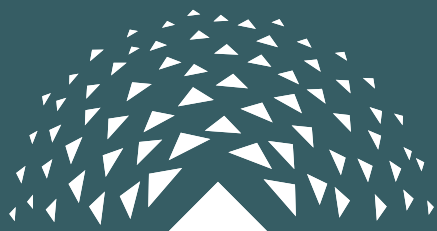


**Az arányos teherviselés és alkalmazkodás  
kérdései a madridi NATO-csúcs előtt**

Issues of Proportional Burden-Bearing and Adaptation  
before the NATO Summit in Madrid

**STEPPER PÉTER**



# KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Baranyi Tamás Péter

Szöveggondozás:

T-Kontakt Kft.

Tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: [info@ifat.hu](mailto:info@ifat.hu)

<http://kki.hu>

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Stepper Péter, 2022.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2022.

ISSN 2416-0148

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.35>



**Összefoglalás:** A madridi csúcstalálkozót egy kritikus időszakban tartotta meg az észak-atlanti szövetség. Az elmúlt évek transzatlanti szolidaritásról szóló vitái háttérbe szorultak a közvetlen orosz katonai fenyegetés megjelenésével, de a hosszútávú fenntarthatóság miatt elengedhetetlen egy stabil politikai kompromisszum kialakítása. Ezért is fontos az új NATO Stratégiai Koncepció elfogadása, amely kijelöli a tagállamok és a szervezet számára az utat az elkövetkező évekre. A sikerességhez szükséges az arányos teherviselés, a készenléti szint és reagálási képesség növelése, és az ehhez szükséges parancsnoki rendszer megújítása.

**Kulcsszavak:** NATO, fegyveres konfliktusok, madridi csúcstalálkozó, stratégia

**Abstract:** *Madrid NATO summit has been organized during a critical period of the life of the military alliance. Direct Russian military threats in the Eastern flank overshadows last years' debates on transatlantic solidarity. However, long-term sustainability and stability need working political compromises, if unity is to be maintained. Hence, the new strategic concept has its utmost importance to pave the road ahead of NATO for the next years to come. NATO needs to work on a more proportionate burden-sharing, increase readiness level and reaction capabilities, and reform the command structure necessary to deploy, command and control troops.*

**Keywords:** *NATO, armed conflicts, Madrid Summit, strategy*

## BEVEZETÉS

Az elemzésben két fő kérdéskört tekintek át a 2021. június 29–30-i madridi NATO-csúcstalálkozó előtt. Az egyik a transzatlanti szolidaritáshoz elengedhetetlen arányos tehermegosztás ügye, a másik pedig az elmúlt évek adaptációs politikája, vagyis elsősorban a keleti szárny megerősítése, a parancsnoki rendszer reformja, és a NATO reagáló képességének fejlesztése. Ezen túlmenően értékelem a madridi csúcstalálkozó előtti várakozásokat, amelyekkel kapcsolatban mélyebb következtetéseket lehet majd levonni az új NATO Stratégiai Koncepció megjelenése után.

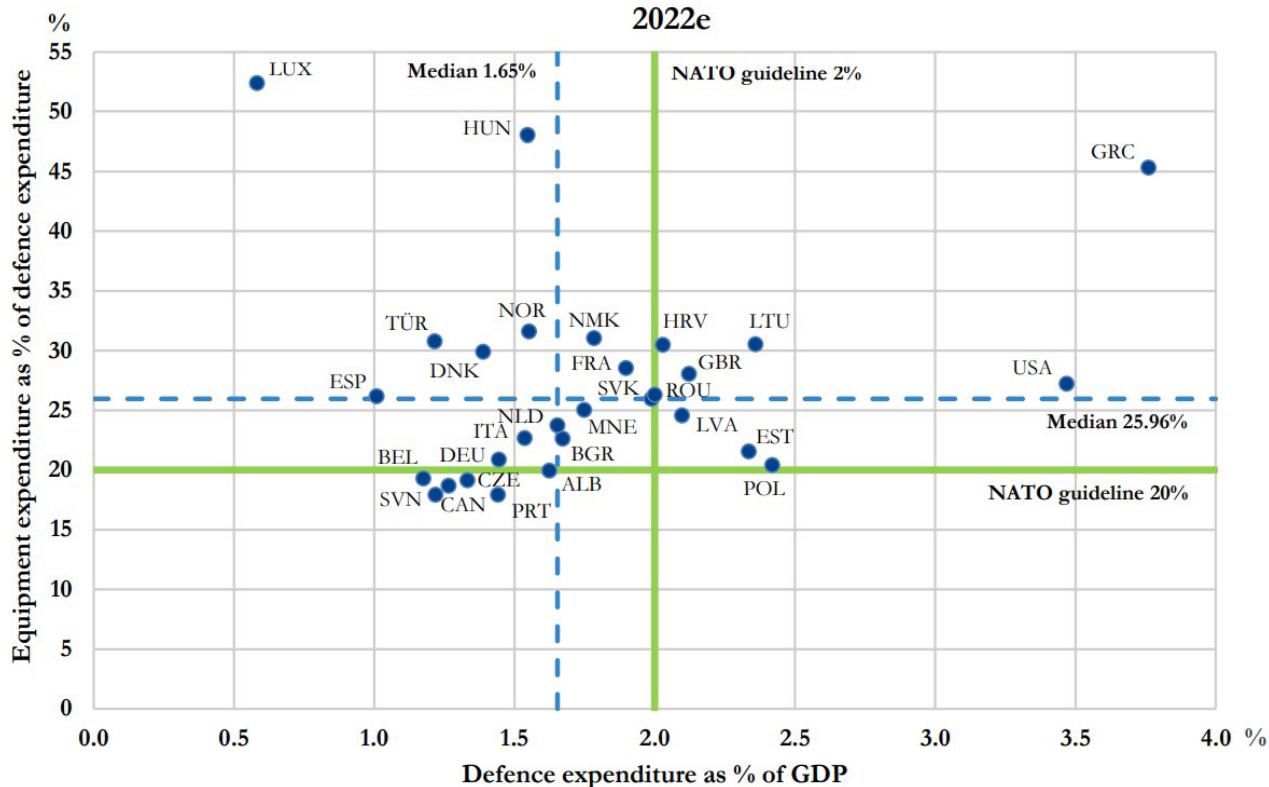
## TRANSZATLANTI ALKU ÉS TEHERVISELÉS

A harminc NATO-tagállamból idáig nyolc teljesítette azt az elvárást, hogy a GDP-jének legalább a 2 százalékát költse honvédelmi kiadásokra, de ez a tartósan jellemző probléma fokozatosan javuló képet mutat 2014 óta. Jelenleg ugyan

a szövetségesek honvédelmi kiadásainak medián értéke 1,65 százalék, de ha tartják magukat a Walesben vállaltakhoz, akkor ez a következő 5-10 éven belül meg fogja közelíteni a 2 százalékot. A mennyiség mellett a minőségi költségek is rendkívül fontos szempont. Az is sokat elárul az egyes tagállamok védelmi hozzájárulásáról, hogy milyen jellegű ráfordításokat eszközölnek. Ahol hagyományosan magas a személyi és szervezeti költség (nyugdíjak, biztosítás, civil személyzet bére stb.), ott könnyebb persze elérni az elvárt 2 százalékot, de ez mégsem jelenti azt, hogy az adott ország hatékonyan hozzájárul a szövetség védelméhez. Éppen ezért alakították ki azt az elvárást is, hogy lehetőleg a költségvetés 20 százalékát a tagállamok kutatás-fejlesztésre, eszközbeszerzésekre fordítsák. A K+F ráfordítások medián értéke már most is majdnem 26 százalék, de ennek a magas értéknek a hátterében az állhat, hogy a közelmúltban kezdték el sokan modernizálni az elavult katonai eszközparkjukat. Hosszú távon nagy kihívás lesz ezt az értéket folyamatosan magas szinten tartani.

1. ábra.

2022e

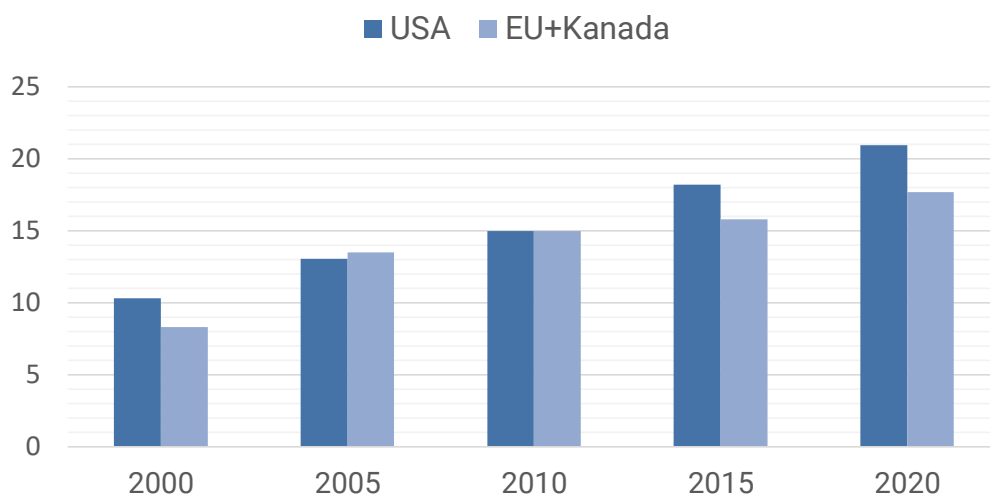
Forrás: [NATO PDD](#)

Az európai országok (és Kanada) védelmi költségvetésére jellemző csökkenő tendencia 2014 után markánsan megfordult. A NATO-n belüli, teherviseléssel összefüggő viták alapját sokszor az a nyilvánvaló helyzet adta, hogy



az amerikai gazdaság méreteihez képest Washington többet költött védelmi kiadásokra, mint az európai (és kanadai) szövetségesek. Az Amerikai Egyesült Államok nagyjából 20 950 milliárd dollár GDP értékéhez (2020) képest a többi NATO-ország (EU: 15 290 milliárd, Törökország: 720 milliárd, Kanada: 1650 milliárd dollár) együttesen 17 660 milliárd dollár bruttó nemzeti összterméket termelt a [2020-as világbanki adatok](#) szerint. Tíz évvel korábban a különbség minimális volt, nagyjából 15-15 ezer milliárd dollár volt az amerikai és európai GDP értéke, azelőtt pedig szintén amerikai fölény volt jellemző.

2. ábra.



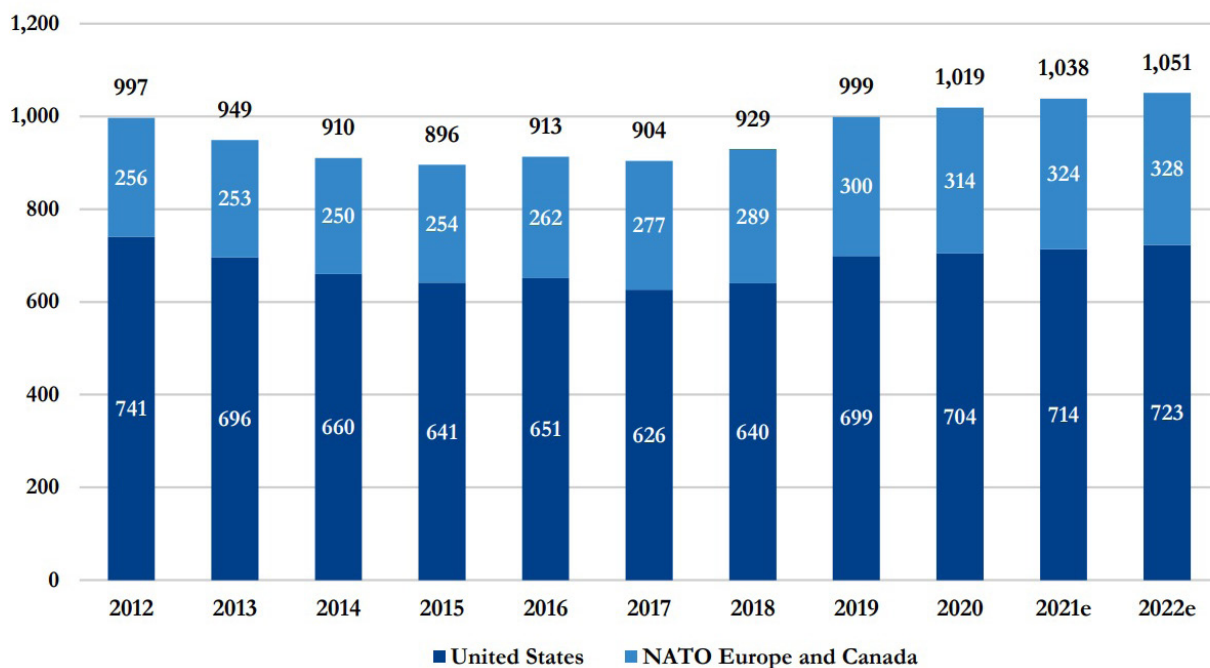
Saját táblázat. Forrás: [Világbank](#)

Az amerikaiak 2020-ban 704 milliárd dollárt költöttek fegyverkezésre, míg a többi NATO-tag 314 milliárd dollárt. Összehasonlításképpen ez az arány nyolc évvel korábban 741-256 volt. Egyértelműen javultak tehát a honvédelmi költségekben tapasztalt aránytalanságok, ráadásul egy olyan időszakban, amikor az európai gazdaságok kisebb mértékben növekedtek, mint az amerikai. Érdemes még hozzátenni ehhez, hogy a világbanki és a NATO-adatokban egyelőre még nem látható Németország százmilliárd dolláros rendkívüli honvédelmi alapja. Ezt ugyan nem egy év alatt fogják elkölteni, de jelentősen javítani fogja az európai hozzájárulásról kialakult képet.

Magyarország vállalta, hogy 2026-re eléri a 2 százalékos szintet, és az ennek érdekében beindult Zrínyi 2026 haderőmodernizációs beszerzései miatt már az elmúlt években is folyamatosan meghaladta a 20 százalékos elvárást.

3. ábra.

(billion US dollars, based on 2015 prices and exchange rates)

Forrás: [NATO PDD](#)

## MŰVELETIBŐL KÉSZENLÉTI NATO

Az 1990-es évek óta folyamatosan zajló katonai költségcsökkentés eredményeként komoly hiányosságok alakultak ki a szövetségben belül szinte minden területen. Mivel a 2000-es években a hangsúly a békefenntartáson és a missziós szerepvállaláson volt, a hagyományos kollektív védelmi feladatok elvégzését a korábban fennálló hiányosságok még nehezebbé tették, a NATO keleti szárnya sebezhetővé vált. A Krím orosz annexiója után politikai nyomás is helyeződött a tagállamokra, hogy ezt a kérdést mielőbb megoldják. A honvédelmi kiadások növelése egyre nagyobb társadalmi támogatottságot élvez Európában, a NATO-tagállamok pedig elkezdtek azonosítani a hiányosságokat, és 2014-ben döntés született Walesben ezek megoldásáról. A [brüsszeli csúcson \(2018\) két határozatcsomag emelkedett ki](#), a NATO Készenléti Kezdeményezés (NKK) és a Déli csomag című intézkedési terv. Az NKK egy középtávú terv volt az készenléti erők, parancsnokságok és a mobilitás javítására. A Déli csomag magában foglalta a bővítési terveket (Macedónia) és a partnerségi együttműködések Grúziával, Ukrajnával, Moldovával. Ide tartoztak a műveletek (KFOR, RSM, OSG) megerősítéséről szóló döntések, valamint a gyenge államok (Irak) megsegítésére és a kiképzési programokra vonatkozó tervek is.



A keleti szárny megerősítésében fontos szerepe volt annak, hogy megfelelő erőketitési képességgel rendelkezzen a NATO, és ez időben elérhető is legyen, ha kitör egy válság a keleti szomszédságban.

A képességek javulása sok esetben tetten érhető azóta, hogy a 0,8-1,5 százalékos GDP-arányos költségvetéseket több NATO-tagállam is növelte, figyelve arra, hogy az elköltött tételek 20 százaléka fejlesztésre, beszerzésre és ne személyi-szervezeti költségekre menjen. A 2018 őszén szervezett *Trident Junction* hadgyakorlaton tesztelhette is a szövetség a védelmi képességeket. Ötvenezer fő részvételével Norvégia területén zajlott a hadgyakorlat, amely a NATO 1990 utáni történetének legnagyobb gyakorlata volt. Az ilyen és ennél azért kisebb tesztelések során beazonosítottak számos problémát. Nyilvánvaló vált, hogy nemcsak a képességek (nehézdandárok, haditechnikai eszközök és személyzet) terén, hanem a katonai mobilitás kapcsán, és a vezetés-irányítási (C2) területen is jelentős hiányosságok mutatkoztak. Érdemes áttekinteni, hogy a hiányosságok orvoslására milyen intézkedésekről születtek politikai döntések 2014 és 2020 között, illetve mi várható majd a 2022-es madridi NATO-csúcstalálkozón.

## A NATO REAGÁLÓ ERŐ (NRE)

A 24.000 fős NATO Reagáló Erők létrehozását 2002-ben, a prágai csúcstalálkozón jelentette be a NATO. A huszonnégyezer fős NATO Reagáló Erőket 2007-ben hozta létre a NATO. Az NRE feladattól függően [változó összetételű, többnemzeti, összhaderőnemi készenléti alakulat](#). Lehet 5. cikk és nem 5. cikk feladatokra (pl. válságreagáló műveletekre) is alkalmazni, ideértve pl. az evakuációt, katasztrofakezelést. De alapvetően elrettentő célú, elsőként a helyszínre érkező erőként képelték el, amely demonstrálja a NATO elkötelezettségét a fellépésre, ha azt a biztonsági környezet indokolja. A krími és keleti-ukrajnai támadások után végzett vizsgálatok világossá tették, hogy a kötelék valós reagálási képessége elhanyagolható, az eredeti funkcióját nem tudta volna betölteni, ezért a szövetség újragondolta a feladatrendszerét. Az ún. [Készenléti Akcióterv \(KAT\) keretében](#) negyvenezer főre növelték a létszámát, átnevezve azt megerősített reagáló erőnek (megerősített, mNRE). A reagálási képesség növelése érdekében a kötelék egy kb. ötezer fős dandárharcscsoportját 2-5 napon belüli készségre emelték, átnevezve azt Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Műveleti Erőknek (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*).

A gyors reagálás lényegi eleme, hogy a vezetés-irányítási képesség 2-5 nap alatt, a dandár méretű azonnali és gyorsreagálású erő (IRRF) 2-7 nap alatt legyen bevethető, a tizenötezer fős állományból ötezer fő (VJTF) legyen mindig készenlétben, ami a leköszönő ötezer fős alakulattól veszi át a feladatot, és a következő ötezer fős alakulat pedig várja a váltást. Ez együttesen adja az ún. elsőként követő erő (*Initial Follow-on Force*) képességet, ami 5-30 nap között

bevethető. [A teljes NRF több mint húszezer fős állományából ajánlanak fel](#) ide alakulatokat, amik együttesen (napi ezer bevetésre képes) 360 harci gépet, 30 hadihajót, és a szárazföldi erőket tesznek ki. A VJTF és NATO Reagáló Erők mozgatását meg kellett oldani, de a keretnemzetnek jelentkezők nem feltétlenül tudták biztosítani a parancsnoki feladatok ellátását mindehhez. Ezért a NATO létrehozott ún. NATO-erőket Integráló Elemeket (*NATO Force Integration Unit, NFIU*), amelyek olyan kislétszámú parancsnoki funkciókat betöltő egységek, amelyek az Északkeleti Többnemzeti Hadtestparancsnokságon (HQ MNC-NE) és a Délkeleti Többnemzeti Hadosztályparancsnokságon (MND-SE) keresztül Brunssum (JFC BS) és Nápoly (JFC NP) alárendeltsége alatt működnek. Nyolc ilyen parancsnoki elemet hoztak létre, működik NFIU Bulgáriában, Észtországban, Lettországon, Litvániában, Lengyelországban, Romániában, Szlovákiában és Magyarországon.

## A NATO PARANCSNOKI RENDSZER REFORMJA

Az NCS a közös műveletek [stratégiai vezetés-irányítási \(C2\) feladataiért felelős](#), valamint támogatja a harminc tagállamot, hogy a három alapfeladatot (kollektív védelem, válságkezelés, kooperáció) képes legyen ellátni. Az NCS teszi lehetővé az atlanti és az európai főparancsnokok számára, hogy a szövetségesek és a partnerek által felajánlott haderő a szükséges feladatokkal megküzdjön (legyen szó 5. cikkés vagy egyéb kihívásokról). Az NFS (*NATO Force Structure*) feladata, hogy az összhaderőnemi parancsnokságok műveleti vezetés-irányítási képességeit biztosítsa, és akkora méretű erőket vezényelről gondoskodik, ami megfelel a NATO ambíciószintjének. A nemzeti haderőfelajánlások a SACEUR fennhatósága alá tartoznak, és a NATO-erőket a Katonai Törzs (*Military Committee*) irányítja. Az NCS és az NFS működése a felajánlott erők kölcsönös függőségén és interoperabilitásán alapszik. Az NCS kapcsolja össze a szövetség brüsszeli intézményeit, az NFS-t és a tagok, valamint a partnerországok katonai erejét egy többnemzeti interoperabilis hálózatban. A tervezés, szemlék, és transzformációs folyamatok kapcsán az NCS feladata garantálni, hogy ne kerüljön veszélybe a NATO azon képessége, hogy három alapfeladatát ellássa.

A parancsnoki rendszer reformjára több okból is szükség volt, ezek közül kiemelkedett az a probléma, hogy a hidegháborúval ellentétben ma az amerikai csapatok Európába szállítása lassú és nehézkes folyamat lett. Ennek felgyorsítására hoztak létre két új parancsnoki központot, egyet Norfolkban (az atlanti térségben állomásozó csapatok irányítására), egyet pedig Ulmban (az Európába érkezett csapatok vezetésére). A keleti szárnyon levő csapatok vezetés-irányítási feladataiért felelős hadtestparancsnokságokat, a szcceni (HQ-MNC-NE) és a bukaresti (HQ-MNC-SE) megerősítették, és elkezdték a háború esetén alájuk tartozó hadosztály-parancsnokságokat is kialakítani. Erre azért volt szükség, mivel a NATO katonai ambíciószintjének nem felelt

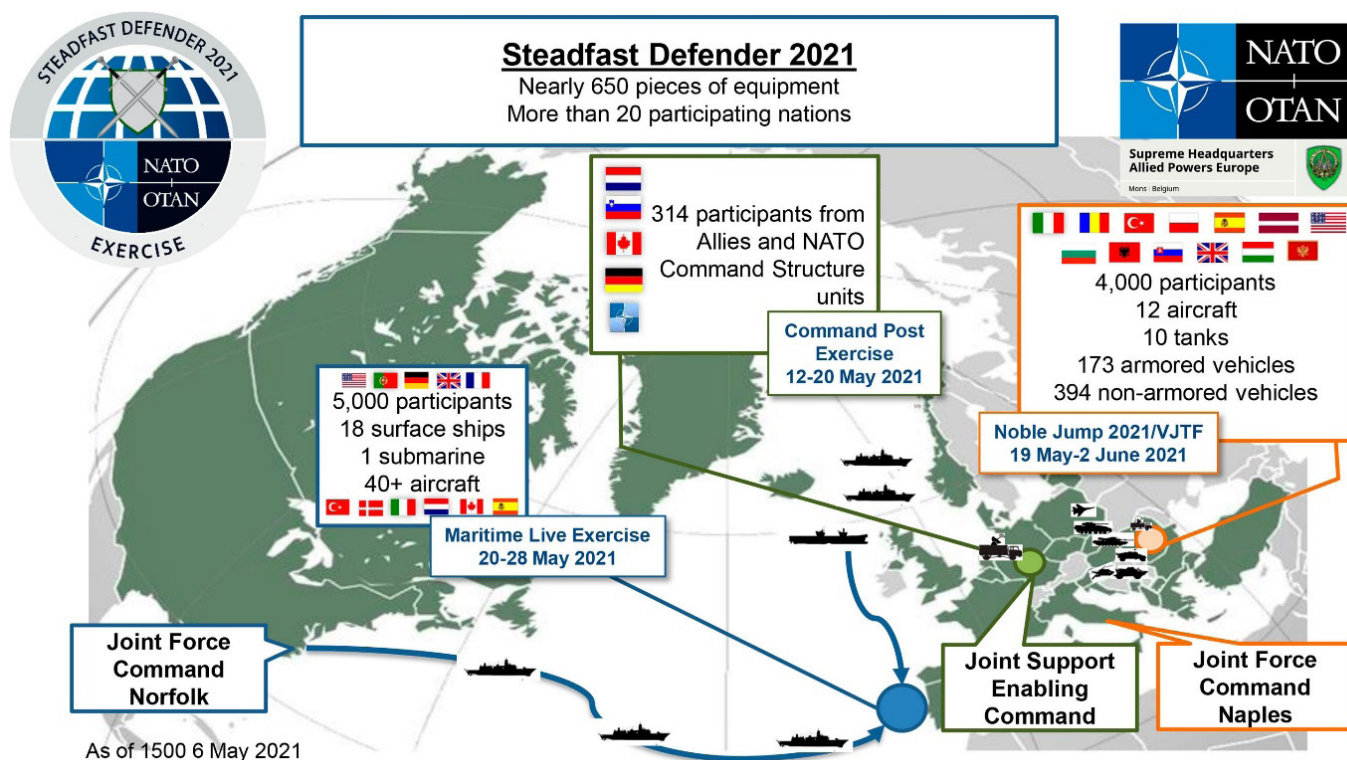




meg a korábbi parancsnoki struktúra. Az ambíciók alapján egyidejűleg két nagy (MJO) és hat kicsi (SJO) összhaderőnemi művelet, vagy egy MJO+ szintű feladat ellátását várja el a tagállamoktól.

2021 májusában a szövetség tesztelte is a két új, a norfolki és ulmi parancsnoki központ működését a *Steadfast Defender 2021* nevű hadgyakorlat keretében. A hadgyakorlaton az Amerikából Európába telepítést gyakorolták 5000 szárazföldi erő, 20 hadihajó és 40 harci gép részvételével.

4. ábra  
[Steadfast Defender 2021 hadgyakorlat](#)



2010-ben a lisszaboni stratégiai koncepció elfogadása után a korábbi tizenegyről hétre csökkentették a parancsnokságokat. Összehasonlításképp fontos elmondani, hogy a hidegháborúban még [22 ezer fős állomány dolgozott a NATO 65 parancsnoki központjában](#), amely ötmillió nemzeti és többnemzeti struktúrában működő katonai alakulatot irányított. Ezt [2003-ban 13 800 főre, 2010-ben 7000 főre](#) csökkentették. A csökkentés mellett viszont a NATO adaptálódott a modern igényekhez. Pozitívumként említhető meg, hogy Brunssum és Nápoly képessé vált vezetés-irányítási funkciókat ellátó erőket hadszíntérre telepíteni MJO szintig. A 2010-ben elkezdett reform eredményeként a parancsnoki rendszer 2015-ben érte el a teljes műveleti készültségi szintet, de már 2014-ben politikai döntés született a további megújításról. A NATO-központban és a parancsnoksági struktúrában 2020-ban [6500 katona – a tagországoktól vezényelve – és 1200 polgári tisztviselő dolgozott](#).

## VÁRAKOZÁSOK A MADRIDI NATO-CSÚCSTALÁLKOZÓ ELŐTT

A csúcstalálkozó kapcsán sok várakozás látott napvilágot. Arra lehet számítani, hogy elfogadják a tagállamok az új stratégiai koncepciót, amely tizenkét év után váltja fel a jelenleg hatályban lévőket.

Törökország végül elállt a politikai vétótól, így akár napokon belül sor kerülhet a finn és svéd csatlakozási tárgyalások hivatalos megkezdésére, a két ország tagjelölti státuszt kaphat, és precedens nélküli módon, akár hónapokon belül csatlakozhat.

Minden bizonnyal tárgyalni fognak a tagállamok Ukrajna megsegítéséről. Az egyes NATO-tagállamok bilaterális katonai segítségnyújtása jelentős (amerikai nehézfegyverzet, török drónképesség, német és más közép-európai országok harckocsi felajánlásai), a NATO mint szervezet nem szállít fegyvereket a háborúba. Viszont [koordinálja a humanitárius segélyek szállítását, és a halált okozó eszközök kivételével minden más elérhető segítséget megad](#) a kijevi vezetésnek. Tehát a NATO elítéli az orosz agressziót, viszont katonai eszközökkel közvetlenül nem avatkozik be. Viszont a tagállamok tevékenységét minden bizonnyal koordinálni fogják, és erről lesz tárgyalás. A korábbi megerősítő lépéseket (keleti szárny megerősítése, parancsnoki rendszer reformja stb.) jó eséllyel értelemmel fogják, és szorgalmazzzák majd a további fejlesztéseket.

A NATO-n belüli politikai konzultáció a hidegháborúban rendszeres és fontos tényező volt, de a posztbipoláris NATO-ban már nem volt kötelező, most viszont egyre inkább második aranykorát éli. 2019-ben a NATO katonai vezetése nem várt tovább a politikai iránymutatásra, hanem kidolgozott egy titkosnak minősített katonai stratégiát. Alapesetben a szövetségesek először a politikai vitákat szokták rendezni, de az orosz agresszió és a rohamosan romló biztonsági környezet szükségessé tette a gyors katonai reagálást. Az ellentmondás feloldása érdekében a londoni NATO-csúcson 2019 decemberében úgy határoztak, hogy ezután viszont [megerősítik a politikai dimenziót](#) (ideértve a konzultációt is). Azt láthatjuk, hogy a háború kitörése óta az Amerikai Egyesült Államok időben és megfelelően tájékoztatja európai szövetségeseit, de február 24. előtt is sokféle csatornán kommunikálta Washington Európa felé, hogy orosz támadásra számítanak. Ugyan a szakértői közösség megfontolt, realista tábora nem tartotta racionálisnak az orosz támadást, hanem tárgyalásos megoldásra számított, mégis az amerikaiaknak lett igazuk ebben a kérdésben. Habár a politikai konzultáció megerősítése elviekben összeurópai érdek, mégis felszínre hozott az ügy érdekellentéteket. A főtitkár által megrendelt NATO 2030 szakértői jelentésben olyan javaslatok szerepeltek, amelyek a politikai dimenzió erősítését a tagállami vétók visszaszorításával látta megvalósíthatónak. A vétózást oly módon kívánták ellehetetleníteni a javaslattal, hogy annak színterét a nyilvános csúcstalálkozókra korlátozzák, emelve ezzel a



vétójog gyakorlásának politikai tétjét. Ez viszont csak egy szakértői javaslat volt, egyáltalán nem valószínű, hogy ez ilyen formában felmerül a madridi csúcstalálkozó során.

Amit biztosan tudunk, hogy a legutolsó vezetői értekezleten 2021-ben Brüsszelben arról állapodtak meg a vezetők, hogy új stratégiai koncepciót dolgoznak ki, mélyítik a konzultációt, megerősítik az elrettentést, növelik az ellenállóképességet, elindítják a DIANA programot, képességfejlesztési programokat nyújtanak partnereknek, támogatják a szabályalapú világrend fenntartását és a klímaváltozás elleni küzdelmet, és finanszírozzák a NATO 2030 javaslatainak megvalósulását. A csúcstalálkozón lényegében [a NATO 2030 jelentést operacionalizálták](#), és ezen a folyamaton erőteljesen érződnek az amerikai törekvések.

A legnagyobb kérdések hosszú távon továbbra is azok maradnak, hogy az amerikai nagystratégiai elképzelésekhez (a kínai befolyás megfékezése) igazítható-e a NATO, illetve az, hogy mennyire képes a szervezet megállás nélkül adaptálódni a folyamatosan változó biztonsági környezethez úgy, hogy közben fenntartsa a transzatlanti szolidaritáshoz nélkülözhetetlen arányos teherviselést.