

Csiki Tamás¹: Hol a pénz? A NATO védelmi kiadási trendjei és a közös teherviselés kérdései

Vezetői összefoglaló

- A szövetség átlagában 2006-ban a nemzeti össztermék 1,85%-át, 2010-ben 1,65%-át, 2014-ben pedig 1,41%-át költötték védelmi célokra.
- A 2014-es newporti NATO-csúcstalálkozón a tagállamok politikai kötelezettséget vállaltak a védelmi kiadások csökkenő trendjének megállítására és a kollektív védelmi képességek megerősítéséhez szükséges források biztosítására.
- A NATO saját kimutatásai szerint is csupán öt tagállam – az Egyesült Államok (a GDP 3,61%-a), Görögország (2,38%), Nagy-Britannia (2,21%), Észtország (2,16%) és Lengyelország (2%) teljesítette a 2%-os GDP célt 2016-ban.
- A politikai kötelezettségvállalás nyomán sem várható reálisan, hogy az európai államok egyik napról a másikra megkötő erejű újabb vállalást tegyenek védelmi kiadásaik „azonnali” növelésére.
- A megújuló párbeszéd a tehermegosztásról és hiányzó képességek közös fejlesztéséről, a műveleti szerepvállalás fokozásáról és a kölcsönös biztonsági garanciákról felvezetheti a 2017. májusi csúcstalálkozót, ahol valamilyen politikai és gazdasági állásfoglalásra újfent szükség lesz. Ez a newporti vállalások teljesítésének meggyorsítására vonatkozhat, azaz nem 2024-ig, hanem már hamarabb is eredményt kell felmutatni.
- E tekintetben a *teljesítés* lesz a bilaterális kapcsolatok kulcsa és mozgatórugója az Egyesült Államok és az egyes európai tagállamok között. Ha Trump elnöknek e kérdés fontos lesz, akkor minden tagállam fokozódó politikai nyomásgyakorlásra számíthat és lépéskényszerbe kerül.

„Amerika teljesíteni fogja kötelezettségeit, de ha nemzetek nem kívánják azt látni, hogy Amerika elkötelezettsége a szövetség iránt csökken, mindannyiuknak meg kell mutatniuk támogatásukat a közös védelem iránt” – adta át Donald Trump elnök üzenetét James Mattis amerikai védelmi miniszter a NATO védelmi minisztereinek találkozásán 2017. február 15-én.² Ugyanezt erősítette meg Michael Pence amerikai alelnök az 53. Münchener Biztonságpolitikai Konferencián három nappal később.³ Elemzésünk a támogatás és elkötelezettség központi kérdésévé emelt védelmi kiadások trendjeit vizsgálja meg a NATO tagállamai esetében, a kérdés politikai kontextusát is értelmezve.

Vita a védelmi kiadások méréséről és felhasználásáról

Miközben az általános politikai és médiadiskurzus közép-pontját „a nemzeti össztermék (GDP) 2 százalékát elérő – vagy el nem érő – védelmi kiadásokat hangsúlyozó NATO-elvárás”⁴ képezi, a védelmi kiadások mérése – és ezek elemzése – lényegesen több módszertani kérdést vet fel, melyek megnehezítik az objektív állásfoglalást ebben a kérdésben. A védelmi kiadásokra vonatkozó adatok sokféleségéről és megbízhatóságáról korábban már írtunk:⁵ a hiányos adat-szolgáltatás, a korlátozott átláthatóság, a katonai kiadások „rejtése” mellett az adatok csoportosításában és elemzésében is találunk olyan fogásokat, amelyek megnehezítik az érdemi összevetést. (Ilyen lehet a különböző pénznemekben vagy árfolyamokon történő összevetés, illetve a nominális és reálérték közötti eltérés.)

Ehelyütt ettől tartózkodunk, és a jelenleg tapasztalható politikai nyomásgyakorlás kapcsán a 2%-os arány értelmezéséhez adunk néhány támpontot. Ehhez konkrét, valós eseteket érdemes összevetnünk – egyúttal szem előtt tartva, hogy a NATO 28 tagállamára nézve éppen azok sokszínűsége miatt viszonylag nehéz általános szempontokat egyformán érvényre juttatni. A 2 százalékos küszöb ugyanis egészen mást jelent az alábbi esetekben:

¹ Csiki Tamás (csiki.tamas@uni-nke.hu) az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont tudományos segédmunkatársa.

² Dan LAMOTHE, Michael BIRNBAUM: [Defense Secretary Mattis issues new ultimatum to NATO allies on defense spending](#), [online], 2017. 02. 15. Washington Post [2017. 02. 15.]

³ Steven ERLANGER, Elison SMALE: [In Munich Pence Says U.S. Commitment to NATO is Unwavering](#), [online], 2017. 02. 18. New York Times [2017. 02. 18.]

⁴ A NATO finanszírozási elveiről és gyakorlatáról lásd: [Funding NATO](#), [online], 2017. 01. 19. Nato.int [2017. 02. 19.]

⁵ Bővebben lásd: CSIKI Tamás: [A válság mérhető hatása: a globális és regionális védelmi kiadások trendjei 2011-ben](#), [online], SVKK Elemzések, 2012/8. [2017. 02. 15.] 1-3. o.

- Egy nagyhatalom és egy kis ország összevetésében: miközben Németország nemzeti összterméke aktuális dollár árfolyamon 3365,29 milliárd dollár, aminek 2%-a 67,31 milliárd dollár, addig Szlovákiáé 86,63 milliárd, aminek 2%-a 1,7326 milliárd dollár.⁶ Jól látható, hogy a két ország erőforrásai, köztük a védelemre fordítható forrásai között nagyságrendi különbség van. (Ebből ered, hogy a NATO *arányos* teherviselést vár el a tagállamoktól.)
- A védelmi kiadásoknak a GDP 2%-ára növelésére vonatkozóan: a fentiekből eredően – a példánál maradva – az IISS adatai alapján Németországnak 2016-os védelmi kiadásait 31,616 milliárd dollárral, Szlovákiának 0,822 milliárd dollárral kellene növelnie ahhoz, hogy elérje a kívánt arányt. Ehhez aktuális védelmi költségvetésüket közel duplájára kellene növelni rövid időn belül, miközben nominálértéken a két költségvetés között óriási a különbség.⁷
- A védelmi költségvetés felhasználási lehetőségeit illetően: a rendelkezésre álló erőforrások méretétől függetlenül is meghatározó az, hogy egy országnak fegyveres erőinek mérete, szerkezete, technikai állapota milyen lehetőségeket és kötelezettségeket teremt. Sarkítva: olykor a katonai erővel nem rendelkező Izland is költ védelmére (például infrastrukturális beruházások keretében fejlesztik azokat a katonai repülőtereket, amelyeket szövetségesei használnak), a rendkívül korlátozott katonai erővel (kevesebb, mint ezer fővel, de légi erővel nem) rendelkező Luxemburg is elkölt évente mintegy 300 millió dollárt (a szlovák védelmi kiadások 20-30%-át), míg a papíron nyolcszor nagyobb albán fegyveres erők (8500 fő és néhány helikopter, mint légi erő) csak ennek mintegy felét költik. Tehát jól látható, hogy az összevetés ilyen megközelítésben sántít, hiszen kicsi, részképességeket fenntartó (és modern) haderőre, és nagyobb, de korlátozott képességekkel rendelkezőre is el lehet költeni a rendelkezésre álló forrásokat.⁸
- Az erőforrások célzott és hatékony felhasználása szempontjából: a védelmi költségvetésből több nagy területet szükséges egyidejűleg finanszírozni, és ezek belső aránya jelentős mértékben meghatározza, hogy milyen képességfejlesztési és modernizációs célokat képes az adott haderő teljesíteni. A védelmi költségvetés belső megoszlását a 40-30-30 százalékos szabályhoz közelítve tekinthetjük „egészségesnek”, amennyiben megfelelő forrásokat kívánunk képességfejlesztésre biztosítani, amelyből 40% a személyi kiadásokra, 30% a működés-fenntartásra, műveletekre, illetve 30% a fejlesztésre fordítandó. (A NATO 20%-os arányt vár el a „nagy fegyverrendszerekre” fordítandó források tekintetében.) A gyakorlatban többféle példát is láthatunk arra, hogyan lehet ezt az arányt torzítani: például a viszonylag nagy haderővel és költségvetéssel rendelkező Olaszország, amely a SIPRI adatai szerint folyamatosan csökkenő védelmi költségvetéssel is 28,5 milliárd dollárt, GDP-jének 1,3%-át fordította 182.000 fős haderejére 2015-ben, azért nem képes fejleszteni, mert költségvetésének többségét személyi kiadások kötik le: 80,3%-ot fordítanak bérekre és katonai nyugdíjakra. A 2%-os elvárást egyébként folyamatosan teljesítő Görögország esetében is 70% feletti a személyi kiadások aránya. Ezzel szemben olyan tagállamoknak, amelyek kisebb arányban költenek személyi kiadásokra Norvégia (2015-ben 38,4%), az Egyesült Királyság (38,1%) és az Egyesült Államok (36,4%), több forrása marad fejlesztésre és beszerzésekre (22,7%, 23,4% és 26,1%). Azaz szem előtt kell tartanunk a NATO másik elvárt költségvetési iránymutatását is, amikor a közös teherviselést, benne a képességfejlesztési törekvéseket értékeljük.⁹

Végül, de nem utolsó sorban – a következőkben vázolt trendek vizsgálatára tekintettel – jeleznünk szükséges, hogy a rendelkezésünkre álló források, mint a NATO vagy más nemzetközi szervezetek, illetve a témával foglalkozó elismert nemzetközi kutatóintézetek¹⁰ által gondozott források is eltéréseket mutatnak.

⁶ Forrás: Germany / Slovakia: Gross Domestic Product (GDP) in current prices from 2010 to 2020 (in billion U.S. dollars), [online], 2017. 02. 19. Statista.com [2017. 02. 19.]

⁷ Lucie BÉRAUD-SUDREAU, Bastian GIEGERICH: [Counting to two: analysing the NATO defence-spending](#), [online], 2017. 02. 14. IISS.org [2017. 02. 19.]

⁸ Az adatok pusztán szemléltető célúak, nem pontosak, csak nagyságrendet érzékeltetnek. Forrás: [SIPRI Military Expenditures Database 2016](#), [online], 2016. 05. 01. Sipri.org [2017. 02. 19.]

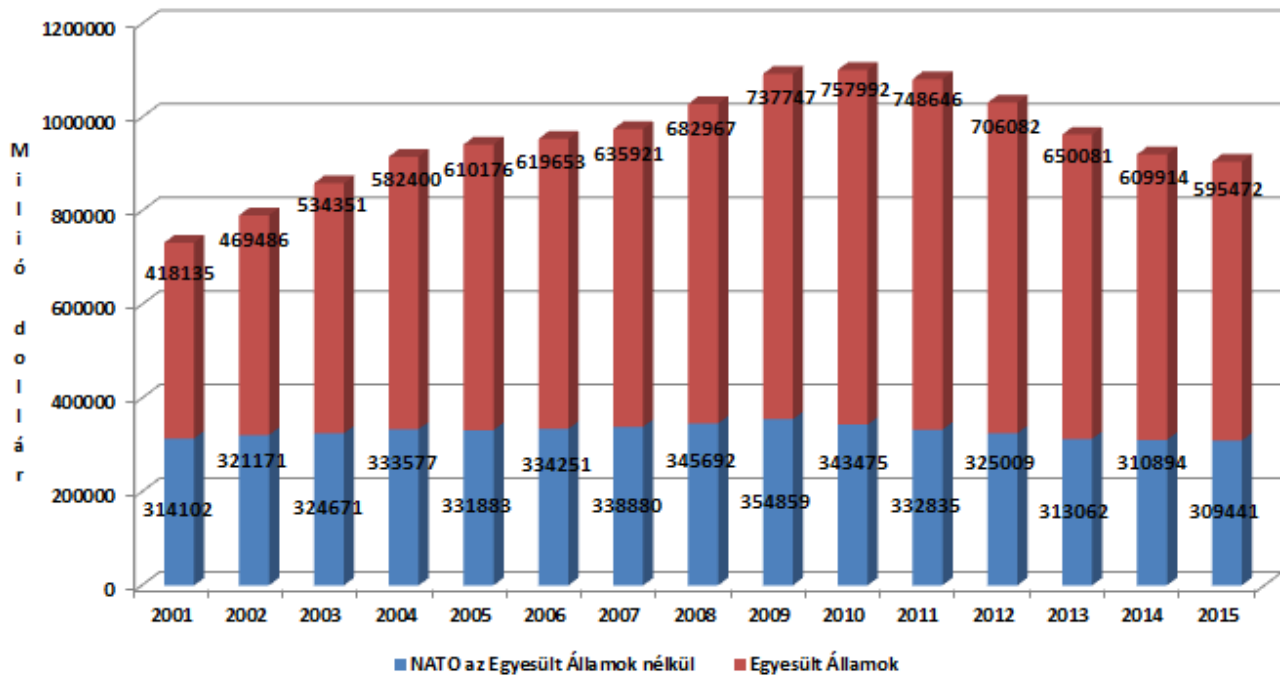
⁹ A fentiekben túlmenően egy ország védelemre fordított erőforrásait meghatározza még a lakosság fenyegetettség-percepciója, a fegyveres erők állapota és feladatai, a védelmi ipari kapacitások és lobbija, a fegyverexport, az ország tényleges nemzetközi szerepvállalása (nemzetközi műveletekben tartott erők nagysága és feladatai), stb.

¹⁰ A védelempolitikai szakértők leginkább a Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete (International Institute for Strategic Studies – IISS) és a Stockholmi Nemzetközi Bék kutató Intézet (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI) adatbázisaira és kiadványaira támaszkodnak, mert ezek átfogó módszertannal, hosszabb adatsorokkal, a torzításokat lehetőség szerint minél kisebb

A NATO-tagállamok védelmi kiadási trendjei

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében a tagállamok védelmi kiadásokra fordított erőforrásai hiteles képet adnak arról, hogy az egyes tagállamok mennyiben tekintik prioritásnak saját biztonságukat és a kollektív védelem feladatait. A védelmi kiadások csökkenő trendjének megállítása és a kollektív védelmi képességek megerősítéséhez szükséges források biztosítása a 2008-as gazdasági válság óta folyamatosan napirenden volt, és a 2014-es newporti NATO-csúcstalálkozó egyik kulcskérdését jelentette, aminek hatására a tagállamok politikai kötelezettséget vállaltak honvédelmi költségvetéseik növelésére (*Defense Pledge*).¹¹

Az egyik – a szövetség szempontjából alapvető – probléma a tagállamok közötti tehermegosztás belső egyensúlyhiánya. Míg a hidegháború időszakában is az Egyesült Államok kiadásai tették ki a szövetség védelmi kiadásainak többségét, és az 1990-es években, amikor számos nyugat-európai szövetségese a javuló biztonsági környezetnek köszönhetően felszabaduló forrásokat szociális és jóléti célokra tudta átcsoportosítani („békeosztalék”), az amerikai hozzájárulás 1995-re 59%-ra nőtt, majd 2001-re 63%-ra, 2013-ra pedig 72%-ra.¹² Ezzel párhuzamosan azt is láthatjuk, hogy miközben az amerikai védelmi költségvetés 80%-kal nőtt egy évtized alatt 2001-2010 között, a többi tagállam összesen valamivel több, mint 10%-kal növelte védelmi kiadásait.¹³



Az Egyesült Államok és a NATO többi tagállama között továbbra is fennáll az aránytalanság a védelmi kiadások terén (konstans, 2014-es dollár árfolyam)¹⁴

mértékűre csökkentve dolgoznak. Ugyanakkor az alkalmazott módszertan miatt e két intézet is bizonyos eltérésekkel ad meg adatokat ugyanazokra a tényezőkre vonatkozóan.

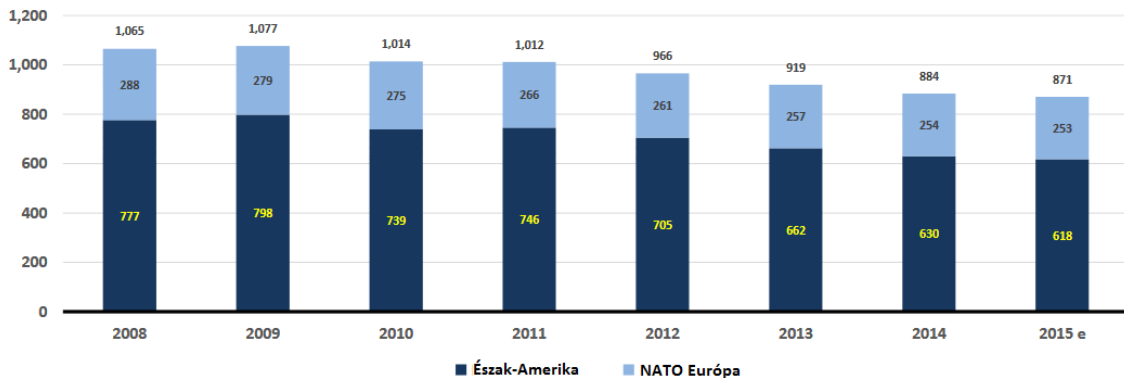
¹¹ [Warsaw Summit Declaration](#), [online], 2014. 09. 05. Nato.int [2017. 02. 16.];

¹² [NATO after ISAF – Staying Successful Together](#), [online], 2013. 02. 02. Nato.int [2017. 02. 15.]; David BLAIR: [NATO Chief Tells Allies: Spend more on Defense to Deter Russia](#), [online], 2014. 04. 06. Telegraph.co.uk [2017. 02. 15.]

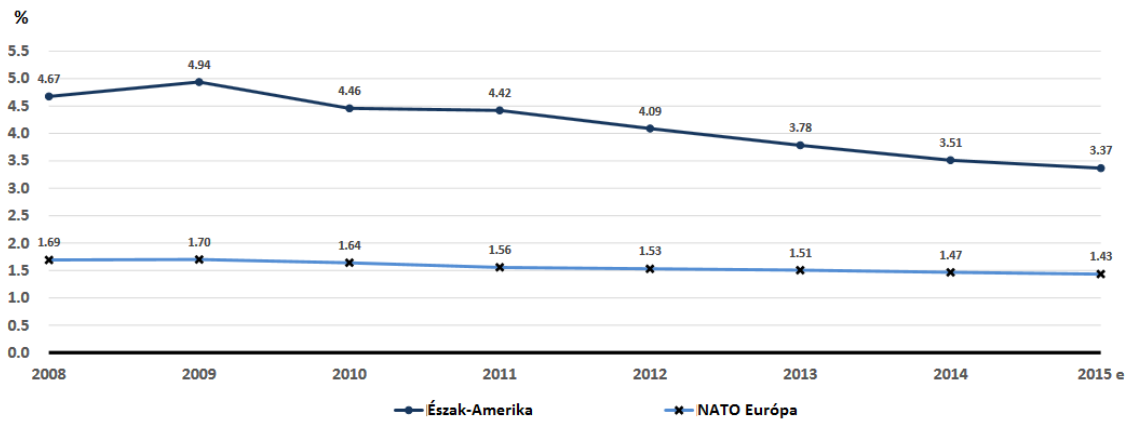
¹³ Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy az Egyesült Államok globális érdekekkel, globális szövetségi rendszerrel és az ezeket védeni képes eszközrendszerrel rendelkező szuperhatalom, az egyetlen ilyen a maga nemében. Ehhez képest még a NATO európai nagyhatalmai is nagyságrendileg kisebb erőt képviselnek, nem beszélve a kis tagállamokról. A katonai célú amerikai kiadások mértéke ezeket a NATO-n túlmutató érdekeket is tükrözi.

¹⁴ Forrás: [SIPRI Military Expenditures Database 2016](#), [online], 2016. 05. 01. Sipri.org [2017. 02. 15.]

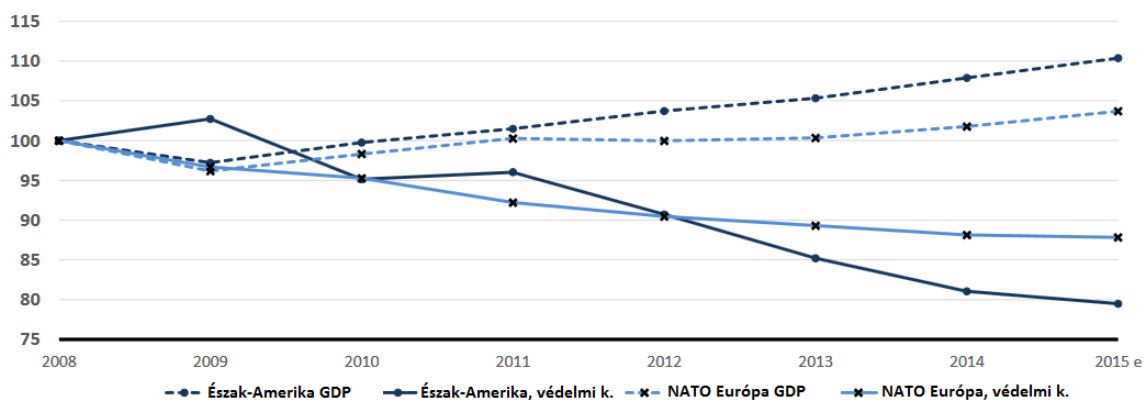
Emellett a 2008-as gazdasági válság óta felerősödött az Európában egyébként is csökkenő tendenciát mutató védelmi kiadások elapadása mind nominálértéken, mind a nemzeti össztermék arányában (lásd a következő két ábrát).



A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadásai, 2008-2015.¹⁵ (Milliárd dollár, konstans, 2010-es árfolyamon. A 2015-ös adat becslés.)



A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadásai a nemzeti össztermék (GDP) arányában, 2008-2015.¹⁶ (2010-es konstans dollár árfolyamon. A 2015-ös adat becslés.)



A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadási trendjei a 2008-2015 közötti időszakban, a 2008-as bázis-évhez (100%) viszonyítva.¹⁷ (2010-es dollár árfolyamon. A 2015-ös adat becslés.)

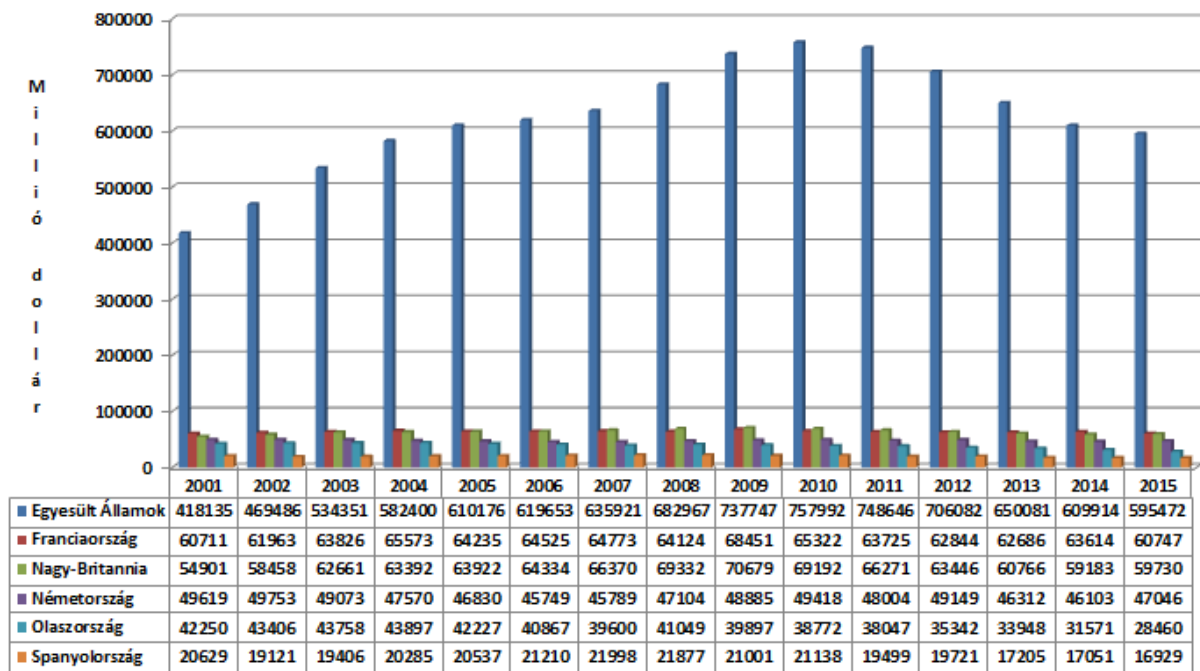
¹⁵ Defense Expenditures of NATO Countries (2008-2015), [online], 2016. 01. 28. Nato.int [2017. 02. 16.] 2. o.

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

Mint azt fent láthatjuk, e negatív trend akkor is fennmaradt, amikor a gazdaság újra erősödni, a nemzeti össztermék nőni kezdett – sőt éppen ezzel ellentétesen a védelmi kiadások tovább csökkentek, az „olló” tovább nyílt. Annak ellenére, hogy a NATO-tagállamok 2006-ban formálisan is megfogalmazták a 2%-os ajánlást, azóta is folyamatosan csökkenő trendet látunk. A szövetség átlagában 2006-ban a nemzeti össztermék 1,85%-át, 2010-ben 1,65%-át, 2014-ben pedig 1,41%-át költötték védelmi célra.¹⁸

A szövetségen belüli tehermegosztás arányait érzékelteti, hogy még a NATO saját kimutatásai szerint is csupán öt tagállam – az Egyesült Államok (a GDP 3,61%-a), Görögország (2,38%), Nagy-Britannia (2,21%), Észtország (2,16%) és Lengyelország (2%) teljesítette a 2%-os GDP célt 2016-ban, és az „európai nagyok” – Törökország 1,56%, Németország 1,19%, Olaszország 1,11%, Spanyolország 0,91% – többnyire jóval ez alatt maradtak.¹⁹



A nominálértékű amerikai védelmi költségvetés viszonya az „európai nagyokhoz”²⁰

Az európai nagyhatalmak esetében is évek óta érvényesült a csökkenő tendencia, amiben a nehéz gazdasági helyzetben lévő Olaszország és Spanyolország esetében továbbra sem láthatunk változást. Azonban a valamivel szilárdabb francia és brit, valamint a prosperáló német gazdaság rendelkezik azokkal a pluszforrásokkal, amelyeket a védelemre lehet, avagy kell fordítani. Hármójuk esetében a biztonsági kihívások, elsősorban a radikális iszlamizmus és az ebből eredő terrorizmus fenyegetése lépéskényszert teremtett, aminek már láthatók első hatásai.

A 2015-ös párizsi terrortámadások hatására módosították a francia többéves katonai költségvetésről szóló törvényt, és a 2014-2019 közötti időszakra 3,8 milliárd euróval megnövelték a rendelkezésre álló összeget, így a 2016-os 31,4 milliárd euróról 2019-re 34,02 milliárd euróra fog nőni. Németország védelmi költségvetése 2015-2019 között 6,2%-kal, azaz 8 millió euróval 34,2 milliárd euróra fog nőni.²¹ Nagy-Britannia a 2015-ös Stratégiai Védelmi és Biztonsági Felülvizsgálat (*Strategic Defense and Security Review* – SDSR) során a következő tíz évre 12 milliárd fonttal növeli védelmi költségvetését (bár ez a Brexit hatásainak függvényében könnyen változhat.)²²

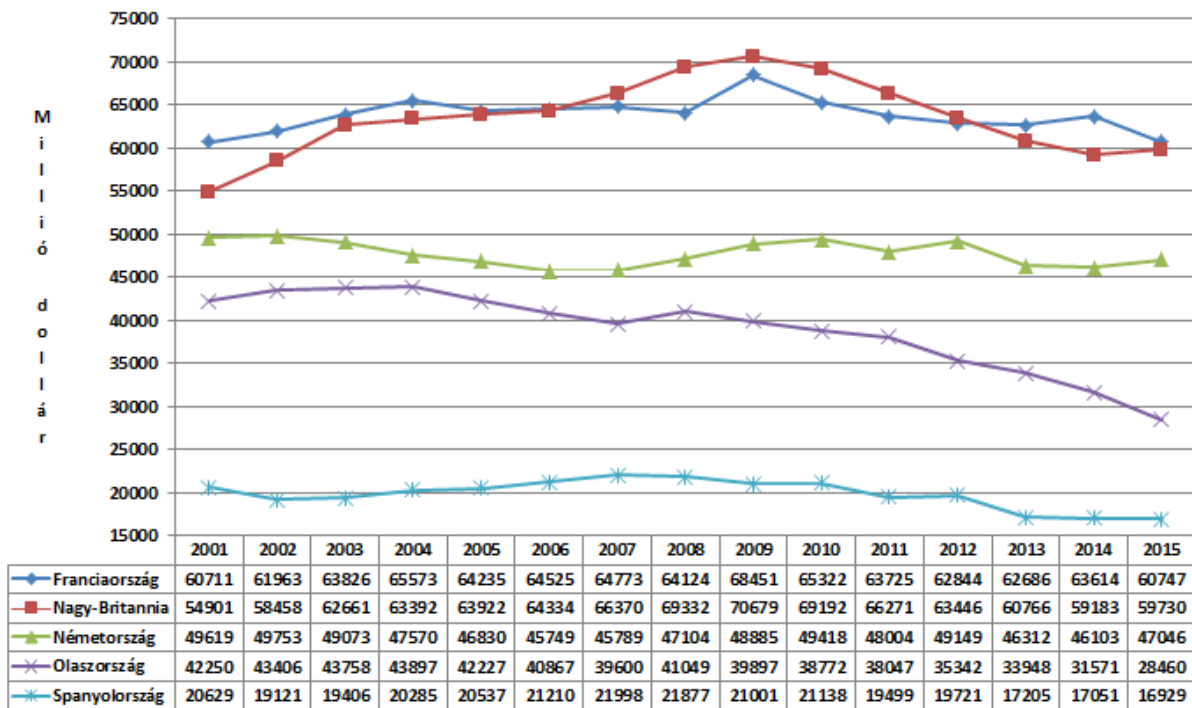
¹⁸ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, [online] 2016. 05. 01. Sipri.org [2017. 02. 15.]

¹⁹ Defense Expenditures of NATO Countries (2009-2016), [online] 2016. 07. 04. Nato.int [2017. 02. 16.] 2. o.

²⁰ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, [online], 2016. 05. 01. Sipri.org [2017. 02. 15.]

²¹ Alessandro MARRONE – Olivier DE FRANCE – Daniele FATTIBENE (szerk.): *Defense budgets and cooperation in Europe: Developments, trends and drivers*, [online], 2016. január, Istituto Affari Internazionali [2017. 02. 16.] 17. o.

²² MARRONE – DE FRANCE – FATTIBENE, i.m. 19. o.



Az „európai nagyok” védelmi kiadásai vegyes képet mutatnak²³

Trendváltás 2016-ban?

Az átfogó középtávú trendeket vizsgálva a 2015-ig látott folyamatokban 2016-ban a változás jeleit fedezhettük fel. Bár arra nincs garancia, hogy a csökkenés trendje tartósan megfordul, 2016-ban számos európai állam esetében már növekedést láttunk, és a következő évekre növekedést prognosztizáló nyilatkozatokat is hallhattunk, ami részben összhangban van a romló biztonsági környezetre adandó válaszokhoz szükséges nagyobb forrásigénnyel, részben alátámasztja a newporti NATO-csúcstalálkozón tett politikai vállalás hitelességét. Az Európai Védelmi Ügynökség által megbízott kutatóintézeti konzorcium 31 ország esetében vizsgálta meg a védelmi kiadások helyzetét, akik 2016-ban 8,3%-os növekedést vártak – regionális különbségekkel.²⁴ (Friss összesített adatsorokat a 2016-os évre vonatkozóan a SIPRI 2017 áprilisában hoz majd nyilvánosságra.)

Az előrejelzések és becslések szerint a vizsgált 31 európai országból 4 kivételével – Olaszország, Görögország, Luxemburg és Svédország – 2016-ban mindegyik növelni tervezi védelmi kiadásait. (Olaszország szinten tartja, Görögország államadóssága miatt nem tudja növelni, Luxemburnak egyébként is kicsi a védelmi költségvetése, Svédország pedig 2017-től kezdi növelni katonai költségvetését.) Európa egyes térségeit tekintve Kelet-Közép-Európában²⁵ 19,9%-kal, Délkelet-Európában²⁶ 9,2%-kal, Nyugat-Európában²⁷ 2,7%-kal nőnek a védelmi kiadások. Ez azt jelenti, hogy az európai védelempolitika meghatározó országai, szakítva több éves gyakorlatukkal, növelést terveztek.

Ha a trendváltást kontextusát és motivációját vizsgáljuk, akkor három általános forgatókönyv rajzolható fel:²⁸ (1) A „status quo” forgatókönyv szerint a biztonsági környezetnek azon kihívásai, amik most reagálásra késztették az európai

²³ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016

²⁴ MARRONE – DE FRANCE – FATTIBENE, i.m. 9. o.

²⁵ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország és Szlovákia.

²⁶ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Románia, Szerbia és Szlovénia.

²⁷ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Olaszország, Málta, Németország, Portugália, Spanyolország, Svájc.

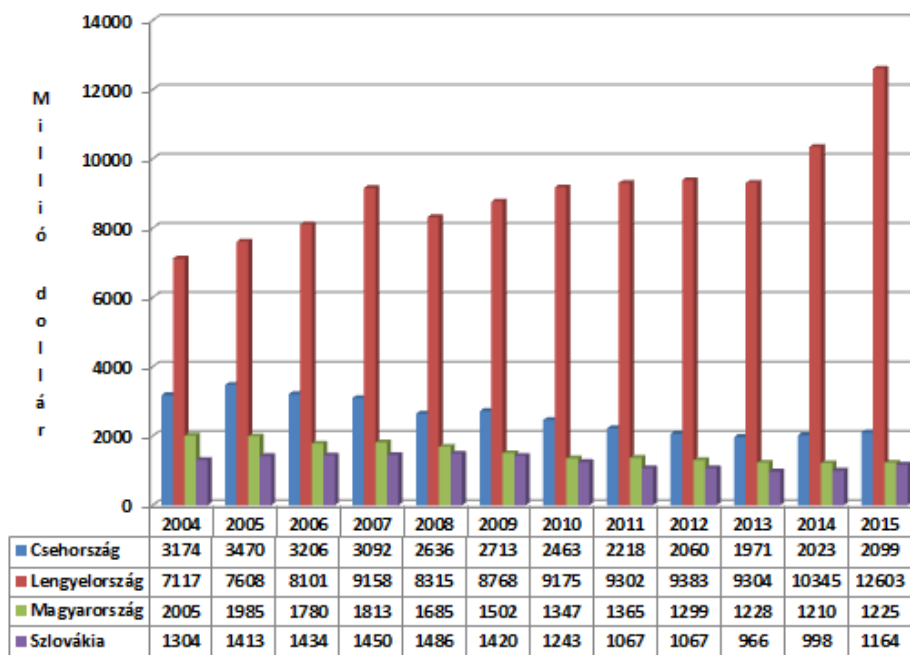
²⁸ MARRONE – DE FRANCE – FATTIBENE, i.m. 10. o.

államokat, nem lesznek olyan átfogó, mély hatással Európa biztonságára, hogy valódi trendfordulót előidézve az európai államok közép- és hosszútávon is több forrást fordítsanak a védelemre. Ezt táplálja a gyenge gazdasági teljesítmény, az európai közvélemény „fáradtsága” a válságkezelő műveleteket illetően, illetve a kihívások közvetett, nem katonai jellege (terrorizmus, migráció, instabilitás) – kivéve Oroszországot. Bár több európai társadalom számára ez kényelmes megoldásnak tűnik, azonban a külső kihívások koránt sem biztos, hogy ezt lehetővé teszik.

(2) A „politikai válasz” forgatókönyv szerint az európai államok úgy értékelik, hogy a biztonsági környezet kihívásai negatívan érintik hosszú távú stratégiai érdekeiket, és ennek hatására igyekeznek megállítani a védelmi kiadások csökkenését. Mindez azonban csak korlátozott eredményt hozna, ami sokkal inkább politikai állásfoglalásokban ölt testet, mint komoly védelmi reformokban, azaz nem fogja érdemben erősíteni védelmi képességeiket. Ebben az esetben a védelmi kiadások 2016-ban látott növelése nem válik trendfordítóvá, inkább csak eseti, időszakos jellegű.

(3) A „gyökeres változás” forgatókönyv szerint a biztonsági környezet jelentős romlása és az érzékelt kihívások olyan választ idéznek elő az európai államokban, amely nem csupán politikai lépéseket eredményez, hanem a társadalom támogatásával a biztonság és védelem feladatainak felértékeléséhez, az ehhez szükséges források megnöveléséhez vezet. E tendenciózusan megnövelt források már elegendők lehetnek átfogó haderőreformokhoz, a védelmi képességek modernizációjához is, amely által Európa újfent képesség válik biztonsági környezetének alakítására.

Térségünkben, Közép-Európában prognosztizálták a szakértők a legnagyobb mértékű növekedést (19,9%-ot) 2016-ra. A magyar szempontból referenciapontnak tekinthető visegrádi országok körében Lengyelország 2009 óta átfogó védelmi reformot hajt végre, ennek megfelelően egyenletesen magasán (a GDP 2%-a körül) tartotta kiadásait, és ezt tovább növelte az ukrán válság hatására. 2015 óta a többiek is megkezdték a felzárkózási folyamatot.



A Visegrádi Négyek védelmi kiadási trendjei, 2004-2015²⁹

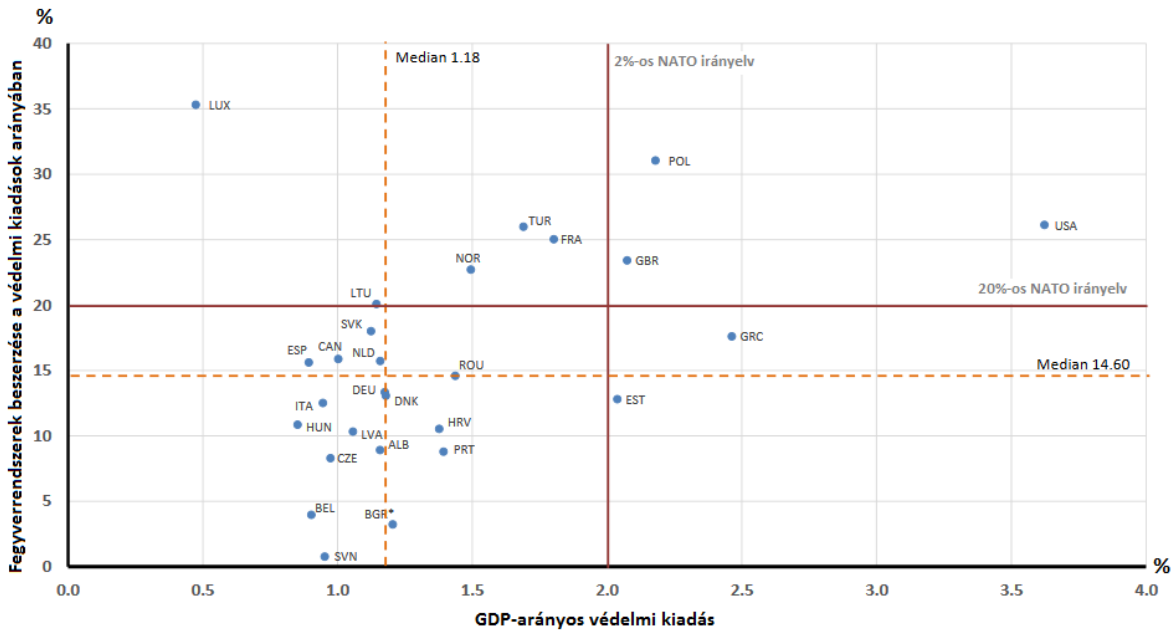
Csehország 2016-ban 1,4%-kal növelte védelmi kiadásait az előző évhez képest (46,1 milliárd cseh koronára), a newporti csúcstalálkozón pedig azt vállalta, hogy 2020-ig fokozatosan 1,4%-ra fogja növelni. Magyarország 2016-ban 22%-kal, 299 milliárd forintra növelte honvédelmi költségvetését, 2022-ig pedig a GDP 1,4%-ára tervezi tovább növelni. A lengyel védelmi kiadások 2016-ban 35,9 milliárd zlotyra nőnek az előző évi 33 milliárdról, továbbra is meghaladva a nemzeti össztermék 2%-át. 2015-ben Szlovákia is megállította a kiadáscsökkenést, 1,002 milliárdról 1,057, majd 2016-ban 1,105 milliárd dollárra növelve védelmi költségvetését. A most a GDP 1%-a körül lévő összeget 2020-ra 1,6%-ra tervezik növelni a newporti vállalás nyomán.³⁰

²⁹ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016

³⁰ MARRONE – DE FRANCE – FATTIBENE, i.m. 11-12. o.

A newporti csúcstalálkozón elfogadott Transzatlanti Nyilatkozat³¹ és a Zárónyilatkozat³² egyaránt rögzíti a védelmi kiadások növelésének szükségességét, sőt utóbbi 14. pontja azt is pontosan meghatározza, hogy ezen belül a védelmi kiadások 20%-át nagy fegyverrendszerek beszerzésére és kutatás-fejlesztésre, azaz technológiai modernizációra szükséges fordítani. E célkitűzések egy évtizeden belüli teljesítendő felzárkózásra jelentenek politikai kötelezettségvállalást.

A csúcstalálkozó eme döntéseivel kapcsolatos optimizmust valamelyest mérsékeli, hogy utóbbinak többnyire a komoly hadiiparral rendelkező nagy tagállamok felelnek meg, akik rendszeresen nagyobb összeget fordítanak katonai eszközbeszerzésre és katonai célú kutatás-fejlesztésre. 2015-ben azonban olyanokat is láthattunk már a listán, amelyek átfogó modernizációba kezdtek: Litvániát (20,1%), Norvégiát (22,7%) és Lengyelországot (31,1%).³³



A NATO két költségvetési irányelve és a tagállamok teljesítménye 2015-ben³⁴

Növelni vagy sem? A társadalmi támogatottság dilemmája

A védelmi kiadások növelésének szükségessége ezért évek óta a politikai viták és katonai tárgyalások középpontjában állt,³⁵ és mind amerikai vezetők, mind a NATO tisztviselői számos alkalommal igyekeztek nyomást gyakorolni az európai tagállamokra a forrásnövelés érdekében. A közelmúltig alig láthattunk pozitív fejleményt, ezért az ukrán válságra reagálva a walesi csúcstalálkozón az európai NATO-tagállamok védelmi költségvetésének növeléséről nem csupán a szövetségi szolidaritás kifejezése és az arányosabb tehermegosztás, hanem a NATO működőképességének fenntartása szempontjából is megkerülhetetlen problémaként beszéltek.

E tekintetben fontos szempont, hogy a változó biztonsági kihívásokat látva az egyes tagállamok lakossága hogyan vélekedik a költségvetési források elosztásáról, és támogatja-e pluszforrások átcsoportosítását a védelmi és haderőmodernizációs feladatok ellátására?

A PEW kutatóintézet 2016 tavaszán végzett 11 országra kiterjedő közvélemény-kutatást, amely a fenyegetettség-percepció, a nagyobb nemzetközi szerepvállalás és az ehhez kapcsolódó kihívások, illetve a fennálló gazdasági problémák hatásainak keresztmetszetében visszafogott lakossági támogatást mutatott ki. A lengyel lakosság reakciója az orosz kihívásra határozottan támogatja a katonai költségvetés növelését. A globális érdekekkel rendelkező nagyhatalmak, mint az

³¹ [Wales Declaration on the Transatlantic Bond](#), [online], 2014. 09. 05. Nato.int [2017. 02. 17.]

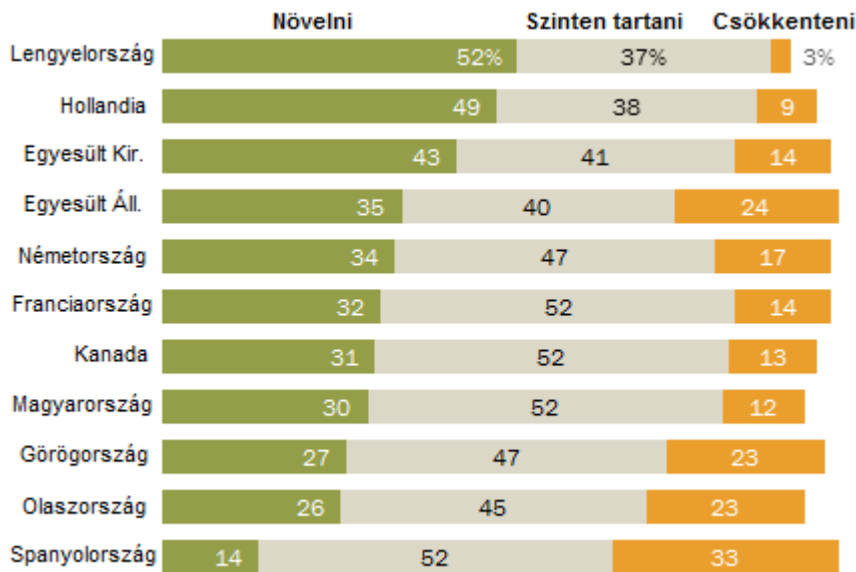
³² [Wales Summit Declaration](#), [online], 2014. 09. 05. Nato.int [2017. 02. 17.]

³³ [Defense Expenditures of NATO Countries \(2008-2015\)](#), 9. o.

³⁴ [Defense Expenditures of NATO Countries \(2008-2015\)](#), 3. o.

³⁵ Lásd: CSIKI Tamás: [A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetségi államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére I. SVKK Elemzések](#), 2013/9. [online], 2013. NKE SVKK [2017. 02. 16.]

Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Franciaország és Németország, akiknek olyan triviális kihívásokon túl, mint a terrorizmus, érdeke a regionális instabilitás és konfliktusok kezelése, a tengeri kereskedelmi útvonalak biztonságának fenntartása, ugyancsak hajlandóbbnak mutatkoznak a katonai kiadások növelésére – ugyanis közvetlen fizikai biztonságukon túl a világszínvonal elérése, a nyersanyagok és áruk zavartalan kereskedelme gazdasági jólétük zálogát is jelenti. A regionális hatalom, de instabil gazdaságú Olaszország és Spanyolország és az évek óta az államcsőd szélén ellensúlyozó Görögország esetében természetesen a több éves recesszió és komoly megszorítások a nyilvánvaló közel-keleti és észak-afrikai instabilitás dacára is visszafogott támogatottságot eredményeznek a katonai költségvetés növelésével vagy akár szinten tartásával kapcsolatban.



„Ön szerint mit kellene tennünk a nemzeti védelmi költségvetéssel: megnövelni, szinten tartani vagy csökkenteni?”³⁶

Nyomásgyakorlás, mint politikai eszköz

A transzatlanti kapcsolatokban a költségvetési vita és a tehermegosztásra irányuló politikai figyelem visszatérő jellegét és eredményességét vizsgálta a NATO történetére visszatekintve Darrell Driver, a U.S. Army War College és a George C. Marshall Központ katonai szakértője 2016-os tanulmányában.³⁷ Ebben számunkra fontos jellemzőkre mutatott rá, mint például arra, hogy a tehermegosztás kérdése jellemzően akkor került a transzatlanti politikai párbeszéd középpontjába, amikor az Egyesült Államok igyekezett (volna) visszafogni külpolitikai szerepvállalását, és ennek érdekében nagyobb szerepet, egyben tehervállalást várt szövetségeseitől. Ehhez képest azokban az időszakokban, amikor globális külpolitikai ambíciói azt követelték, akkor az amerikai vezető szerep és a NATO jelentősége került előtérbe.

Egy látványos példát kiemelve: az Egyesült Államok az 1980-as évek reagani fegyverkezési versenyének időszakában komoly nyomást gyakorolt európai szövetségeseire annak érdekében, hogy növeljék védelmi kiadásaikat. Miután a NATO 1977-ben elfogadta azt az irányelvet, hogy a tagállamok évente 3 százalékkal növeljék védelmi kiadásaikat – ezt azonban utoljára 1981-ben teljesítette minden tagállam, a '80-as években pedig csak az Egyesült Államok, Kanada és Luxemburg tartotta magát az irányelvhez – évekig folyt az amerikai belpolitikai vita arról, hogy szükséges-e fenntartani a NATO iránti elkötelezettséget, amikor a szövetségeseik láthatóan kevesebb terhet vállalnak. (1977-1981 között az amerikaiak teherviselése 58%-ról 63%-ra nőtt – mint utaltunk rá, 2013-ra ez 72%-ra emelkedett.)³⁸ A lehetséges amerikai lépések között a hidegháborús viszonyok közepette az Európában állomásozó amerikai erők létszámának komoly visszhangot

³⁶ Danielle CUDDINGTON: [Support for NATO is Widespread Among Member Nations](#), [online], 2016. 07. 06. PEW Research [2017. 02. 16.]

³⁷ Darrell DRIVER: Burden sharing and the future of NATO: wandering between two worlds. *Defense and Security Analysis*, 32. évf., 2016/1, 4-18. o.

³⁸ DRIVER, i.m. 7. o.

kiváltó csökkentése is szerepelt: egy, az 1985-ös költségvetési vitához kapcsolódó kongresszusi törvényjavaslat értelmében 1987-1990 között 90.000 főt vontak volna ki a kontinensről, ha az európai államok nem járulnak hozzá nagyobb mértékben az Európában állomásozó amerikai erők infrastrukturális és logisztikai költségeihez. A Georgia állam demokrata szenátora, Samuel Nunn, a Szenátus Fegyveres erők bizottságának elnöke által benyújtott törvényjavaslatot végül nem fogadták el, az európai tagállamok ugyanis 1984-ben döntöttek egy 7,8 milliárd dolláros csomagról, amellyel közös finanszírozásban járultak hozzá az infrastrukturális és képesséfejlesztési feladatokhoz.³⁹ A vitáknak a hidegháború vége vetett véget, ami azt is lehetővé tette, hogy a NATO védelmi miniszterei 1990-ben elvessek a 3%-os szabályt.

A nyomásyakorlásán túl: Politikai lehetőségek és várható következmények

A hidegháború időszakának vitáihoz képest 2017-ben szem előtt kell tartanunk, hogy egy alapvetően eltérő világrendben és geopolitikai realitások közepette kerül sor napjaink vitájára. Túl azon, hogy Donald Trump személyes véleménye – amely a NATO-t idejét múltnak és a szövetségi rendszereket pénzkidobásnak tartja – meghatározóvá tud-e válni az amerikai külügyi és védelmi adminisztrációval szemben, az Egyesült Államok szerepe mindenképpen változni fog a következő években. Pontosabban azt várhatjuk, hogy ahelyett, hogy folyamatosan „első legyen az egyenlők között” (*primus inter pares*), az európai szövetségesektől nagyobb szerepvállalást, ezzel kiegyensúlyozott tehermegosztást (*pari passu*) fog várni.⁴⁰ Ez a változás formálisan is elkezdődött 2012-ben az amerikai stratégiai fókusz áthelyezésével a csendes-óceáni térségbe (az ún. *pivot to Asia*, majd *rebalancing*),⁴¹ amit a 2016-os védelmi költségvetési vita során pedig már „elsőszámú prioritásként” jelöltek meg.⁴²

Jelenleg a NATO európai tagállamai számára – elsősorban pedig a kelet-közép-európai és skandináv államok számára – az Oroszország agresszív, a katonai erő használatától sem idegenkedő külpolitikáját ellensúlyozni tudó elrettentési, védelmi és reagálási képesség biztosítása jelenti a vita tétjét. Ebben ugyanis – mint a newporti⁴³ és varsói döntésekben⁴⁴ is láthattuk – az Egyesült Államoknak meghatározó szerepe van. Amennyiben 2017-ben amerikai kezdeményezésre a NATO a globális terrorizmus elleni fellépés jegyében az „Iszlám Állam” ellenében is szövetségi keretben fog fellépni, várhatóan e téren is meghatározó lesz az amerikai szerep. Különösen igaz lehet ez a vezetés-irányítási, kommunikációs, felderítő, megfigyelő, hírszerző és célmegjelölő, valamint az erőket támogató és stratégiai távolságban végrehajtott csapás-mérést lehetővé tevő képességek, mint például a repülőgép-hordozók jelenléte a légi utántöltési képesség terén (ún. *strategic enablers*).

Az elmúlt napok találkozóit – így a NATO védelmi minisztereinek brüsszeli találkozóját (2017. február 14-15-én), és az 53. Münchener Biztonságpolitikai Konferenciát (2017. február 17-19-én) – azért bírtak nagy politikai jelentőséggel, mert azt követően, hogy Trump elnök nagyon keményen és provokatívan szólalt fel a „nem teljesítő” európai szövetségesekkel kapcsolatban, felmerült, hogy ez érintheti-e az amerikai jelenlétet és biztonsági garanciákat a kontinens irányában?⁴⁵ A következő hónapok lehetőségeit és várható lépéseit illetően a következőkre számíthatunk:

³⁹ DRIVER, i.m. 8. o.

⁴⁰ DRIVER, i.m. 5. o.

⁴¹ Bővebben lásd: CSIKI Tamás – MOLNÁR Ferenc – VARGA Gergely: [Az Egyesült Államok védelmi stratégiai irányváltásának háttere, elemei, valamint hatásai Európára és Magyarországra](#). *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, V. évf., 2012/4. szám, 96-110. o.

⁴² [Department of Defense Briefing by Deputy Secretary Work and Adm. Winnefeld on the Fiscal Year 2016 Budget in the Pentagon Briefing Room](#), [online], 2015. 02. 02. Defense.gov [2017. 02. 20.]

⁴³ Bővebben lásd: CSIKI Tamás – TÁLAS Péter – VARGA Gergely: [A NATO walesi csúcstalálkozásának napirendje és értékelése](#). *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, VII. évf., 2014/4. szám, 112-128. o.

⁴⁴ Bővebben lásd: TÁLAS Péter: [A varsói NATO-csúcs legfontosabb döntéseiről](#). *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, IX. évf., 2016/2. szám, 97-101. o.

⁴⁵ Van, aki szerint a mostani ultimátum is „üres blöff”, amit nem teljesítés esetén nem, vagy csak korlátozott mértékben követnek tettek amerikai részről. Ezen érvek arra építenek, hogy az amerikai jelenlét vagy biztonsági garanciák meggyengítése az európai mellett az amerikai biztonságot is károsan érintik, ami összességében nem érdeke az Egyesült Államoknak. Az elmúlt napokban – az európai vezetők viszonylagos megkönnyebbülésére – a kollektív védelem megkérdőjelezhetetlensége mellett Michael Pence alelnök és Mattis védelmi miniszter is kiállt. Lásd: Kevin BARON: [Trump's Empty 'Ultimatum' to NATO](#), [online], 2017. 02. 15. Defense One [2017. 02. 16.]



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

ELEMZÉSEK 2017/2.

- 1) Még a 2014-es newporti politikai köztelezetségvállalás nyomán sem várható reálisan, hogy az európai államok egyik napról a másikra megkötő erejű újabb vállalást tegyenek védelmi kiadásaik „azonnali” növelésére. A jelentősebb európai országok esetében is komoly kérdés, milyen politikai és gazdasági mozgásterük van, és milyen politikai garanciákat tudnak vállalni jelenleg hatalmon lévő kormányaik, hiszen Hollandiában, Franciaországban, Németországban és Olaszországban is választás várható, Nagy-Britanniában pedig a Brexit teremt komoly bizonytalanságot.
- 2) A brüsszeli véleménycsere várhatóan egy új párbeszéd kezdetét jelentheti a 28 tagállam között. Ez a megújuló párbeszéd a tehermegosztásról és hiányzó képességek közös fejlesztéséről, a műveleti szerepvállalás fokozásáról és a kölcsönös biztonsági garanciákról felvezetheti a 2017. május 25-re előre jelzett következő csúcstalálkozót, ahol valamilyen politikai és gazdasági állásfoglalásra újfent szükség lesz. Ez a newporti vállalások teljesítésének meggyorsítására vonatkozhat, azaz nem 2024-ig, hanem már hamarabb is eredményt kell felmutatni. Tekintettel arra, hogy a 2018-as költségvetési vita még mindenhol nyitott, erre a technikai lehetőség adott, azonban az említett választások több országban arra hatnak, hogy majd az új mandátumot kapó kormányok határozzák meg e célokat és megvalósításuk módját, ütemezését.
- 3) Úgy véljük, Donald Trumpnak határozott célja lehet legkésőbb a 2020-as következő választási kampányig érdemi eredményt felmutatni, és e tekintetben a *teljesítés* lesz a bilaterális kapcsolatok kulcsa és mozgatórugója. Azok a keleti tagállamok, amelyek érdekeltek az amerikai biztonsági garanciák és rotációs katonai jelenlét fenntartásában, erre nagyobb hajlandóságot fognak mutatni, mint akik az orosz fenyegetést kevésbé érzik. Ugyanakkor abban az esetben, ha Trump elnöknek e kérdés fontos lesz – márpedig annak mutatkozik –, akkor minden tagállam fokozódó politikai nyomásgyakorlásra számíthat és lépéskényszerbe kerül.
- 4) A fennálló problémák orvoslását valamelyest segíthetné, ha a NATO-EU együttműködés eredményeként politikai egyeztetés kezdődne arról a már ismert javaslatról, hogy az Európai Unió 3%-os költségvetési hiánycéljába a védelmi kiadások ne számítsanak bele, így a honvédelmi költségvetés növelése nem borítaná fel a hiánycélt és nem eredményezne kötelelességességi eljárást vagy gazdasági leminősítést egy tagállam esetében sem.



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

ELEMZÉSEK 2017/2.

Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a Kutatóközpont munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem

Szerkesztés és tördelés:
Bazsó Márton, Csiki Tamás

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2012– : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)

2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)

2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Csiki Tamás, 2017

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2017