

Kádár Pál

A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének jogi és igazgatási problémái

A szerző a közelmúltban védte meg PhD dolgozatát a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájában a fenti címmel. A többéves kutatómunka eredményeként készült doktori értekezés a Magyar Honvédség működés-irányításának alapvető kereteit elemzi és mutat rá a jogi szabályozási környezet koherencia-zavaraira. Jelen cikk a PhD értekezés tartalmi összefoglalója alapján készült, amely a kutatómunka legfontosabb megállapításait tartalmazza a Magyar Honvédség irányítási és felső szintű vezetési rendszere kapcsán. A folyóirat terjedelmi korlátaira figyelemmel nincs lehetőség a kutatás részleteinek és jogi alapjainak teljes körű megjelenítésére, azonban a hadtudomány internetes portálján a cikk teljes terjedelemben elérhető.

2003-ban, mikor a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájában megkezdtem tanulmányaimat és kutatásom középpontjába a Magyar Honvédség irányításának, felső szintű vezetési rendszerének elemzését állítottam, még csak körvonalakban lehetett elképzelésem arról, milyen összetett rendszer vizsgálatához kezdtem hozzá és milyen széles szakirodalom feldolgozására, történeti elemzésre lesz szükség. Azt pedig akkoriban végképp nem gondoltam, hogy ennyi belső ellentmondást és koherencia-zavart hordoz magában a szabályozási környezet, s ebből eredően a mindennapi működés gyakorlatának jogi háttere.

Kutatásaim során elsődlegesen a vezetés, az irányítás, a szakirányítás és a felügyelet fogalmainak elhatárolását kellett elvégezni, megteremtve a további megállapítások elvi alapjait.

Az értekezésben az elméleti alapvetéseket követően elemeztem a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar szervezeti és funkcionális integrációjának történetét az 1989–2009 közötti időszak feldolgozásával. Megállapítottam, hogy az integráció több lépcsőben valósult meg, és a Magyar Honvédség Parancsnokságának vezetési funkcióinak és hatásköreinek örököse nem a Honvéd Vezérkar, hanem – adott esetben egyes funkcióiban a háttérintézmények kidolgozói felelőssége mellett – az integrált minisztérium egésze. Erre figyelemmel a HVK működtetése mint klasszikus katonai parancsnoki struktúra a hatályos jogi keretek tükrében nem lehetséges.

Részletesen elvégeztem a Magyar Honvédség irányítására és felső szintű vezetésére vonatkozó szabályozók rendszerének elemzését. Ennek keretében a polgári irányítás szabályaitól és a működés alkotmányos háttérétől kiindulva a Hvt. és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek elemzésén át, a kormányhatározati- és miniszteri utasítás-szintű szabályozókig bezárólag, végeztem el a releváns szabályok összevetését, melynek során különös részletességgel foglaltam össze a központi államigazgatási szervekről és a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény által generált – nem feltétlenül pozitív – változások hatásait.¹

A Honvédelmi Minisztérium szervezeti fejlesztésének lehetséges irányaira vonatkozó javaslat

Az elméleti, történeti és jogi alapok részletes elemzését követően *két opcióban* megfogalmaztam a Honvédelmi Minisztérium szervezeti fejlesztésének lehetséges irányaira vonatkozó javaslatomat.

Az I. opció – az integráció megbontása, jelentős szervezeti átalakítás

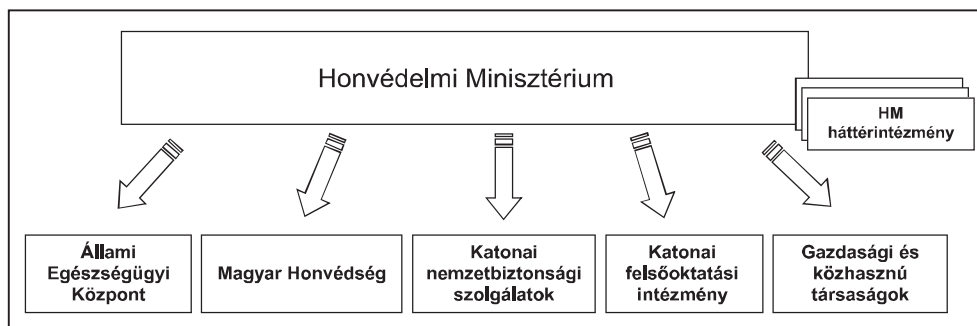
A minisztériumi struktúra kialakítása során abból az alapvetésből indultam ki, hogy a magyar közigazgatás egységes szervezetrendszer, így célszerűnek mutatkozik egységes elvek és feladatrendszer mentén szervezni a központi közigazgatási szerveket. Ennek megfelelően a Honvédelmi Minisztérium szervezeti felépítése kapcsán is a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény szabályait javaslom elsődlegesen figyelembe venni. Alapvetően eltérő megközelítést alkalmaztam a szervezetek besorolása kapcsán, azok funkcióinak megfelelően. Előrebocsátom, hogy a javasolt szervezet *nem integrálja teljes egészében a HVK és a HM feladatrendszerét*, a felső szintű katonai vezetés egyes funkcióit a minisztériumon kívül helyezi el. Erre figyelemmel a javaslat elfogadása a Hvt. vonatkozó szabályainak átdolgozását igényli. Az opció szerint, a minisztérium elsődleges rendeltetése az ágazati szintű központi közigazgatási feladatok ellátása, melynek keretében a Magyar Honvédség irányítása is megvalósul. A katonai vezetés nem közvetlenül minisztériumi feladat.

Ebben az opcióban tehát, a Magyar Honvédség és a Honvédelmi Minisztérium elválik egymástól, a minisztérium központi közigazgatási szervként, a honvédség pedig fegyveres erőként működik.

Ennek megfelelően a honvédelmi ágazat szervezetei – ideértve a Magyar Honvédséget is – kivétel nélkül a miniszter alárendeltségébe kerülnének besorolásra, hasonlóan a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, vagy a HM Állami Egészségügyi Központ jelenlegi helyzetéhez.

Ennek a megoldásnak számos előnye van, amely nem kizárólag a Magyar Honvédség vonatkozásában jelentkezik. A jelenlegivel szemben, az így strukturált

1 Az Hadtudomány internetes formátumában a Kszrt-re vonatkozó kritikai észrevételeim részletesen megtalálhatók.



A honvédelmi tárca felépítése szervezeti megközelítésben (javaslat)

szervezet alkalmas lehet minden ágazati alárendeltje vonatkozásában valós irányítási/felügyeleti jogosítványokat gyakorolni, melyhez a szakterületek teljes spektrumán rendelkezik apparátussal. A jelenlegi gyakorlatban a Magyar Honvédség szerepel a minisztérium működésének középpontjában, ennek adekvát módon épül fel belső szervezete, miközben jóval kevesebb hangsúlyt – és alulreprezentált szakmai háttérrel – kapnak az ágazathoz tartozó egyéb területek.

A minisztérium működésében számos esetben a haderő működtetésének napi feladatai jelentkeznek, csak a legutóbbi időben kap nagyobb hangsúlyt a stratégiaalkotás, amely azonban még mindig nem fedi le a teljes ágazatot.

Elképzelésem szerint, a minisztérium kialakítandó szervezetének funkcionális blokkokból kell állnia, melyek minden egyes irányított/felügyelt szervezet vonatkozásában elvégzik a szükséges tervezési, kidolgozó, döntés-előkészítési és ellenőrzési tevékenységet. Ez a fajta szervezeti tagozódás valós irányítási/vezetési/felügyeleti tevékenység elvégzését teszi lehetővé. A szervezet belső tagozódásának tehát nem feltétlenül alárendelt-specifikusnak, sokkal inkább szakterület specifikusnak kell lennie. Nem szükséges külön jogi vagy gazdasági blokk kialakítása az MH, az ÁEK, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, elegendő egyetlen szervezeti egység a szakterületre.

Álláspontom szerint a katonai felső vezetés teljes apparátusát nem szükséges a minisztériumba telepíteni és néhány olyan adminisztratívnak mondható feladatkör is alacsonyabb szintre, vagy más szervezetbe emelhető át, melyek jelenleg a Honvédelmi Minisztériumon belül találhatók². Ez mellett nem szükséges, hogy a felső szintű katonai vezető státusza a minisztériumban jelenjen meg, hiszen a jogállásukat tekintve hasonló Katonai Felderítő Hivatal, vagy Katonai Biztonsági Hivatal főigazgatói, vagy akár ágazaton kívüli példával élve, az országos rendőrfőkapitány sem a tevékenységüket irányító minisztérium szervezetébe tartoznak.

A katonai vezetés kikerülése a minisztériumból ugyanakkor az integráció végét jelenti, amely ismét felveti annak lehetőségét, hogy a polgári irányítás hatékonysága

2 Nem gondolom, hogy bárhol elvégezhető statisztikai, nyilvántartási jellegű feladatokat egy központi közigazgatási szervnek kell végeznie, ez nagy bizonyossággal ellátható valamely háttérintézményben is.

lecsökken, ahogy ez a kilencvenes évek elején volt tapasztalható. Az integráció megbontásával a Magyar Honvédség felső szintű vezető szervét újra létre kellene hozni, amely komoly szervezési feladatot jelent.

A történelmi tapasztalatokra tekintettel, a Magyar Honvédség felső szintű katonai vezetése felett indokolt biztosítani a miniszter – mint a végrehajtó hatalom ágazati megjelenítője – irányítási primátusát. Az önálló parancsnoksági struktúra nem eredményezheti a polgári irányítás gyengülését, a társadalom és a politika kontrolljának folyamatosan érvényesülnie kell, a hadsereg csak a végrehajtás szintjén kell, hogy önállóvá váljon. Ebben az opcióban a klasszikus vezérkari funkciók, a tervezés és a stratégia-alkotás funkciói, továbbra is a minisztériumban maradnak, azonban a felső szintű katonai vezetés minden további elemét a parancsnoksághoz szükséges telepíteni. Hangsúlyozom, hogy a tervezés valóban stratégiai szintű elemeinek szabad csak a minisztériumban megjelennie, nem megengedhető egy-egy kiképzési esemény, gyakorlat, vagy misszió közvetlen előkészítése, vagy a tevékenység „kézi” irányítása.

A felső szintű parancsnoksági szervezetnek ugyanakkor képesnek kell lennie az említett feladatok önálló és magas színvonalú elvégzésére, nem megengedhető, hogy minden feladat kapcsán külön magasabb szintű utasításra legyen szükség. Egy felső szintű vezető szervnek ténylegesen felső szintűnek kell lennie, nem elképzelhető felsőbb-felső szint... Itt utalnék vissza értekezésem első részében taglaltakra, mely szerint a felső szintű vezetés meghatározó befolyás jelent az alárendelt felett, azaz nem függhet további vezetői szintektől. A vezetés korlátait csak az irányítás keretei jelentik, amely továbbra is a minisztérium szintjén jelentkezik.

Az opció elfogadása esetén a Honvéd Vezérkar főnöke nem tartozna a Magyar Honvédség szolgálati előjárói láncolatába, hanem a Honvédelmi Minisztérium szervezetén belülről valósítaná meg a katonai szakmai irányítási feladatokat. *A Honvéd Vezérkar főnöke ennek megfelelően egyfajta katonai szakállamtitkárként funkcionálna és elvesszetné a jelenlegi Hvt. szerinti vezetési jogosítóványait, illetve ezek helyébe a szakmai irányítás egyes jogosítóványai kerülnének.*

A jelenlegitől eltérően, önálló szervezeti csoportba, *a Magyar Honvédségen kívülre soroltam a háttérintézményeket.* Ezek sorában kiemelendő a védelmi igazgatás működtetéséért felelős szervezet. Véleményem szerint az ágazaton túlmutató, kormányzati szinten jelentkező védelmi igazgatási feladatok ellátása indokolja egy ilyen szervezet létét, melynek kialakítását a jelenlegi Védelmi Hivatal bázisán látom indokoltnak. Itt kívánom ismételten hangsúlyozni, hogy a közigazgatásban a honvédelemért felelős miniszter az első számú címzettje a honvédelemhez kapcsolódó ügyek vitelének, azonban ezek nem azonosíthatóak a Magyar Honvédség ügyeivel, szakmai határait a teljes igazgatás minősített időszaki működtetésére ki kell terjeszteni, amely indokolja a javasolt új szervezet Honvédségen kívüli elhelyezését.

A háttérintézményeknek a jelenlegi gyakorlattól eltérően, a miniszter és a minisztérium felelősségébe tartozó valamennyi szakterülethez biztosítania kellene a támogatást, ideértve akár az egészségügyi tudományos tevékenységet, akár a katonai fejlesztésekhez, védelempolitikai kutatásokhoz szükséges ismereteket, vagy a nyilvántartási-statisztikai jellegű feladatokat, továbbá a humán szakterület egyes feladatait. A Honvédelmi Minisztérium kialakítása szempontjából azt is meg kellett

vizsgálom, hogy a háttérintézményi feladatok közül melyek azok, amelyeket be lehet, be kell emelni a HM-be, vagy a jelenlegi minisztériumi feladatrendszerből át lehet, vagy át kell telepíteni más szervezethez.

Úgy vélem, hogy a *Magyar Honvédség működését támogató szervezetek elhelyezése nem minden esetben indokolt a minisztériumi háttérintézményi struktúrában*. A jelenlegi infrastrukturális, pénzügyi és logisztikai jellegű, napi élethez kapcsolódó tevékenységek ellátását megfontolandónak tartom az egyes szervezetek/helyőrségek vonatkozásában megszervezni, vagy a felső szintű katonai vezetést megvalósító szervezet közvetlen alárendeltségébe utalni. Nem gondolom, hogy egy zászlóalj pénzügyi referensének, szervezetileg a minisztériumi háttérstruktúrába kell tartoznia, azonban a tárca költségvetésének tervezésével foglalkozó szervezeti egységet indokolt magába a minisztériumba beemelni. Könnyen belátható, hogy az általam vázolt struktúra megvalósítása növelné az alakulatok jelenlegi létszámát, azonban ezzel párhuzamosan csökkentené a háttérintézményekét.

A háttérintézményi struktúrában olyan feladatok elvégzését látom indokoltnak, melyek nem irányítási jellegűek, nem jelentkeznek döntési jogosítványként a tárca alárendeltségébe tartozó szervezetek felé, azonban a működés szakmai, tudományos, adminisztratív hátterét jelentik.

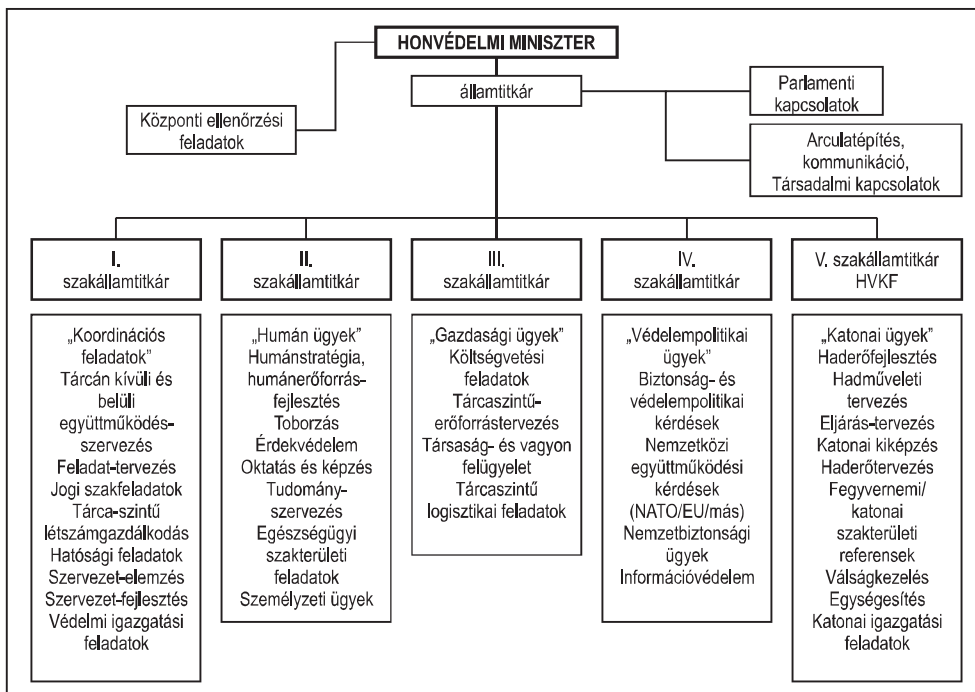
A kizárólag a Magyar Honvédséghez kötődő *tábori lelkészi szolgálatot indokolatlan a minisztérium háttérintézményeként szerepeltetni*, hiszen tevékenysége kizárólag az MH-ra szűkíthető, ennek megfelelően nem a minisztérium, hanem a haderő háttér-szervezeteként vagy részeként történő besorolást tartom helyesnek.

Meggyőződésem, hogy a minisztérium működése szempontjából előremutató megoldást jelentene, ha a *miniszter mint egyszemélyi felelős vezetőt követően az államtitkár nagyobb szerepet kapna a szervezet vezetésében*. A jelenlegi rendszerben a kabinetfőnök állami vezetői megbízás nélkül látja el a hivatali szervezet vezetését, amely azt eredményezi, hogy szervezetvezetési szempontból a szakállamtitkárok a kvázi-alárendeltségébe kerülnek. Ez a tény a jelenlegi helyzetben nem okoz működési nehézséget, hiszen a Honvédelmi Minisztérium szervezeti kultúrája ezt képes befogadni, azonban a jogilag is megnyugtató megoldás megteremtése egyértelművé tehetné a kívülálló számára is a működés sajátosságait. A probléma megoldásának egyik lehetséges módja a jelenlegi struktúra változatlanul hagyása mellett a *kabinetfőnök állami vezetői megbízása, vagy a szervezetirányítási jogosítványok magasabb szintre emelése*.

Az államtitkásra vonatkozó szabályozást a miniszter helyettesítési jogkörében változatlanul fenntarthatónak ítélem, a parlamenti munka és a miniszter nevében a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás feladat továbbra is megjeleníthető.

Az első opció szerinti tárcastruktúrát a következő oldalon levő ábra mutatja be.

Az opció jelentős eltérést mutat a jelenlegi struktúrától. A változat új eleme a központi ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti egység megjelenése a miniszter közvetlen alárendeltségében. Ez a szervezeti egység lenne felelős az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121/A. § (3) bekezdés szerinti belső ellenőrzési feladatok végzéséért, illetve idetelepíthetők egyes nem kifejezetten államháztartási jellegű központi ellenőrzési feladatok is. Szintén a szakállamtitkároktól függetlenül, de már nem miniszter-közvetlenként végeznék feladatukat a tárca parlamenti kapcsolataiért és a kommunikációért felelős szervezetek, illetve itt jelennének meg a



tárca társadalmi szervezetekkel történő együttműködését szervező és koordináló szervek is.

A felvázolt opció szerint a minisztérium működésének gerincét az öt szakállamtitkár által irányított minisztériumi szervek adnák. Az öt szakállamtitkár a hierarchiában azonos szinten jelenik meg, tevékenységüket magasabb szinten az államtitkár fogja össze. Elgondolásom szerint, az államtitkár ez irányú tevékenysége nem jelentkezik a napi működés során, kizárólag a stratégiai jelentőségű döntések meghozatala kapcsán szükséges a beavatkozása.

A napi szinten jelentkező munkaszervezés és a szakmai folyamatok összehangolásáért az I. szakállamtitkár felelős, aki egyben ellátja a tárca-n kívüli és belüli együttműködés-szervezés, a jogi és hatósági szakfeladatok irányításának feladatait is. Idetartozna a tárca-szintű létszám-gazdálkodás és az ágazati szervezetelemző-fejlesztő tevékenység végzése, továbbá – az együttműködés speciális eseteként – a védelmi igazgatás kapcsán jelentkező tárca-n kívüli feladatok összehangolásához kapcsolódó munka.

Az opció szerint a II. szakállamtitkár felelős a humán-erőforrásokhoz kapcsolódó szakmai munka irányításáért. A jelenlegi struktúrától eltérően, a humán-erőforrás-gazdálkodás, a humán-erőforrás-fejlesztés, a humánstratégia, a személyzeti ügyek, a tudomány-szervezés és az egészségügyi szakterület, valamint a toborzás és az érdekvédelem egy blokkban összpontosulna. Ennek szakmai indoka abban áll, hogy a tárca-hoz tartozó szervezetek működésének legfontosabb alapja a megfelelő emberi erőforrás-háttér biztosítása. E nélkül minden egyéb szakmai célkitűzés és

fejlesztés megvalósítása kudarcra van ítélve, így javaslatom szerint ezen területek kiemeltként történő kezelése és összekapcsolása indokolt.

A III. szakállamtitkár felelőssége a pénzügyekre és a gazdasági erőforrások tervezésére, illetve az ágazati logisztika (ideértve az infrastrukturális feladatokat is) irányítására terjed ki, amely kiegészül a tárca gazdasági társaságainak és vagyonának felügyeletével. Hangsúlyozandó, hogy az erőforrások tervezése minden esetben kiszolgálója kell legyen a szakmai igényeknek, kerülendő a fiskális megközelítés, amely a költségvetési háttér szűkösségére hivatkozással a nyilvánvalóan indokolt szakmai folyamatokat is blokkolhatja.

A IV. szakállamtitkár szintén fontos területért felel. Itt összpontosulnának az ágazat működésének alapjául szolgáló nemzetbiztonsági-, biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködési feladatok, a kapcsolódó stratégia-alkotás egyes részfeladatai. A szakállamtitkár irányításával folynának azok a szakmai feladatok, melynek eredményeképpen meg lehet határozni a Magyar Honvédség alaprendeltetéséből adódó tevékenység kiemelt irányait, az „MH küldetését”, a valós biztonsági kihíváson alapuló szakmai igényeket a haderő hosszú távú fejlesztési irányai vonatkozásában.

Az V. szakállamtitkár felelőssége a katonai ügyekre terjed ki, magában foglalva a jelenlegi vezérkari funkciók jelentős részét. A szakállamtitkár szakirányítása alá az ágazat minden katonai tevékenysége besorolandó, nem korlátozva a jogosítványokat a szolgálati alárendeltekre.

Új elemként jelenik meg a válságkezelés kizárólagos felelőssége, melynek jelenlegi feladatai megosztottak a Honvédelmi Minisztériumban. Az egységes megjelenítés miatt a feladat alkalmazási oldalában keresendő, melynek során elsődlegesen a Magyar Honvédség katonai szervezetei érintettek. A jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell kapjon az V. szakállamtitkár esetében a haderőtervezés és a stratégiai szintű hadműveleti tervek elkészítése, összehangolása a honvédelemben érintett más szervek minősített időszaki működésére vonatkozó szabályozóival.

Az egyes szakállamtitkárok szakirányítási jogosítványai kiterjednének a Magyar Honvédség egészére, szakmai szempontból nem indokolt a szolgálati alárendeltség szerinti megkülönböztetés.

Ismételten hangsúlyozom, hogy a fenti opció megvalósítása számos ponton igényli nem csak a honvédelmi, hanem a szélesebb jogi környezet módosítását, ugyanakkor egyértelmű és tiszta viszonyokat képes teremteni az ágazat felső szintű irányítása és a szervezetek vezetése vonatkozásában. Mindemellett a fentebb vázolt elvi struktúra csak egy a lehetséges változatok közül.

A II. opció – működési hatékonyság-növelés, kisebb szervezeti korrekció mellett

Ebben az opcióban a jelenlegi jogi keretek maximális figyelembe vételével és a lehető legkisebb, ám meggyőződésem szerint indokolt szervezeti korrekcióval számolok. Az opció alapja az, hogy a minisztériumi szervezet vezetője – természetesen a miniszter döntése alapján és az államtitkári jogosítványok érintetlenül hagyásával – továbbra is a kabinetfőnök. Ebben az esetben is fennáll azonban az előzőekben már vázolt probléma, ti. a kabinetfőnök nem állami vezető, és vezetési jogköre kiterjed nem csak a tárca köztisztviselőire, katonáira, hanem annak egyes állami vezetőire is.

Mindezekre figyelemmel feladatrendszerre és a szervezetben betöltött szerepe indokolja szakállamtitkári kinevezését³.

A szakirányítás szempontjaira figyelemmel *meg kell teremteni* a jogalkotó eredeti szándékának megfelelő⁴ *egyszemélyi szakirányítás szervezeti feltételeit*. Ennek értelmében – és összhangban a jelenlegi működési rend súlypontjaival – célszerűnek látom ezt a jogosítványcsoportot a kabinetfőnökhöz telepíteni, míg a többi szakállamtitkár csak a szakmai kidolgozás irányításáért felel. Ez a megoldás képes szavatolni a szakmai folyamatok egységes kezelését és a szabályozók kidolgozásáért felelős állami vezetők irányítói tevékenysége megfelelő garancia a hatékonyságra.

Itt kell kitérni arra a problémára, amely a Honvéd Vezérkar főnök szakirányítási jogával összefüggésben merül fel. Mint ahogy azt már többször kiemeltem, a jelenlegi Hvt. nem biztosít egyértelmű szakmai irányítási jogkört a Honvéd Vezérkar főnöke részére, így ennek megteremtése a jogszabály módosítása nélkül nem megoldható. Szakmai körökben létezik egy olyan megközelítés, amely a Honvéd Vezérkar főnökét a „katonai” szakterület szakirányítójának tartja és ennek megfelelő szakirányítási rendszer kialakítását szorgalmazza. Álláspontom szerint, ez vitatható megközelítés, hiszen a „katonai” szakterület mint önálló, nem is értelmezhető. A harcjelzősokra és a kiképzés egyes területeire vonatkozó szabályokat a jelenlegi jogi környezetben főosztályvezetői szinten célszerű meghatározni, illetve a szolgálati előjárói feladatszabás keretében meg lehet jeleníteni. A hatályos Hvt. és a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat nem ad egyértelmű felhatalmazást a Honvéd Vezérkar főnökének a szakirányítás egyetlen területére sem, melynek felülvizsgálata szintén indokolt lehet.

A minisztériumi működés hatékonyságának fokozása érdekében *javaslom az egységes Humánpolitikai Főosztály kialakítását*. Indokoltnak tartom ugyanis a tágabb értelemben vett *humánpolitika valamennyi szakterületét* (stratégiaalkotást, személyzeti politika, oktatás-képzés politika, egészségpolitika, szociálpolitika, humánszolgáltatások kapcsolódó feladatai stb.) *egyetlen önálló minisztériumi szerobe integrálni*. Jelenleg ez a terület a Kommunikációs és Toborzó Főosztály, a Tervezési és Koordinációs Főosztály és a Személyzeti Főosztály keretein belül reprezentált, azonban a stratégiai szintű döntések összhangjának biztosítása és a terület fontosságának hangsúlyozása érdekében szükségesnek látom a feladatok integrálását. A hatékonyabb minisztériumi feladat-elosztást szolgálhatná az is, ha az egyes híradó és informatikai, valamint a szorosan kapcsolódó információ- és adatvédelmi feladatok egy szervezetben összpontosulhatnának. A jelenlegi jogi kereteken belül maradván indokoltnak látszik néhány olyan már meglévő szerepkör erősítése is, melyek ugyan fellelhetőek a minisztérium szervezetében, azonban alulreprezentáltak tekinthetők. Ebbe a csoportba sorolnám az Európai Unió működéséhez kapcsolódó katonai szakmai szervezeteket.

3 A szakállamtitkári kinevezésre a miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök jogosult. (Ksz. 57. § (2) bek.)

4 Az előzőekben már kifejtett, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény megalkotása kapcsán kialakult helyzetre figyelemmel.

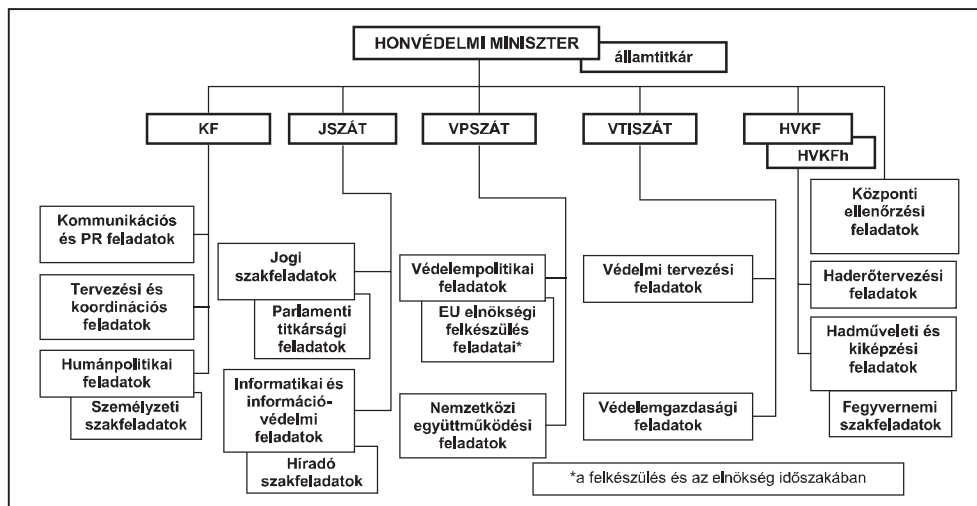
Nem gondolom, hogy szükség lenne állandó önálló szervezeti egység kialakítására az EU-s feladatok ellátására, inkább a szakmai feltételeket lenne szükséges javítani, növelve a területtel érdemben foglalkozók számát az egyes főosztályok szervezetén belül.

A 2011-es magyar EU soros elnökség csak átmenetileg indokolhatja szervezeti egység létrehozását, hiszen az EU vonatkozásában jelentkező feladatok az elnökségtől függetlenül is léteznek, az elnökségi szerepkörrel összefüggésben szóba jöhető kihívások kezelése azonban ideiglenesen szélesebb humánerőforrás-szükségletet generál.

A Honvéd Vezérkar szervezeti egységeit áttekintve *indokoltnak tűnik az egyes fegyvernemi területek erőteljesebb reprezentációja*, amely különösebb szervezeti változás nélkül is megvalósítható. Erre azért van szükség, mert a jelenlegi Hvt. adta keretek a felső szintű katonai vezetés teljes spektrumát a Honvédelmi Minisztériumban jelenítik meg, melyhez a szükséges szakmai háttérrel célszerű a döntéshozó közeli környezetében biztosítani. Amennyiben a minisztérium adott létszámkerete mellett ez nem lenne megvalósítható, célszerű ezen döntés-előkészítési feladatokat a haderónemi parancsnoksági szinten elvégezni, amelyhez azonban már a felső szintű vezetés rendjének áttekintése/korrekciója is szükséges lehet.

A Honvéd Vezérkar funkció közül *erősítendőnek tartom a stratégia-alkotás területét*, amelyhez természetesen a megfelelő humánerőforrás-háttér biztosítása is szükséges. Példaként álljon itt csak egy: a jelenlegi HM Szervezeti és Működési Szabályzat szerint a nemzeti katonai stratégia kidolgozása a Védelempolitikai Főosztály felelőssége. A hatáskör ilyenfajta telepítésének az az oka, hogy a katonai stratégiát biztonságpolitikai dokumentumként kezeli a külföldi szakirodalom és a hazai hagyomány. Ha azonban figyelembe vesszük a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. Korm. Határozat⁵ szövegét, szembeűnik, hogy a hazai jogrendben a katonai stratégia egy végrehajtási jellegű, kifejezetten a biztonság fenntartásának gyakorlati módozatait megfogalmazó joganyag kell legyen. Más országok (Franciaország 2008-ban) a katonai stratégiát átfogó okmányként kezelik, amelyek tartalmazzák a biztonságpolitikai környezet értékelését, a biztonsági kihívásokat, a haderő fejlesztésének főbb feladatait, prioritásait, a honvédség fő feladatait és a kihívásokra adandó alapvető katonai válaszokat. Ugyanakkor ezek nagyobb része a hazai jogi környezetben más determinált, külön jogi szabályozókban meghatározott, így a hazai katonai stratégia már valóban csak végrehajtási jellegű dokumentum lehet. Ennek megfelelően a *szakmai rész kidolgozását elsődlegesen a Honvéd Vezérkar szerveivel lenne (lett volna) célszerű elvégeztetni*, és ezt követően végrehajtani a belső egyeztetést. *A fentiekben részletezett opció szervezeti vázlatát a következő oldalon levő ábra szemlélteti.*

5 „V. fejezet, Ágazati stratégiák: (...) Az ágazati stratégiák feladata, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatában rögzített kereteken belül, valamint a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában meghatározott értékek, érdekek és célok alapján a szakágazat sajátosságai és területe szerint lebontva dolgozzák ki a Magyar Köztársaság külső és belső biztonsága fenntartásának gyakorlati módozatait.”



Az integrált minisztériumi működés hatékonyságát fokozhatja az is, ha a Honvéd Vezérkar főnöke szélesebb körben támaszkodik a minisztérium neki szolgálatilag alá nem rendelt szakfőosztályaira. Ezzel a megoldással a vezérkari döntéshozatali eljárás korai szakaszában kiküszöbölhetőek az esetleges jogi-, gazdálkodási-, erőforrástervezési-, vagy más olyan területet érintő szakmai hiányosságok, melyeken a Honvéd Vezérkar főnöke nem rendelkezik szakmai apparátussal.

Természetesen a fentiek a minisztérium klasszikusan közigazgatási feladatot ellátó szervezeteire is igazak: ebben az esetben a katonai szakmai tudás bevonása nem nélkülözhető. Itt kívánok utalni az elmúlt időszak „civilizációs” törekvéseire, melynek eredményeképpen a szervezeten belül folyamatosan növekszik a katonai előélettel nem feltétlenül rendelkező köztisztviselők aránya, amely szükségképpen magával vonja a katonai szakmai terület alacsonyabb szintű ismeretét.

A működés hatékonysága fokozható továbbá a tárca controlling tevékenységének egységesítésével. A jelenlegi szabályok szerint a controlling-feladatokat a kabinetfőnök irányításával szakterületi bontásban több szervezeti egység⁶ látja el – megjegyzem az Állami Számvevőszék⁷ jelentése szerint is kiváló színvonalon, miközben a védelmi tervezési és infrastrukturális szakállamtitkár irányítja a fejezeti monitoringot. Indokoltnak látom a monitoring és controlling-folyamatok eredményeinek egységes feldolgozását, a rendszerszemléletű probléma-megoldás gyakorlatának erősítését, melyhez a kapcsolódó döntéseket a jelenlegi struktúrában a kabinetfőnök alárendelt szervezetei képesek előkészíteni. Megfontolható azonban egy önálló controlling szerv létrehozatala is, amely a fejezeti központi ellenőrzés mellett integrálható az ellenőrzés egyéb területeit is.

6 A humán és személyügyi controlling kivételével a Miniszteri Kabinet Titkárság végzi ezt a tevékenységet.

7 Az Állami Számvevőszék jelentése a tárca controlling és monitoring tevékenységéről – tervezet 2008.