel korábban a felkészülés részeként történt volna.

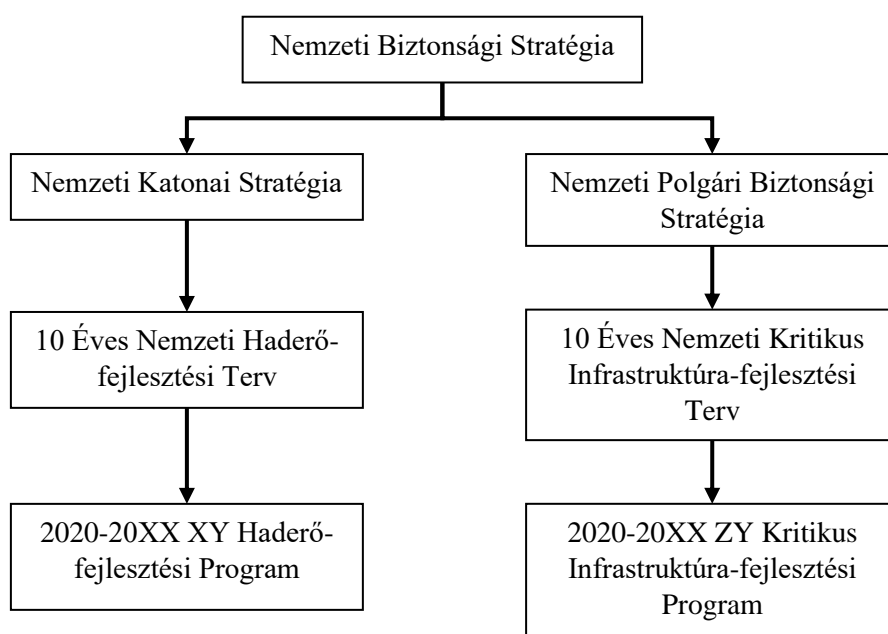
Nagy vitát váltott ki a kórházi ágyak felszabadítása orvos-szakmai és lakossági körökben egyaránt, mindez szintén azt mutatja, hogy ez a művelet nem volt előre leegyeztetve a kórházakkal, a kórházak nem voltak előre kijelölve és felkészítve egy ilyen feladatra. Eddig még nem is említettük a humán tényezőt, az orvosokat, ápolókat és egyéb kórházi személyzetet, akik példamutatóan és folyamatosan helytállnak a válsághelyzetben, pedig közismert az egészségügyet sújtó munkaerőhiány. Az OECD által közzétett adatokból ki lehet számolni, hogy 2009 és 2017 között itthon nagyjából 12 ezer orvost és háromszor ennyi nővért képeztek. Orvostól azonban mindössze kétezerrel, ápolóból pedig csak 1500 dolgozott több Magyarországon 2017-ben, mint nyolc évvel korábban [11]. Az első hullám tapasztalatai alapján javulás mutatkozott a második hullámra való felkészülésben. Azonban a szűk keresztmetszet ismét megmutatkozott az emberi erőforrások korlátozott rendelkezésre állása tekintetében. Ez a tény megerősíti, hogy nem lehet ad hoc módon biztosítani olyan létfontosságú erőforrásokat és képességeket, amelyek kialakításához hosszú idő szükséges. Különbséget kell tenni a pénzen, még ha drágábban is, de beszerezhető anyagok és

eszközök, valamint a hosszas tanulást, gyakorlatot igénylő képességek biztosítása között. Sajnos az utóbbi képességeket még jelentős ráfordítás esetén sem lehet „leemelni a polcról” és azonnal felhasználni, csak hosszútávú tervszerű tevékenységgel lehet elérni hadrafoghatóságukat.

Valamelyest hasonló képet mutatott a létfontosságú létesítmények és szolgáltatások kijelölésének és bejelentésének helyzete is. A honvédség - a különleges jogrend alapján - feladatot kapott mintegy 140 létfontosságú intézmény tekintetében a katonai irányítás bevezetésére, ez főleg az alapvető szolgáltató- és gyártókapacitások, közlekedési, energetikai, gyógyszeripari cégek meghatározott körét érintette. Mint látjuk, ezek mind a kritikus infrastruktúrák részeit képezik és szerepelnek a fenti táblázatban. A cégek kijelölése és a kapcsolatfelvétel rövid idő alatt megtörtént, amelyet az érintettek döntő többsége tudomásul vett, illetve néhány cég önként kérte is „létfontosságúvá” minősítését. Azonban általában aggályosnak értékelték az üzleti titok körébe tartozó gazdasági és pénzügyi adatok kezelésének kérdéseit. Ugyanakkor a kritikus infrastruktúrák tulajdonosainak és működtetőinek jelentős része nincs felkészülve/felkészítve egy válsághelyzetben várható feladataira, jogi, irányítási és együttműködési kötelezettségeire.

Az eddig leírtak alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a kritikus infrastruktúra folyamatos működésének és túlélőképességének biztosítása hosszútávú biztonsági követelmény. Ezért nagyobb szerepet kell kapnia a biztonsági stratégiák kidolgozásában, tervezésében is. Magyarországon nincs nagy hagyománya a stratégiaalkotásnak, a rendszer-váltást követően, 1990-től kezdődött a magyar biztonságpolitika alapvetéseinek a lefektetése a Magyar Köztársaság biztonság-, és védelempolitikai országgyűlési határozatban való megjelentetésével. Azonban a nyugati értelemben vett stratégiaalkotás NATO tagságunkat követően kezdett meghonosodni a magyar biztonság-, és védelempolitikában, amelyet jól mutat, hogy 2002-ben jelent meg az első Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) és jelenleg a 2020 februárjában elfogadott NBS [12] a negyedik a sorban. Jelentős előrelépés történt a katonai biztonsági dimenzió előrelátó tervezésében, mivel részt veszünk a NATO védelmi tervezési rendszerében, amelyben jelenleg 2036-ig határoznak meg katonai erők és képességek fejlesztésére vonatkozó úgynevezett képesség-célokat. Ezeket a célokat beépítjük a nemzeti védelmi tervezés rendszerébe, tízéves időhorizontra bontjuk és forrásokat rendelünk hozzájuk. Mint látjuk magyar szabályozás szerint tíz évre előre rendelkezésre állnak a haderő fejlesztésére vonatkozó tervek, elgondolások, amelyek megvalósítása esetén egy olyan katonai képességet kapunk, amely képes megfelelni az adott időszakra valószínűsített főleg katonai-biztonsági kihívásoknak. Ez az előrelátó stratégiai szintű tervezés hiányzik a polgári képességek (kritikus infrastruktúra) fejlesztésének vonatkozásában. A 2012-ben kiadott Nemzeti Biztonsági Stratégia (NBS) [13] célkitűzéseit és követelményeit csak a katonai oldal bontotta le a Nemzeti Katonai Stratégiában (NKS) [14], a 10 Éves Haderőfejlesztési Tervben és a Nemzeti Haderőfejlesztési Programban. A polgári képességek vonatkozásában nincs egységes tervezési rend, amely az NKS-hez hasonlóan tartalmazná a polgári képességek 10 éves fejlesztésének célkitűzéseit, főbb irányait és prioritásait, ezzel biztosítva a „biztonsági érem” másik oldalát. A 2020-ban megjelent Nemzeti Biztonsági Stratégia 2020 tartalmazza hazánk biztonsági érdekeit és átfogó módon meghatározza azokat a biztonságra veszélyt jelentő kockázatokat és fenyegetéseket, amelyek kezelésére fel kell készülnünk. A honvédelmi miniszter nyilatkozata szerint a katonai oldal megkezdte a bizton-

sági stratégia katonai vonatkozásainak a feldolgozását és a Nemzeti Katonai Stratégia kidolgozását. Ugyanakkor nincs jele egy átfogó Polgári Biztonsági Stratégia kidolgozásának. Az NBS ugyan tartalmaz olyan ajánlást, hogy a tárcák vegyék figyelembe az NBS megálapításait stratégiáik kidolgozásánál. Ez azonban nem biztosítja az egységes biztonsági fókuszú megközelítést a szakpolitikai stratégiák kidolgozásához, illetve a polgári képességek (kritikus infrastruktúrák) fejlesztésének egységes elgondolását egy dokumentumban összefoglalva. Márpedig csak egy ilyen komplex megközelítés képes biztosítani azokat a képességeket, amelyek lehetővé teszik a komplex kihívások kezelését hosszú távon. A katonai oldal nem létezhet polgári képességek nélkül és ez fordítva is igaz, együtt alkotják a „biztonsági érem két oldalát.” A mai komplex kihívások világában csak komplex válaszadás lehetséges a katonai és a nem-katonai dimenziók együttes alkalmazásával. Ezért a következő struktúrát javasoljuk az egységes nemzeti biztonsági tervezési rendszer kialakításához:



1. Ábra: A nemzeti biztonság tervezésének struktúrája (saját szerkesztés)

Az NBS rendeltetése, hogy a biztonsági környezet és a várható biztonsági kihívások elemzése alapján meghatározza azokat a nemzeti célokat, azok elérésének módját és az átfogó kormányzati eszközrendszert, amelyekkel Magyarország a nemzetközi politikai, biztonsági rendszerben érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit.

A NKS és a Nemzeti Polgári Biztonsági Stratégia (NPBS) az NBS által meghatározott célok és irányelvek alapján az országot érintő fenyegetéseket és kihívásokat, illetve azok kezelésének lehetőségeit bontják le ágazati szintű stratégiai feladatokra és célkitűzésekre. Az NBS által megjelölt biztonsági fenyegetések és kihívások alapján forgatókönyv/ek és cselekvési változatok kerülnek kidolgozásra, amelyek alapján modellezik a haderő és a kritikus infrastruktúra ágazatainak alkalmazási rendjét és prioritásait. A model-

lezés eredményei alapján pedig meghatározzák a haderőfejlesztés, illetve a kritikus infrastruktúra ágazati fejlesztéseinek fő irányait, prioritásait, valamint a szükséges eszközöket és forrásokat.

A 10 éves fejlesztési stratégiák/tervek az NKS-ben meghatározott haderőfejlesztési irányokon belül az egyes szolgálati ágakra, illetve az NPBS-ben megjelölt ágazatokra lebontva tartalmazzák a fejlesztés minőségi, mennyiségi szervezeti és egyéb követelményeket, illetve a fejlesztések nagybani időrendjét és forráselosztását. A kritikus infrastruktúra tekintetében a fejlesztések és források egymáshoz rendelése természetesen bonyolultabb feladat, mint a katonai oldal esetében, lévén, hogy a kritikus infrastruktúrában több ágazat érintett és az ágazatok között nem csak állami tulajdonú cégek vannak, hanem szép számban magán és multinacionális vállalatok is. Ezekkel szemben szélesebb eszközrendszer alkalmazására van szükség a kívánt irányú fejlesztések, beruházások elérésére. A törvényi szabályozáson kívül pénzügyi, gazdasági és egyéb ösztönzők bevezetésével, vagy pedig állami biztonsági beruházások által lehetséges a stratégiai célkitűzések elérése.

A fejlesztési programok pedig mindkét esetben a végrehajtási programterveket jelentik, amelyek tartalmazzák minőségi követelményeknek megfelelő eszközök beszerzését, darabszámot, árat, fizetési feltételeket, határidőket, személyzet kiképzését, betanítását, használati eljárások kidolgozását, stb. Véleményünk szerint a polgári képességek fejlesztéséhez is hasznos lehet a NATO által elfogadott DOTMLPFI³ katonai képességek fejlesztésére alkalmazott megközelítést, amely végrehajtása esetén használható képességet eredményez.

A biztonság átfogó értelmezése és bevezetése a stratégiai tervezés nemzeti rendszerébe jelenleg egy nagybani elgondolás, amely a hosszú idő óta működő katonai biztonsági dimenzió tervezési rendszerének rugalmas adaptációja a nem-katonai biztonsági dimenzió elemeire a dimenziók közötti különbségekből adódó sajátosságok figyelembe vételével. A fent vázolt struktúra és eljárásrend megfelel a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. Rendeletben [15] foglaltaknak, amely lehetőséget biztosít az egyes ágazatok tervezése mellett az ágazatok közötti összhang megteremtésére a horizontális együttműködés kialakítására. A részletes tervezési eljárásrendet a résztvevők bevonásával ki kell dolgozni és biztosítani kell a megfelelő szabályozását. A nemzeti biztonság átfogó tervezését egy ágazatok fölötti szervezetnek célszerű végrehajtani, vagy koordinálni, mivel, szinte elkerülhetetlen az ágazatok közötti súrlódások, érdekérvényesítési villongások megjelenése mivel több ágazat a jogkörének csorbításaként, illetve pluszforráshoz jutási lehetőségként értelmezné ezt a tevékenységet. Azonban tudomásul kell venni, hogy a válságkezelés egy összkormányzati feladat, amelyben az ágazati jogkörök jelentős és lényegi része kikerül ágazati kezelésből, ezért célszerű, hogy a válsághelyzetre való tervezés és felkészülés is központi irányítással-vezetéssel történjen. Ugyanakkor az egyes ágazatok stratégiai ki kell, hogy egészüljenek az ágazat számára meghatározott stratégiai biztonsági feladatok és fejlesztések tervezésével, végrehajtásával és ellenőrzésével.

³DOTMLPFI - Doctrine/Doktrína, Organisation-Szervezet, Training/Kiképzés, Material/Anyagok-Eszközök, Leadership/Vezetés, Personnel/Személyzet, Facilities/Létesítmények-Infrastruktúra, Interoperability/Interoperabilitás.

ÖSSZEFOGLALÁS

Kimondhatjuk, hogy a megváltozott biztonsági körülményekre való tekintettel szemléletváltásra van szükség, egyforma súllyal kell kezelni a katonai és a nem-katonai biztonsági dimenziókat, hiszen ezek összességében képezik a biztonságot.

Mindezt a biztonság szavatolásában érintett nemzetközi szervezetek felhatalmazása és feladatrendszere tekintetében is felül kell vizsgálni, mivel a koronavírus járvány rövid időn belül a második válsághelyzet (első a tömeges migráció), amelynek előrejelzésében, megelőzésében és egységes kezelésében a nemzetek magukra maradtak. Ez természetesen a nemzetek szándékától is függ, amennyiben a szuverenitásuk érdekében ragaszkodnak a jelenlegi helyzet fenntartásához, akkor jelentős ráfordítással csak a biztonság „egy szeletéhez” a katonai biztonsághoz jutnak és elesnek a komplex kihívások nem-katonai biztonsági dimenzióra is kiterjedő, közös kezelésétől.

Nemzeti vonatkozásban is szükségesnek tartjuk a biztonság tágabb értelmezését követni és a biztonsági dimenziókat átfogóan értelmezni. Mindennek részeként a nem-katonai dimenziókat célszerű beemelni a biztonság stratégiai tervezési rendszerébe és a honvédelmi ágazatban bevált tervezési rendszert alkalmazni a területre, a szükséges rugalmasság és jellemző sajátosságok figyelembe vételével. Egy hosszabb távra (10 évre) történő összehangolt prioritásokra épülő fejlesztési terv biztosíthatná, hogy a költségvetési források tervszerű felhasználásával olyan célzott képességek, kapacitások és eszközállomány kerüljön kialakításra, amely nagyobb eséllyel biztosítja a komplex kihívások kezelését egy válsághelyzet kialakulása esetén.

A biztonság stratégiai tervezésének részletes eljárásrendjét a résztvevők bevonásával ki kell dolgozni és biztosítani kell a megfelelő szabályozását a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. Rendeletben foglaltakkal összhangban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Index, „https://index.hu/kulfold/2020/03/25/who_koronavirus_cselekes_ideje_egy_honappal_ezelott/,” Budapest, 2020.
- [2] Vida Csaba, „A biztonság és a biztonságpolitika katonai elemei,” Nemzetbiztonsági Szemle, MMXIII/I évf. I szám, 91-92. o., 2009.
- [3] Index, „https://index.hu/kulfold/eurologus/2020/04/12/ep_szovivo_koronavirus_jarvany_eu_valsag_jaume_duch/,” Budapest, 20. 03. 2020.
- [4] NATO, „Wales Summit Declaration”, Brüsszel, 2014.
- [5] ACT, Building Resilience, Norfolk (USA), 2017.
- [6] EU Bizottság, Zöld Könyv a kritikus infrastruktúra védelmének európai programjáról, Brüsszel, 2005.
- [7] Országgyűlés, CLXVI. tv. (2012) A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, Budapest, 2012.
- [8] EU Bizottság, Tanácsi irányelvek az EU kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, Brüsszel, 2008.
- [9] EU Bizottság, EU parlamenti és tanácsi irányelvek a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről, Brüsszel, 2016.

- [10] Országgyűlés, CXIII. tv. (2011) A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről, Budapest, 2011.
- [11] Jandó Zoltán, „Magyar orvosok ezrei, nővérek tízezrei hagyják el a pályát vagy az országot”, G7.hu, Budapest, 2019.
- [12] Magyarország Kormánya, 163/2020. (IV.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, Budapest, 2020.
- [13] Magyarország Kormánya, 1035/2012. (II.21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának elfogadásáról, Budapest, 2012.
- [14] Magyarország Kormánya, 1656/2012. (XII.20.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról, Budapest, 2012.
- [15] Magyarország Kormánya, 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a kormány stratégiai irányításáról, Budapest, 2012.