

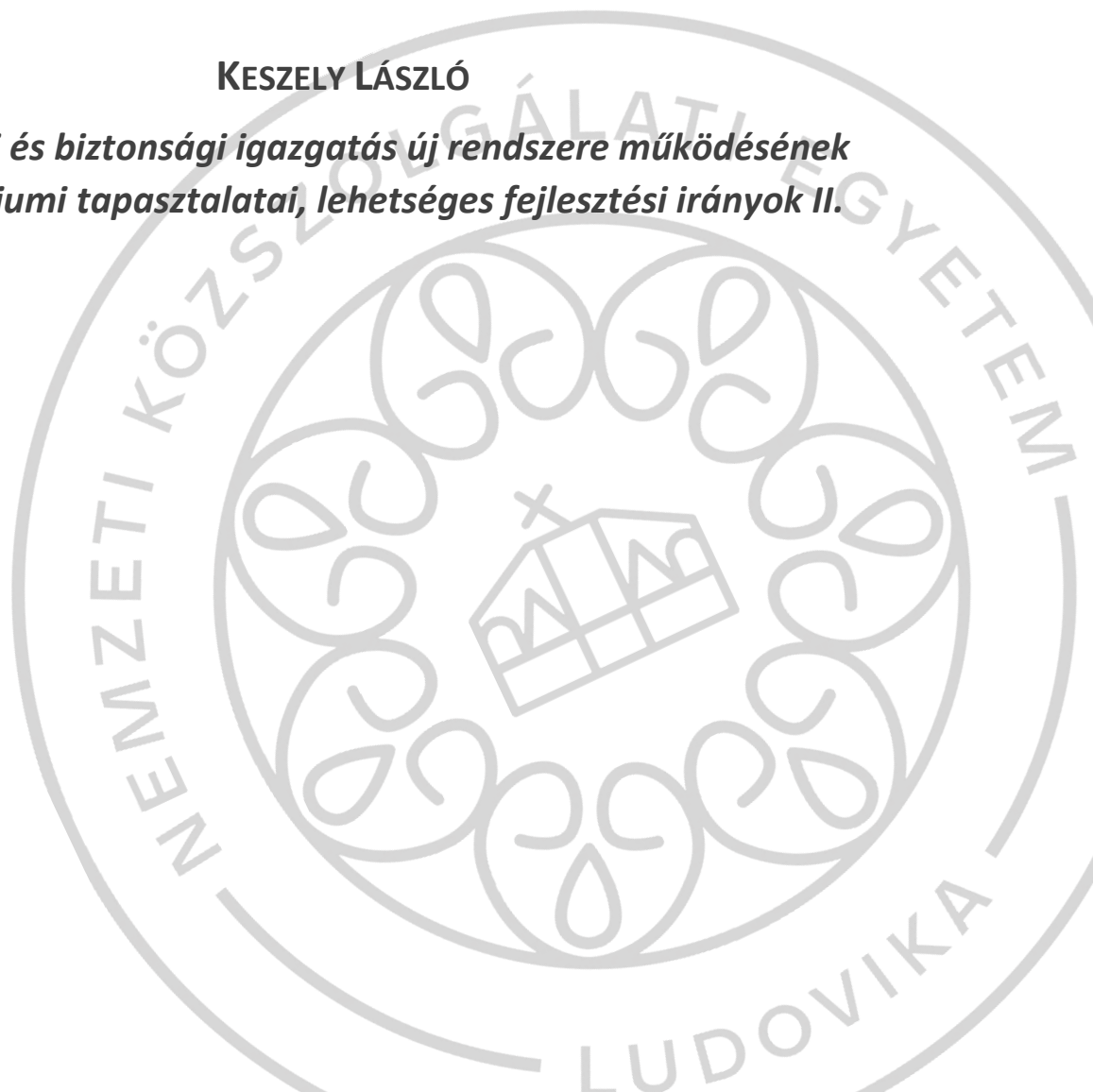
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2024/16.

KESZELY LÁSZLÓ

*A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének
minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok II.*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

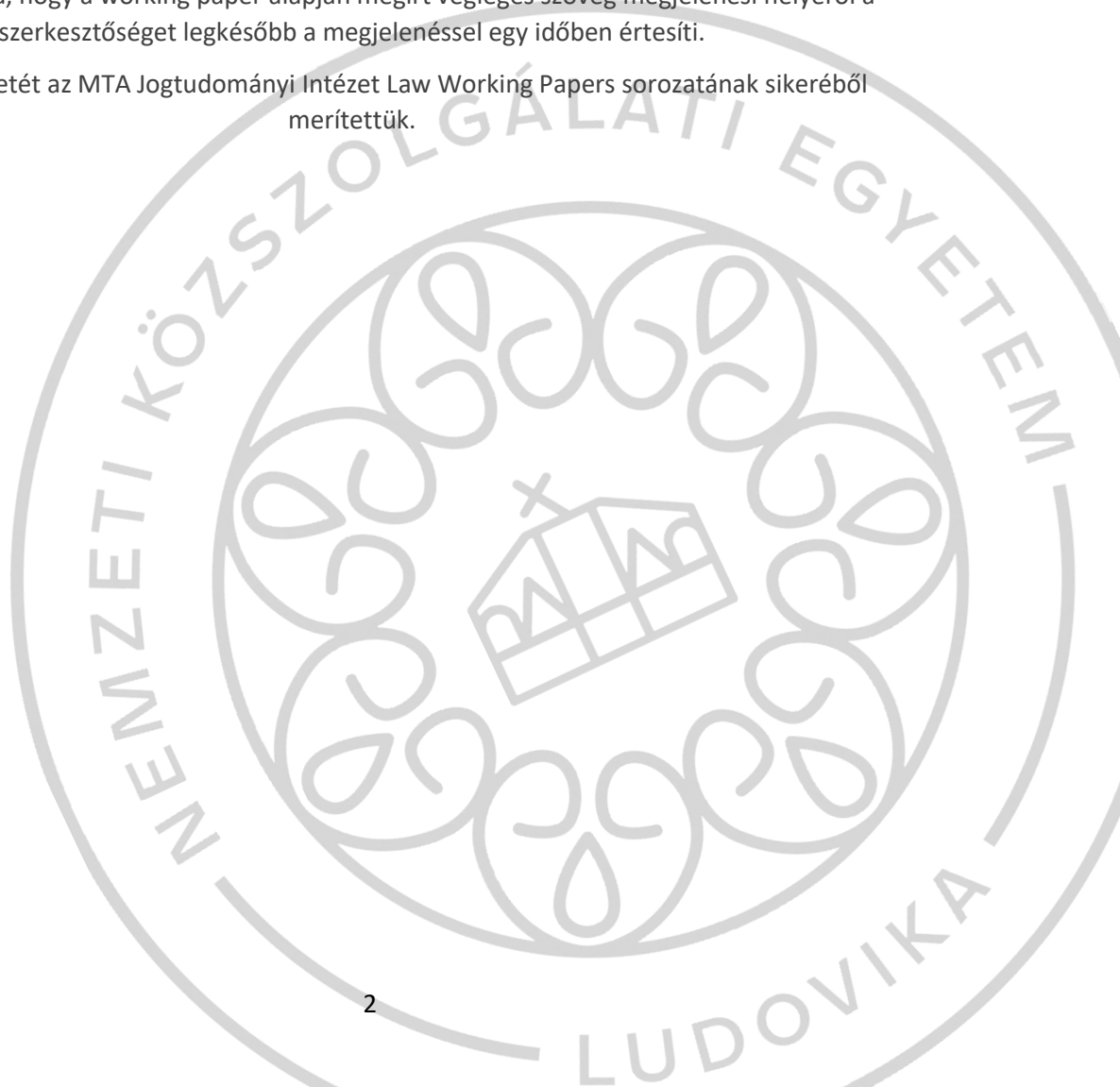
A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyük, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2024/14.

Szerző:

Dr. Keszely László

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál dandártábornok

A kézirat lezárva: 2024. október 2.

ISSN 2786-2283

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



A VÉDELMI ÉS BIZTONSÁGI IGAZGATÁS ÚJ RENDSZERE MŰKÖDÉSÉNEK MINISZTERIUMI TAPASZTALATAI, LEHETSÉGES FEJLESZTÉSI IRÁNYOK II.¹

Bevezetés

E kétrészes tanulmány első része kísérletet tett a védelmi és biztonsági igazgatás, mint rendszer helyének, szerepének rendszertani meghatározására az ágazati minisztérium szemszögéből, külön fókuszálva az alaprendeltetés szerinti ágazati feladatok és a védelmi feladatok relációjára, az azok közötti meglévő, illetve potenciális kollízióra. A minisztériumok külső és belső szervezeti környezetének, valamint a személyi állomány egyéni kognitív és emocionális hátterének vizsgálata alapján javaslatokat tett a kollíziós szituációk kialakulásának enyhítésére, és az ágazati, illetve a védelmi feladatok közötti viszony harmonizálására. Az első rész az ágazati minisztérium normál időszaki alaprendeltetését, működését vizsgálta, míg a jelen második rész az ágazati minisztérium válsághelyzeti működésének aspektusait veszi górcső alá.

Előjáróban tisztázni szükséges, hogy e tanulmány szempontjából mit nevezünk válságnak, illetve válsághelyzetnek. Tekintettel arra, hogy a válság kifejezés és különösen annak tartalma a védelmi szakterület talán legvitatottabb kifejezése, célszerű konkrét jogszabályi definíciót keresni, amely alapjául szolgálhat a válság definíciónknak. Kézenfekvőnek tűnik ebből a szempontból a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vb.) 5. § 15. pontjában szereplő védelmi és biztonsági eseményt venni kiindulási alapként, amely keret jelleggel magába foglalja a lehetséges veszélyek, kihívások, fenyegetések szinte teljes palettáját.² Ha ehhez hozzátesszük, hogy a jogszabályban meghatározott védelmi és biztonsági események kezelése egyaránt történhet különleges, illetve normál jogrend időszakában, többé-kevésbé megkaptuk azt az esetkört, amellyel az ágazati minisztérium válsághelyzeti működésével kapcsolatban számolnunk kell.

A védelmi és biztonsági események által lefedett területek is arra mutatnak rá, hogy korunk biztonsági környezetében a válságok milyen széles skálájával kell megbirkóznia a minisztériumoknak, amellyel kapcsolatban rögtön két dilemma merül fel. Az ágazati minisztérium (de ugyanúgy egyetlen közigazgatási szervezet) sem képes minden egyes típusú

¹ A mű a TKP2021-NVA-16 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NVA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

² *védelmi és biztonsági esemény:*

- a) törvényben meghatározott ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény,
- b) katasztrófa vagy annak veszélye,
- c) az államhatár rendjét és annak megővését érintő súlyos esemény,
- d) a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény,
- e) az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény,
- f) Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés,
- g) szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény, vagy
- h) terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye;

válságra más struktúrában, más személyi állománnyal és technikai háttérrel, más mechanizmusokkal, más eljárásrendben reagálni. De ugyanúgy kevés a realitása annak, hogy egyetlen válságkezelési mechanizmus mindenfajta válságot megfelelő szinten és hatékonysággal tudjon kezelni. A kérdés, hogyan lehet feloldani e két alapproblémát, és ennek tükrében milyen válságkezelési szisztémát hozzon létre és működtessen az ágazati minisztérium, hogy az összes lehetséges kihívásnak eleget tudjon tenni?

Talán egy fokkal közelebb juthatunk a megoldáshoz, ha azt vizsgáljuk, hogy az egyes válságtípusok kezelésében mi a közös, mi az ami változatlan, mi az amit ugyanabban a struktúrában eljárásrendben tudunk menedzselni, és mi az ami válságonként változik, mely aspektusok kívánnak meg minden esetben más és más speciális szakértelmet és sajátos eljárásrendet. Ígéretes lehet ezen állandó, illetve a változó elemek ötvözése úgy, hogy mindkettő követelményeinek egyszerre eleget tudjon tenni az ágazati válságkezelési rendszer. A helyzetet némiképp bonyolítja, hogy ebbe a gondolatmenetbe bele kell szőni ezenfelül a normál időszaki, összehangolt védelmi tevékenység időszaki, valamint különleges jogrendi működés eltérő sajátosságait is.

Az ágazati minisztérium szintjén viszont tisztább a kép abból az aspektusból, hogy az ágazatnál a védelmi és biztonsági feladatok alapvetően szakmai, szakterületi jelleggel bírnak, így például a közlekedésért felelős ágazat minden válságtípus esetén, minden időszakban közlekedéssel kapcsolatos feladatokat kell hogy megoldjon. *„A kormányzati szerveknél, ugyanúgy mint a társadalom más részeinél, a válság menedzsment a felelősségi elven alapul. Ez azt jelenti, hogy ha egy minisztérium egy adott területért felelős normál körülmények között, akkor ez a minisztérium fog felelni ugyanazért a területért válsághelyzetben is.”³*

A fenti elméleti keretek, valamint a gyakorlati tapasztalatok figyelembe vételével kísérletet teszünk az ágazati válságkezelési rendszer egy lehetséges modelljének a felállítására a struktúra és az eljárásrend szempontjából.

Az ágazati válságkezelési rendszer struktúrája

Ahhoz, hogy a struktúrát alkotó szervezeti egységek konkrét megjelenési formáját meg tudjuk határozni, célszerűnek látszik funkcionális szemszögből megvizsgálni az ágazati válságkezelést. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy beazonosítjuk azokat a funkciókat, amelyeket az ágazati válságkezelési rendszernek el kell látnia.

Egy változatban ezek az alábbi funkciók lehetnek:

1. döntéshozatal: döntési alternatíva kiválasztása, döntéshez kapcsolódó feladatok meghatározása;
2. döntés-előkészítés: döntési alternatívák kialakítása, szervezeti egységek közötti egyeztetése;
3. koordináció: szervezetek közötti együttműködés, információáramlás, szakértői támogatás megszervezése;
4. támogatás: működési feltételek biztosítása: logisztika, informatika, adminisztráció;

³ Crisis management at the Government Offices. The Government of Sweden, official website.

5. operatív szakmai feladatok: döntési alternatívákhoz információ és szakvélemény nyújtása, alternatívák kidolgozása, információ gyűjtés, elemzés, értékelés, szakértői munka, szakmai állásfoglalások, bedolgozások elkészítése, szakmai szervekkel kapcsolattartás;
6. végrehajtás: a kiválasztott döntési alternatíva feladatainak a végrehajtása, visszacsatolás a végrehajtott feladatokról;

Ezt követően a beazonosított funkciókhoz rendelhető szervezeti egységek, vezetők, szakértők, egyszóval az ellátandó funkciók fogják determinálni a struktúrát. De mielőtt ezt megtennénk ezen a ponton már nagy biztonsággal elhatárolható, hogy mely funkciókhoz köthető állandó, minden válságtípus esetén egyaránt jelentkező feladatok, és melyek kívánják meg olyan speciális szakértelmet, amely válságról válságra változhat. A funkciók felsorolásában az 1-4. sorszámú funkciókról tételezhető fel, hogy azok többé kevésbé állandó, vagy hasonló típusú, szakterületi háttérrel feltételező feladatellátást kívánják meg (jellemzően a funkcionális szakterületek), míg az 5-6. sorszámú funkciók egészen biztosan igényelnek speciális szakértelmet, amely esetileg változhat (érintett szakmai területek). Az állandó feladatokhoz köthető funkciók ellátására létrehozandó szervezeti egységek alkotják az ágazati válságkezelési rendszer magját, állandó központi elemét, míg a változó feladatokhoz köthető funkciók ellátására létrehozandó szervezeti egységekből hozhatók létre azok a különféle szakértői csoportok, végrehajtók, amelyek eseti jelleggel kiegészítik a központi elemet. Így kialakul egy stabil központi mag egységes, összeszokott személyi állománnyal, megszilárdult eljárásrenddel, másrésztől az eseti alapon változó szakértői csoportok, végrehajtók adják meg a rendszernek azt a rugalmasságot, amely alkalmassá teszi minden típusú válság kezelésére. Ezzel a megoldással feloldható a fentebb említett két alapvető dilemma, vagyis az ágazatnak egyetlen struktúrát kell csak működtetnie, amely azonban nem merev, hanem rugalmasan alakítható az adott válsághelyzet által megkívánt követelményekhez.

A fenti alapvetések mentén, az egyes funkciókhoz kapcsolva kialakítható az ágazati válságkezelési rendszer struktúrája. Előjáróban annyit szükséges megjegyezni, hogy a tapasztalatok szerint a megszokott és a napi életben jól működő szervezeti felépítést nem célszerű alapjaiban megbolygatni, ezért véleményünk szerint előnyösebb, ha a válságkezelési struktúra a cél eléréséhez szükséges minimális mértékben tér csak el a normál működés szerinti struktúrától.

Az ágazati válságkezelési struktúra egy lehetséges modellje az egyes funkciókhoz kötötten:

döntéshozatal – döntéshozó szerv

Az ágazati döntéshozatal kulcsszereplője természetesen a miniszter, aki az ágazati döntések meghozatalára jogosult állami vezető. Válsághelyzetben jellemzően megnövekedik az egyszemélyi döntéshozatal szerepe, mindazonáltal célszerűnek mutatkozik ebben az esetben is a kollektív bölcsesség előnyeit kihasználva egy szűk körű döntéshozatali szervet, vagy testületet működtetni. Ennek állandó tagja lehet a miniszteren kívül minden esetben a politikai és a közigazgatási államtitkár, a sajtószóvivő, továbbá a miniszter kabinetfőnöke, mely utóbbi egyben felelős a döntéshozó szerv üléseinek előkészítéséért, és a működésének

támogatásáért. Hozzájuk kapcsolódhatna eseti jelleggel a válságkezeléssel érintett szakterületet irányító államtitkár vagy helyettes államtitkár.

Ha ezt a szervezeti elemet összehasonlítjuk a minisztériumok hatályos szervezeti és működési szabályaival, akkor könnyen ráismerhetünk az azokban szereplő miniszteri értekezletek struktúrájára,⁴ így a válságkezelési döntéshozó szerv egy már meglévő és működő minisztériumi intézményhez kapcsolódna. Az igaz, hogy a miniszteri értekezletek feladataiban keverednek a javaslattevési, döntés-előkészítési, döntéshozatali, tájékoztatási feladatok, a válságkezelési rendszerben azonban célszerű letisztulva döntéshozatali szervként működtetni abból a megfontolásból, hogy a válságok dinamikája megköveteli a gyors (sokszor azonnali) döntéshozatalt, ezért ezen szerv összehívásának elsődleges célja, hogy a válságkezelési folyamat korábbi fázisai során kialakított döntési opciók közül kiválassza a végrehajtandó változatot. Magától értetődően egy ilyen jellegű funkció-felfogás semmiben sem akadályozza a miniszteri értekezlet egyéb feladatainak az ellátását, és semmi esetre sem befolyásolja azt, hogy a döntést végeredményben a miniszter hozza meg.

döntés-előkészítés, koordináció, működés támogatás – koordinációs szerv

A döntés-előkészítés elsődleges célja a szakmai szervezeti egységek, a szakértők által kidolgozott elemző-értékelő anyagok, szakvélemények, döntési opciók megtárgyalása, véglegesítése és olyan formába öntése, amelyek alkalmasak arra, hogy a döntéshozó tudjon mérlegelni az egyes opciók között és szakszerű döntést tudjon hozni. Ebből adódóan a döntési opcióknak tartalmazniuk kell egy átfogó helyzetelemzést, amely egyfajta kiindulási pontként értelmezhető, majd meg kell határozni a döntéssel elérendő célt, valamint a cél elérésének lehetséges módját. Fontos a döntéshozó szempontjából, hogy az opció tartalmazza a belőle fakadó előnyöket és hátrányokat. Mindehhez hozzá kell illeszteni a rendelkezésre álló személyi, anyagi, technikai, költségvetési erőforrásokat kitérve arra, hogy a döntési opció végrehajtásához elegendő erőforrás áll-e rendelkezésre, illetve ha nem, akkor milyen átcsoportosítással lehet pótolni a hiányzó erőforrásokat.

Csak olyan alternatívákat célszerű döntésre felterjeszteni, amelyek bírják a minisztérium lehetőleg összes érintett szervezeti egységének támogatását. Ebből következik a koordinációs funkció egyik eleme, amely a döntési opciók szervezeti egységek közötti egyeztetését takarja. Ez normál esetben is standard eljárásnak minősül, mivel minden minisztériumnak van SZMSZ-ben rögzített eljárásrendje a saját, illetve a társtárcaiktól érkező előterjesztések egyeztetésére, véleményeztetésére. Válsághelyzetben sem kerülhető meg ez a lépés, azonban az

⁴ Az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás 1. melléklet 78. §

Az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás 1. melléklet 98. §

A Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás 1. melléklet 83. §

A Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról szóló 1/2024. (I. 4.) KTM utasítás 1. melléklet 15. pont

A Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2023. (I. 23.) GFM utasítás 1. melléklet 72. §

egyeztetésre fordítható időt drasztikusan csökkenteni szükséges, amelyről az eljárásrend kapcsán később még lesz szó.

A koordinációs funkcióhoz sorolható még a meghozott döntések szelektív módon történő eljuttatása a végrehajtókhoz, valamint a végrehajtás feladatainak tárcaszintű összehangolása. E körbe tartozik a minisztérium szervezeti egységeinek, háttérintézményeinek, továbbá a miniszter irányítása, felügyelete, vagy tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó szervezetek közötti együttműködés megszervezése és bonyolítása, ideértve az információáramlás megszervezését is. Mint fentebb már említettük az ágazati válságkezelési rendszer rugalmasságát az adja meg, hogy az adott válsághelyzethez rendelkezhetőek a megkívánt speciális szakértelemmel rendelkező szakértők. Az e célból megszervezendő szakértői támogatás, az egyes szakértői csoportok létrehozásának megtervezése, megszervezése és a többi válságkezelési szervvel történő együttműködésének menedzselése szintén egy célirányos koordinációs tevékenységet takar.

A támogatási funkción a válságkezelési rendszer működési feltételeinek folyamatos biztosítását értjük. E területen is elképzelhetők speciális igények, de alapvetően három olyan szakterület azonosítható be, amelyre minden típusú válságnál egészen biztosan szükség van, nevezetesen: logisztikai támogatás (pl. helyiség, bútor, irodaszer, gépjármű, élelem, ivóvíz) informatikai támogatás (pl. vezetékes és mobil telefon, nyílt és minősített számítógép, help desk szolgáltatás) adminisztratív támogatás (pl. ügyvitel, iratkezelés és továbbítás, ülések, egyeztetések szervezése, adminisztratív támogatása).

Abból, hogy három különböző funkciót egy címszó alatt tárgyalunk, talán sejthető, hogy mindhárom funkció egyetlen szervezeti egységbe történő összevonását tartjuk célszerűnek, amelyet nevezhetünk koordinációs szervnek is, de természetesen egyéb megnevezések is elképzelhetők. (Az egyszerűség kedvéért e tanulmányban a továbbiakban koordinációs szervnek nevezzük.) Ha ugyanis minden funkcióra külön szervezeti elemet hozunk létre, akkor annak eredményként mindenképpen egy jóval bonyolultabb és nehezebben működő struktúrát kapunk, mivel ebben az esetben plusz lépcsők, szintek kerülnek be a rendszerbe, másrészt a köztük lévő együttműködést is külön meg kell szervezni. A három funkció egy szervezeti egységbe integrálása viszont feltételezi azt, hogy a szervezeti egység olyan (lehetőleg vezető beosztású) személyekből áll, akik összességükben rendelkeznek megfelelő kompetenciával mindhárom funkció tekintetében.

A megfelelő kompetencia kiemelten fontos a koordinációs szerv vezetője szempontjából, és itt szintén szembesülünk a tanulmány első részében tárgyalt általános hatáskörű vs szakmai vezető közötti választás dilemmájával⁵. A védelmi és biztonsági feladatok a minisztériumokban jellemzően az általános hatáskörű közigazgatási államtitkár (esetenként jogi-igazgatási helyettes államtitkár) hatáskörében vannak, aki alá funkcionális szervek tartoznak. Arról is tettünk már említést, hogy az ágazatnál a védelmi feladatok döntő többségükben szakmai feladatként jelentkeznek. E két alapvetésből kiindulva működőképes megoldás lehet, hogy mind az általános hatáskörű, mind a szakmai oldal képviselve legyen a koordinációs szerv vezetésében. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egy változatban a vezető lehet a

⁵ Lásd Keszely László: A védelmi és biztonsági igazgatás újrendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok I.

közigazgatási államtitkár, a helyettese pedig az érintett szakterületért felelős államtitkár, vagy helyettes államtitkár, amely utóbbi nevezhető szakmai helyettesnek is. Ez a változat célszerűbbnek tűnik olyan komplex válságok esetében, ahol a minisztérium és az ágazati szervek nagyobb része, de mindenképpen több (államtitkár, helyettes államtitkár szakmai irányítása alá tartozó) szakterület egyszerre érintett.

Elképzelhető olyan változat is, amelyben a leginkább érintett szakterületet irányító államtitkár a vezető és valamelyik funkcionális szerepet betöltő helyettes államtitkár (pl. jogi, vagy gazdasági ügyekért felelős) lesz a vezető helyettes. E megoldást abban az esetben lehetne preferált, amikor a minisztériumnak csak egy jól behatárolható szakterülete érintett a válságkezelésben és a funkcionális szervek inkább csak háttértámogatást nyújtanak a szakmai feladatokhoz.

A koordinációs csoport tagjai az általuk betöltött szerep szerint két részre oszthatók. Abból kiindulva, hogy vannak olyan feladatok, vagy felelősségi területek, amelyek nagy valószínűséggel minden típusú válság esetén jelentkeznek, mint például jogi, gazdasági, pénzügyi, humán szakterület, ezek képviselői mindenképpen helyet kell hogy kapjanak a csoportban, egyfajta funkcionális támogató szerepben. Amennyiben a válságkezelésbe bevonásra kerülnek a miniszter tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaságok – ami a tárcák és az esetek többségében jellemző – indokolt a társaságfelügyeletért felelős szervezeti egység képviselőjének a bevonása is. Ez a kör esetlegesen kiegészülhet a nemzetközi kapcsolatokért felelős szervezeti egységgel, amennyiben nemzetközi dimenzióban is folyik a válságkezelés. Természetesen nem hagyható ki a felsorolásból a minisztérium védelmi és biztonsági feladatokért felelős szerve (legtöbb esetben a szervezetbiztonsági főosztály), amely egy általános koordináló, támogató szerepet játszik, továbbá kapcsolatot tart a minisztériumon kívüli védelmi és biztonsági szervekkel.

A konkrét válsághelyzet ismeretében a funkcionális szervek képviselői mellé csatlakoznának a válság által érintett szakterület, vagy szakterületek képviselői, akik elsősorban a szakmai tevékenység megszervezését, koordinációját végzik. Végül, de nem utolsó sorban a csoporthoz tartoznának még a klasszikus támogatói feladatokért (logisztika, informatika, adminisztratív) felelős szervezeti egységek képviselői.

A csoport vezetőinek és tagjainak beosztási szintjével kapcsolatban abból kell kiindulni, hogy a koordinációs csoporttól elvárt, hogy rendelkezzen bizonyos stratégiai rálátással, végrehajtási szintű döntési, feladatszabási, kompetenciákkal, legyen hatásköre a szervezeti egységek, a végrehajtók tevékenységének összehangolására. Ebből a megfontolásból célszerű a csoport vezetőjének államtitkári szintű besorolása, míg a csoport tagjai esetében javasolt a minimum osztályvezetői, vagy főosztályvezetői, esetleg helyettes államtitkári szint. Az ágazati válságkezelési rendszernek integráns részei a gazdasági társaságok, részükről a legelőnyösebb megoldás lehet az általános biztonsági feladatokért felelős, vezető beosztású személy delegálása a koordinációs csoportba.

Ha a koordinációs csoportot megpróbálnánk beazonosítani a minisztérium valamely állandó szervével, leginkább a közigazgatási államtitkár által vezetett, vezetői szakmai értekezletnek feleltethető meg, tehát itt is lehetséges a meglévő struktúrától történő minimális eltérés elvének érvényesítése.

operatív szakmai feladatok – operatív szakmai szerv

Az operatív szakterületi feladatokat végző szervezeti egység felelős az ágazat szakmai feladataiért, ennek következtében itt található az egyes szakterületek szakértői, akik rendelkeznek az adott válsághelyzet kezeléséhez szükséges speciális szakértelemmel. Ők végzik a kialakult válsághelyzettel kapcsolatos elemző, értékelő munkát, kidolgozzák az egyes döntési alternatívákat, ehhez szakmai beindozásokat készítenek. Az egyes szakterületek képviselői tartják a kapcsolatot a szakterülethez tartozó végrehajtó szervekkel, akiktől további információkat, szakmai háttértámogatást kapnak. A minisztérium szervezeti és működési szabályzata alapján nagy vonalakban meghatározható, hogy várhatóan mely szervezeti egységek, gazdasági társaságok lesznek elsősorban érintettek a különböző típusú válságok kezelésében. Ezek szakértőiből létrehozható egy szakértői keret (pool), amelyből a konkrét válsághelyzet ismeretében kiválaszthatók a helyzet kezeléséhez szükséges szakértelemmel rendelkező személyek. A megfelelő szakértők kiválasztása és részükre a feladatok meghatározása a koordinációs csoport felelősségi körébe tartozik.

végrehajtás – érintett minisztériumi szervezeti egységek, gazdasági társaságok

A döntéshozó által kiválasztott döntési opció végrehajtásának feladatai az érintett minisztériumi főosztályokra és gazdasági társaságokra hárulnak. E munka összehangolása a koordinációs csoport kompetenciájába tartozik, ezért fontos, hogy a végrehajtó szervek folyamatosan tájékoztassák a koordinációs csoportot a végrehajtás állapotáról, legyen folyamatos visszacsatolás az elvégzett munkáról.

funkció	megnevezés	összetétel
döntéshozatal: végrehajtandó döntési opció kiválasztása, feladatszabás	döntéshozó szerv	vezető: miniszter tagok: KÁT, PÁT, szakmai ÁT, kabinetfőnök, sajtószóvivő
döntés-előkészítés: döntési alternatívák véglegesítése, szervezeti egységek közötti egyeztetése koordináció: szervezetek közötti együttműködés, információáramlás, szakértői támogatás megszervezése támogatás: működési feltételek biztosítása (logisztika, informatika, adminisztráció)	koordinációs szerv	vezető: KÁT tagok funkcionális: szervezetbiztonság, jog, pénzügy, humán, nemzetközi, társaságfelügyelet vezető beosztású képviselői tagok szakmai: szakmai főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok vezető beosztású képviselői tagok támogatás: biztonsági főosztály, működéstámogatás, információmenedzsment vezető beosztású képviselői

funkció	megnevezés	összetétel
szakértői kidolgozó munka döntési alternatívákhoz információ és szakvélemény nyújtása, alternatívák kidolgozása, információ gyűjtés, elemzés, értékelés, szakértői munka, szakmai állásfoglalások, bedolgozások elkészítése, szakmai szervekkel kapcsolattartás	operatív szakmai szerv	vezető: szakmailag leginkább érintett szakterület vezető beosztású képviselője tagok: főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok kijelölt szakértői
végrehajtás a kiválasztott döntési alternatíva feladatainak végrehajtása, visszacsatolás a végrehajtott feladatokról	végrehajtó szerv	főosztályok, háttérintézmények, gazdasági társaságok

1. ábra Az ágazati válságkezelési rendszer modellje

Az ágazati válságkezelési rendszer eljárásrendje

Ahogy a struktúránál, ugyanúgy az eljárásrend tekintetében is célravezető lehet azt az alapelvet alkalmazni, hogy a normál rendtől csak a minimálisan szükséges mértékben térjünk el. Ha ugyanis a minisztérium megszokott működési formái helyett valami egészen más módszert alkalmazunk, az nagy valószínűséggel zavarokat fog indukálni a működésben. Amiben viszont egészen biztos, hogy drasztikus változás szükséges a normál működéshez képest, az az időfaktor. Válsághelyzetben, főleg annak akut szakaszában rendkívül felgyorsulnak az események, megnövekszik a beérkező nyers információ, nagyszámú döntési helyzettel kell számolni viszonylag rövid idő alatt. Ezért elengedhetetlen valamilyen formájú gyorsított döntés-előkészítési és döntéshozatali rend kialakítása abból a megfontolásból is, hogy a modern válsághelyzetek fókuszában a döntés és a döntésképeség áll, amellyel összefüggésben már jó ideje teret nyert az úgynevezett döntéshozatali válsághelyzet kifejezés.⁶

Kiss Norbert az állami üzemméret mellett a döntésképeségnek három kritikus faktorát különbözteti meg: „a döntés-előkészítési szintek száma és az egyeztetési kör átmérője (sebesség), a döntési információk mennyisége (komplexitás), és ezek hatásaként a döntési folyamat rugalmassága.”⁷ A válságkezelés hatékonyságának záloga, hogyan tudja az ágazat kontrolálni e három faktort az eljárásrendjén belül. A fentebb vázolt struktúra kulcsfontosságú elemét jelentő koordinációs csoport gyakorlatilag megvalósítja a döntési-előkészítési szintek számának a csökkentését és az egyeztetési kör átmérőjének a szűkítését, míg a konkrét válsághelyzettől függően az egyes szakértői csoportok alkalmazása képes biztosítani a döntési

⁶A döntéshozatali válsághelyzetről bővebben lásd Erik Stern: *Crisis Decisionmaking, A Cognitive Institutional Approach*. Doctoral Dissertation, University of Stockholm, Department of Political Science Stockholm, Sweden, 1999. p. 8.

⁷ Kiss Norbert: Szükség van-e minisztériumokra az új kormányban? Ludovika Egyetemi Kiadó.

folyamat rugalmasságát. A nagymennyiségű információ feldolgozását jelentős mértékben elősegítheti egy hálózatos együttműködési rend kialakítása korszerű információ menedzsmenttel megtámogatva.⁸

A gyorsított döntéshozatal mindenekelőtt feltételez egy riasztási-értesítési rendet, ami biztosítja, hogy azonnali feladat esetén a szükséges vezetői és szakértői állomány haladéktalanul berendelhető legyen munkavégzésre a vonatkozó munkajogi szabályok keretein belül. Szintén speciális eljárásrendet igényel a miniszter, illetve a Kormány, Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntések előkészítése. Ez többek között magába foglalja a saját, illetve más minisztériumok által készített előterjesztések gyorsított eljárásban történő véleményeztetését, belső-külső egyeztetését, aláírásra történő felterjesztését. Alapesetben mindez megoldható az SZMSZ vonatkozó rendelkezéseitől történő eltérés lehetőségének megadása formájában, vagy halaszthatatlan esetekben felhasználhatók e célra a fentebb vázolt válságkezelési struktúra egyes elemei. Ez utóbbi oly módon képzelhető el, hogy például egy előterjesztés belső egyeztetését a koordinációs szerv keretében folytatják le, ahol jelen van az összes érintett szervezeti egység vezető beosztású képviselője. Egy egyeztető értekezlet formájában a képviselők szóban jelzik az észrevételeiket, azokat a csoport azonnal, helyben megtárgyalja, majd szintén helyben véglegesíti az előterjesztés javasolt szövegét. A javaslatot a koordinációs szerv vezetője haladéktalanul felterjeszti a miniszteri értekezlet részére, amely hasonló módon soron kívül meghozza a döntését.

Külön kérdés, hogy milyen működési rendben dolgozzon a minisztérium olyan válsághelyzetben, amely kapcsán összehangolt védelmi tevékenység, vagy különleges jogrend kerül bevezetésre. Ha abból indulunk ki, hogy a válságkezelési rendszer alapesetben is mindenfajta válság kezelésére alkalmas, és képes gyorsított döntéshozatalt megvalósítani, akkor tulajdonképpen teljesülnek az összehangolt védelmi tevékenység, illetve a különleges jogrendi működés legfontosabb feltételei. Mindebből az következik, hogy egy hatékony és jól működő ágazati válságkezelési rendszerben nem látszik indokoltnak egy második és harmadik fajta működési rendet kialakítani az összehangolt védelmi tevékenységre és a különleges jogrendi időszakra, ez biztos nem szolgálná a rendszer egyenszilárd, gördülékeny és zavarmentes működését.

Természetesen vannak olyan helyzetek, amelyek szükségessé tehetnek speciális szabályozást. Ilyen lehet például, hogy katasztrófahelyzetben a KKB NVK aktivizálása esetén az adott katasztrófatípus kezeléséért első helyi felelős minisztériumban védekezési munkabizottságot⁹ kell létrehozni. Másik példa lehet a hadiállapot, amely során elrendelhető a hadkötelesek katonai szolgálatra történő bevonultatása, és ez a minisztérium, illetve az ágazati szervek állományát egyaránt érintheti. Ennek következtében mindenképpen valamilyen mérvű munkaerő kieséssel kell számolni, amely a bevonultatott létszámtól függően okozhat kisebb-nagyobb működési problémákat a szervezetekben. Ezért célszerű egy speciális eljárásrend kidolgozása a kiesett dolgozók pótlására, esetleg a humán erőforrások szervezeti egységek

⁸ Az információ, illetve tudásmenedzsmentről a válságkezelésben bővebben lásd. Mats Koraeus: *Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program, 2008, Volume 36, Swedish National Defence College and CRISMART

⁹ A védekezési munkabizottság kijelölhető az operatív csoport állományából is, így az ágazati válságkezelési struktúra el tudja látni ezt a speciális feladatot is.

közötti átcsoportosítására, nagyobb létszámkiesés esetén az elvégzendő feladatok prioritizálására, súlyosabb esetben egyes békeidejű feladatok ideiglenes felfüggesztésére.

Felmerülhet még az a kérdés is, hogy milyen dokumentumban és milyen módon lehetne a fenti feladatokat szabályozni. Ebből a szempontból mértékadónak tekinthető a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól szóló 400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet 17. § (5) bekezdése, amely meghatározza az ágazati Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv kötelező tartalmi elemeit. A jogszabály alapján a terv tartalmazza a riasztási és értesítési tervet, az összehangolt védelmi tevékenység és különleges jogrendi működés szabályait, a veszélyelhárítási (katasztrófavédelmi) és a honvédelmi intézkedési tervet. Ha ezt a felsorolást összehasonlítjuk az ágazati válságkezelési struktúrával és az eljárásrenddel összefüggésben fentebb kifejtetteket, akkor egyértelműen látható, hogy az ágazati válságkezelési rendszer összetételének és működésének meghatározására a legmegfelelőbb hely a Védelmi és Biztonsági Intézkedési Terv lehet.

Az ágazati válságkezelési rendszer kialakítására tett összegzett javaslatok

A védelmi és biztonsági feladatok keretében működtetett kormányzati válságkezelési rendszer rendkívül fontos építőkövei az ágazati válságkezelési rendszerek. Ezek adják azt a szakterületi, szakmai háttérrel, támogatást, amelyet a központi koordináció tud közös platformra hozni egy koherens, összkormányzati erőfeszítés érdekében. A jelen tanulmányban kifejtettek alapján az alábbi javaslat állítható össze az ágazati válságkezelési rendszerrel szemben támasztott alapvető követelményekre vonatkozóan:

- alkalmazható legyen mindenfajta válságtípusra (pl. fegyveres konfliktus, terrortámadás, katasztrófavédelmi helyzet, egészségügyi válsághelyzet, energia válsághelyzet stb.);
- egyaránt alkalmas legyen a válságkezelési feladatok megoldására normál jogrendben, összehangolt védelmi tevékenység, valamint különleges jogrend időszakában;
- képes legyen egyszerre megfelelni a különböző követelménytámasztók igényeinek, ugyanakkor biztosítani kell a tárcaérdekeket, valamint a szakmai megfontolásokat is;
- a struktúra rugalmasan alakítható legyen a konkrét válságtípusra és válsághelyzetre;
- törekedni kell a személyi, anyagi, szervezeti, erőforrások optimális felhasználására, kerülendő a felesleges duplikációk;
- eljárás központú működési rendet kell kialakítani;
- az ágazati szervek között széles körű, hálózatos típusú együttműködés valósuljon meg hatékony információ menedzsment támogatással;
- az eljárásrend a normál működési rendtől a lehető legkisebb mértékben térjen el, viszont biztosítani kell a gyorsított döntés-előkészítést és döntéshozatalt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Crisis management at the Government Offices. The Government of Sweden, official website. <https://www.government.se/government-policy/emergency-preparedness/crisis-management-at-the-government-offices/>

Erik Stern: *Crisis Decisionmaking, A Cognitive Institutional Approach*. Doctoral Dissertation, University of Stockholm, Department of Political Science Stockholm, Sweden, 1999. <https://theism.org/documents/Stern%20%282003%29%20Crisis%20Decision%20Making%20-%20A%20Cognitive%20Institutional%20Approach.PDF>

Keszely László: A védelmi és biztonsági igazgatás új rendszere működésének minisztériumi tapasztalatai, lehetséges fejlesztési irányok I.

Kiss Norbert: Szükség van-e minisztériumokra az új kormányban? Ludovika Egyetemi Kiadó. <https://www.ludovika.hu/blogok/korblog/2022/05/11/szukseg-van-e-miniszteriumokra-az-uj-kormanyban/>

Mats Koraeus: *Who knows? The use of Knowledge Management in Crisis*. Crisis Management Europe Research Program, 2008, Volume 36, Swedish National Defence College and CRISMART <https://catalogue.sipri.org/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=71216>



FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról

400/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a védelmi és biztonsági célú tervezés szabályairól

1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

2/2022. (XII. 28.) ÉKM utasítás az Építési és Közlekedési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1/2023. (I. 23.) GFM utasítás a Gazdaságfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

3/2022. (VIII. 8.) KIM utasítás a Kulturális és Innovációs Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

1/2024. (I. 4.) KTM utasítás a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról

