

Balogh István

Az Egyesült Államok hadereje és az amerikai költségvetési megszorítások¹

E tanulmány részben az amerikai költségvetési korlátozás (sequestration) előzményeit és okait kívánja feltárni, ám ennél is lényegesebb, hogy fényt kíván deríteni a védelmi kiadások csökkentésének lehetséges következményeire rövid és hosszabb távon egyaránt. Az elemzés a 2013-as változásokat tekinti át, s ezek alapján kíván extrapolálni a jövőre vonatkozóan. A szerző érvelése szerint a védelmi kiadás-csökkentések korántsem olyan súlyosak, mint ahogyan azt az előzetes várakozások sejtették, illetve ahogyan a médiában jelenleg megjelenik ez a kérdés. Módszertanának lényege, hogy összeveti az előzetes várakozásokat és az amerikai haderő vezető establishmentje által kommunikált, intézményi érdekek mentén megfogalmazott narratívát a valódi tényekkel. Előzetes tájékozódás és kutatások alapján sejthető, hogy az amerikai haderő katonai vezetése által „felépített” kommunikáció kissé túlzó, és az elvonások valójában nem fognak minőségi változást okozni az Egyesült Államok katonai képességeiben. A „túlzó” nyilatkozatokra épülő kommunikációs stratégia pedig egyértelműen partikuláris, bürokratikus-intézményi érdekeket tükröz. A tanulmány ezt követően a védelmi kiadások korlátozásának jogi és politikai hátterét vázolja fel, majd a kiadáscsökkentések haderőtervezésre gyakorolt lehetséges következményeit foglalja össze. Az elemzés végül a vizsgálódás eredményeiből levont következtetésekkel zárul.

„A költségvetési eljárásban az a szép, hogy senki nem érti” – mondja Josh Lyman, az amerikai elnök stábjának helyettes vezetője *Az elnök emberei* című népszerű tévésorozatban. Erről rögtön Bismarck kancellár megjegyzésére asszociálhatunk: „A törvény olyan, mint a kolbász. Jobb, ha nem látjuk, hogyan készül.” Valóban, az amerikai költségvetési folyamat politikai, jogi és gazdasági összefüggései szinte átláthatatlanok nemcsak a laikusok, hanem néha még a szakértők számára is. A költségvetési törvényre pedig különösen igaz Bismarck megjegyzése, hiszen a folyamat során megkötött alkuk olykor nem az ország globális érdekeit, hanem sokkal inkább partikuláris intézményi érdekeket tükröznek.

A költségvetési folyamat még a deficitcsökkentési viták nélkül is különösen bonyolultnak tűnhet, ám ez fokozottan igaz egy olyan gazdaságilag bizonytalan időszakban, amikor az amerikai szövetségi állam finanszírozásának kérdését a deficit és az államadósság csökkentésének egyes aspektusai nehezítik. Lényegében 2009-től kezdődően ez jellemezte az elmúlt időszakot: 2009 tavasza és 2013 tavasza között ugyanis a szenátus nem tudott megállapodni semmilyen költségvetésben.² Tehát a Washington működését jellemző és a nemzeti érdekek helyett a partikuláris és rövid távú politikai hasznokat előtérbe helyező

1 A szöveg a 2013. november 19-én az SVKK és az MH vitéz Szurmay Sándor Budapest Helyőrség Dandár által megrendezett *Európa mint biztonságfogyasztó. Válságban az európai védelempolitika?* című konferencián elhangzott *Az Egyesült Államok – egy stratégiai partner nehézségei* című előadás írott változata.

2 Barrett, Ted – Harding, Alison: *Senate passes its first budget proposal in four years*. CNN, 2013. 03. 23

gyakorlat általános politikai tehetetlenséghez vezetett, ami értelemszerűen a védelmi kiadásokra is rányomta bélyegét. E kiadások „automatikus” korlátozásának közvetlen oka az angol nyelvben *sequestration*ként emlegetett költségvetési intézkedés, amely egy igen összetett procedúra eredményeként lépett életbe 2013 tavaszán.

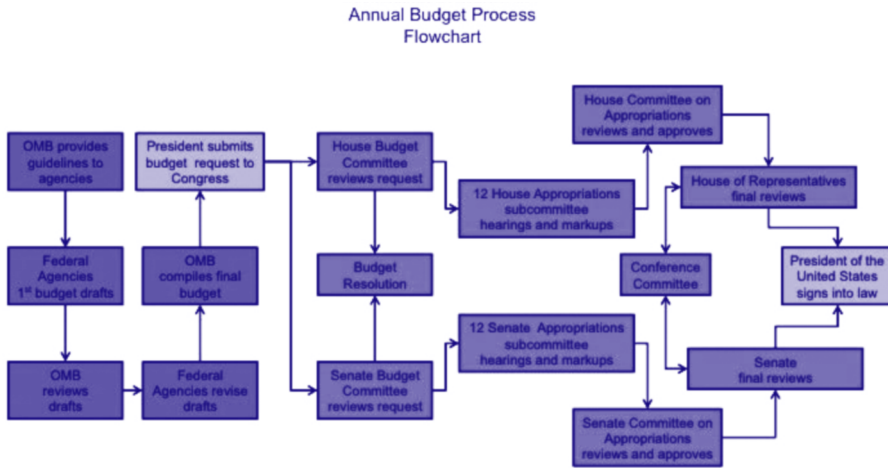
Jogi háttér: a „fűnyíróelv” érvényesülése az amerikai költségvetésben

Bár nem célunk az Egyesült Államok költségvetési folyamatának beható elemzése és ismertetése, a védelmi kiadások csökkentésének megértéséhez elengedhetetlen a procedúra alapjainak ismerete. Az Egyesült Államokban a szövetségi költségvetés elfogadásában három szereplő játszik kulcsszerepet: az elnök, a szenátus és a képviselőház. A folyamat logikai sémája arra épül, hogy az e három szereplő között fennálló véleménykülönbségekről tárgyalva a rendszer képes legyen konszenzusra jutni az egyes kiadási tételekről.

Ez azonban csak az úgynevezett diszkrecionális kiadásokra vonatkozik – tehát azokra a tételekre, amelyekre az Egyesült Államok kormányának közvetlen befolyása van, és amelyeket az éves költségvetésben határoznak meg. Ilyen kiadások például a környezetvédelem, a közlekedés, a mezőgazdaság, és *ilyen terület a védelem kérdése is*. A költségvetési kiadások másik kategóriája a „kötelező” (*mandatory*) kiadásokat jelenti, ezek mértéke azonban nem a kormány, azaz az elnök által benyújtott tervezettől függ (lásd lentebb), hanem a törvényhozás dönt róluk. Ilyen tétel például a társadalombiztosítás (*Social Security*) vagy az egészségbiztosítási programok (például *Medicaid* és *Medicare*).

Az elnök elvileg minden év februárjában benyújtja a következő évi költségvetés tervezetét, amely papíron az október 1-jétől a következő év szeptember 30-ig tartó időszakra érvényes – ez tehát az amerikai költségvetési év. (Tehát a 2015-ös költségvetés tervezetét – elvileg – 2014 februárjában nyújtja be az elnök, s a 2015-ös költségvetési év 2014. október 1-jétől 2015. szeptember 30-ig tart.) Ezt a szenátus és a képviselőház áttekinti, és kialakítja a saját változatát. A két változat közötti különbségeket aztán a két ház külön megtárgyalja, és így meghatározásra kerülnek a költségvetési tételek felső határai, tehát azok a maximális összegek, amelyek egy adott programra rendelkezésre állnak az adott költségvetési évben. Ezután a szenátus és a képviselőház megfelelő bizottságai megállapítják az adott programokra költendő pontos sarokszámokat. Ha a két ház változata eltér, akkor ismét igyekeznek megállapodni a különbségekről. Ezt a verziót aztán a törvényhozás elküldi az elnöknek, és ha az elnök aláírja, akkor a tervezetből költségvetési törvény lesz. Ha nem, akkor új változatot kell elfogadni október 1. előtt. Ha erre nem kerül sor időben, akkor a szövetségi kormányzat leáll (*shut down*) – ez történt 2013-ban. A fenti folyamat lenne a költségvetés elfogadásának *normális* menete, bár tavaly ez nem így zajlott le. A költségvetési folyamat ugyanis összekapcsolódhat egyéb politikai ügyekkel, ahogyan ez a múlt évi költségvetés kapcsán is történt.

Az Egyesült Államok költségvetés-készítési folyamata



Forrás: Budget Process. Federal Budget 101. National Priorities Project. A megjelenés éve ismeretlen.

A folyamat legérzékenyebb része azonban a költségvetési hiány (deficit) kérdése. A politikai és költségvetési egyeztetések akkor válnak a legbonyolultabbá, ha összekapcsolódnak a költségvetési deficittel, illetve az államadósság felső határával kapcsolatos politikai alkukkal. Márpedig a védelmi kiadások törvénybe foglalt, tehát kötelező jellegű csökkentése éppen ezzel áll összefüggésben. Az Egyesült Államok a világ azon kevés állama közé tartozik, amelyik törvényben határozza meg, hogy a szövetségi kormány mennyi hitelt vehet fel, vagyis az államadósság mértékét törvénnyel szabályozzák. Amikor az államadósság mértéke elkezd megközelíteni az így meghatározott számot, akkor elvileg ezt szintén törvénybe foglalva meg kell emelni, különben a szövetségi állam fizetéseképtelenné válhat rövid időn belül.

Pontosan ebbe a helyzetbe került az Egyesült Államok szövetségi kormánya 2011 nyarán. Ezt megelőzően Obama elnök 2011. augusztus 2-án aláírta a költségvetés-felügyeleti törvényt (*Budget Control Act of 2011*),³ amely meghatározott kritériumok érvényesülése mellett összesen maximum 2,4 billió dollár értékben teszi lehetővé az adósságplafon megemelését. Egrészben megszabja a diszkrecionális kiadások felső határát a következő tíz évre, ami nagyjából 917 milliárd dollár kiadáscsökkentést eredményezhet 2012 és 2021 között. Az adósságplafon megemelésének további feltétele a 2011-es törvény szerint az, hogy a kongresszusnak meg kell állapodnia egy összesen minimum 1,2 billió dollár értékű deficitcsökkentésben 2012. január 15-ig. Az eredeti szándék szerint ennek elmaradása esetén 2013. január 2-től automatikusan megtörtént volna a költségvetés kiadási tételeinek csökkentése.⁴ Mivel az 1,2 billió dolláros deficitcsökkentésben a pártok nem tudtak megállapodni 2012 januárjáig, a 2013. január 2-i időpontot egy másik törvény 2013. január 2-án (*American Taxpayer Relief Act of 2012*) kitolta két hónappal, 2013 márciusáig an-

3 Public Law 112-25 *Budget Control Act of 2011*. US Government Printing Office, 2011. 08. 02.

4 Heniff, Bill J. – Rybicki, Elizabeth – Mahan, Shannon M.: *The Budget Control Act of 2011*. Congressional Research Service – Federation of American Scientists (FAS) R41965, 2011. 08. 19. 1–3. o.

nak érdekében, hogy a törvényhozás és a Fehér Ház időt nyerjenek a kiadáscsökkentéssel kapcsolatos egyeztetésekre.⁵ Mivel azonban ez a plusz idő sem volt elegendő a feleknek a megállapodásra, ezért 2013. március 2-án életbe léptek az automatikus kiadáscsökkentési intézkedések.⁶ Ez azt jelenti, hogy további, nagyjából 1,1 billió dolláros automatikus kiadáscsökkentésre kerül sor 2013-tól 2021-ig. Ez körülbelül 50–50%-ban érinti a következő tíz évben a védelmi és nem védelmi jellegű diszkrecionális kiadásokat, vagyis tíz év alatt a védelmi kiadások nagyjából 500 milliárd dollárral fognak csökkenni, ha a jelenlegi szabályozás marad érvényben.⁷ Fontos kiemelni, hogy a társadalombiztosítást és az egészségbiztosítási programokat nem vagy csak viszonylag korlátozottan érintik ezek az automatikus kiadáscsökkentések.⁸

Azt is meg kell említeni, hogy március végén Obama elnök aláírta azt a folytatási határozatot (*Continuing Resolution*), amely a költségvetési megállapodás hiányában kitolja az előző év költségvetési szabályainak hatályát a 2013-as pénzügyi év végéig (*Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013*).⁹ Ebben szerepelnek tehát azok a sarokszámok, amelyekre alkalmazni kell a március elején elfogadott automatikus megszorításokat.

Az automatikus kiadáscsökkentésekre az angolban a *sequester/sequestration* kifejezéseket szokta használni a köznyelv és a média. Ennek kétféle jelentése van, bár ezek igen közel állnak egymáshoz. A szótári értelmezés szerint „elkobzást”, „lefoglalást”, „zárolást” jelent a szó, egy másik interpretáció pedig „fünyíróelvként” adja meg a kifejezés pontos jelentését.¹⁰ Tulajdonképpen mindkettő illik az automatikus kiadáscsökkentésekre – a fünyíróelv arra utal, hogy az összes diszkrecionális kiadási tételt előre meghatározott mértékben csökkentik, „zárolják”.

A fenti szabályozás politikai előzményei Washington politikai polarizációjával és már-már tarthatatlan megosztottságával függnek össze. A republikánusok jelentős része az adósságplafon megemelését a deficitcsökkentésekhez, adott esetben pedig egyes adók csökkentéséhez/eltörléséhez kötné, míg Obama és a demokraták befolyásos tagjai ezt ellenzik. Ez vezetett az önmagát állandóan „újratermelő” költségvetési és adósságplafon-válságokhoz, amelyek során a pártok a rövid távú politikai érdekeket helyezik előtérbe. Részben ennek következménye a védelmi kiadások csökkentése – 2013-ban ez összesen 43 milliárd dollár elvonást jelent a védelmi szektortól.¹¹ Az arányok érzékeltetése végett feltétlenül meg kell említeni, hogy a kongresszus 2013-ra vonatkozóan összesen 614,7 milliárd dollárt hagyott jóvá a védelmi költségvetésre, ebből 527,5 milliárd dollár jutott az alapköltségvetésre (*base budget*) és mintegy 87,2 milliárd dollár a tengerentúli műveletekre (*Overseas Contingency Operations*), például az afganisztáni szerepvállalás-

5 Public Law 112-240 *American Taxpayer Relief Act of 2012*. *US Government Printing Office*, 2013. 01. 02.

6 Dwyer, Devin – Bruce, Mary: *Obama Signs Order to Begin Sequester Cuts After President, Congress Can't Reach Deal*. *ABC News – World News*, 2013. 03. 02.

7 *Where the Cuts Will Fall*. Graphics, Politics. *The New York Times*, 2013. 02. 13.; *Defense and the Sequester* (The Opinion Pages - Editorial). *The New York Times*, 2013. 02. 24.

8 Heniff, Bill J. – Rybicki, Elizabeth – Mahan, Shannon M. i. m. 3. o.; *Where the Cuts Will Fall* i. m.

9 Public Law 113-6 *Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2013*. *US Government Printing Office*, 2013. 03. 26.

10 Kritizálta az IMF-vezér az amerikai költségvetés kiadáscsökkentéseit. *MTI/HVG*, 2013. 07. 07.

11 *Defense and the Sequester* i. m.

ra.¹² Fontos kiemelni, hogy a mindenkori csökkentések mértéke attól függ, hogy mennyi a 2011-es költségvetés-felügleleti törvény által minden évre megszabott felső határ és az elnök által benyújtott védelmi költségvetési tervezet közötti különbség, mivel ennek alapján számolják ki, hogy pontosan milyen arányban kell csökkenteni az egész védelmi költségvetést az adott évben, illetve azt, hogy milyen arányban kell forrásokat elvonni az egyes konkrét programoktól. Ennek alapján 2013-ban a legtöbb védelmi költségvetési alszámlán körülbelül 10%-os csökkentést kell realizálni.¹³

Itt kell azonban kitérnünk arra, hogy a kiadáscsökkentéseket garantáló törvény eredeti formájában 10 hónapnál rövidebb ideig volt érvényben, mivel 2013 decemberében Obama elnök aláírta azt a törvényt, amely amellett, hogy két évre biztosítja az Egyesült Államok költségvetését, egyben enyhíti a 2014-es és 2015-ös évek során a védelmi költségvetésre nehezedő nyomást. (Erről részletesebben lásd a következő fejezetet.)¹⁴

A fentebb vázolt folyamatból kiderül tehát, hogy mi is a védelmi kiadások jogi és politikai alapja. A kiadások tágabb kontextusba helyezése után a következőkben kísérletet teszünk arra, hogy összefoglaljuk a védelmi kiadások csökkentésének a washingtoni védelmi tervezésre és katonai képességekre gyakorolt hatásait.

A védelmi kiadások csökkenésének hatása az amerikai haderő katonai képességeire

A védelmi alapköltségvetés tervezett alakulását a 2014 és 2018 közötti időszakra vonatkozóan mutató táblázatból rögtön látszik, hogy abszolút értelemben vett csökkenés az előző évekhez képest valójában nincs, inkább a növekedés üteme csökken, de a trend továbbra is pozitív.

Az Egyesült Államok védelmi költségvetésének tervezett alakulása, 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Tervezett éves védelmi (alap)költségvetés milliárd dollárban	526,6	540,8	551,4	560,0	568,6

Forrás: Figure 1-3. DoD Proposed Outyear Topline for the Base Budget. *Overview.* United States Department of Defense, Fiscal Year 2014 Budget Request. *Department of Defense, Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer,* April 2013, 1–3. o. Figure 1. OCO Funding by Military Operations. *Overview.* United States Department of Defense, Fiscal Year 2014 Budget Request. Addendum A Overseas Contingency Operations. *Department of Defense Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer,* May 2013. 1. o. (Mindkét elektronikus dokumentumot törölték a DoD honlapjáról.)

12 *Overview.* United States Department of Defense, Fiscal Year 2014 Budget Request. *Department of Defense 2013 Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer.* April 2013. 1. o.; *Overview.* United States Department of Defense, Fiscal Year 2014 Budget Request. Addendum A Overseas Contingency Operations *Department of Defense, Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller)/ Chief Financial Officer,* May 2013. 1. o. (Mindkét elektronikus dokumentumot törölték a DoD honlapjáról.)

13 Harrison, Todd: *Analysis of the FY 2013 Defense Budget and Sequestration.* Background, *Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA),* August 2012. 9–11. o.

14 Krasny, Ros: *Obama signs bipartisan budget deal, annual defense bill.* *Reuters,* 2013. 12. 26.

Hogyan ragadható meg a csökkentések hatása? Érdeemes tisztázni, hogy mik azok a kiadási tételek, amelyeket a forráselvonások nem fognak érinteni. A 2011-es költségvetés-felügyeleti törvény és Barack Obama elnök alapelvei tükrében ezek a következők: nem lesznek támaszpontbezárások; nem lehet senkit elbocsátani az egyenruhás állományból; nem lehet az egyenruhás állomány fizetését csökkenteni, valamint nem lehet teljes egészében törölni semmilyen beszerzési programot.¹⁵ A relatív értelemben vett csökkentéseknek hármasszerű hatása van a haderőtervezésre. A forrásmegvonások egyrészt hatnak a beszerzési programokra és így a haditechnikai eszközparkra, a katonák egyéni felszerelésére, másrészt hatással lehetnek az emberállományra és a feltöltöttség felső hatáira; végül a megszorítások hatnak a működésre, a hadgyakorlatok megszervezésére, az infrastruktúrára és így áttételesen a készségekre is.

Egyrészt rövidebb távon, illetve közvetlenül a 2013-as évre vonatkozóan nézzük át a főnyíróelv alkalmazásának hatásait, másrészt betekintést nyújtunk a megszorítások hosszabb távú következményeibe is. Mindezt a bevezetőben vázolt módszertan segítségével – tehát összevetve az előzetes várakozásokat, illetve a *sequestration* kapcsán az amerikai haderő vezetése által kialakított narratívát a tényekkel.

A megvonásoknak a 2013-as költségvetésre gyakorolt hatásairól az amerikai védelmi minisztérium részletes kimutatást készített, ám a következő éveket illetően csak egyéb forrásokra lehet támaszkodni, mivel jelenleg ez az egyetlen év, amelyről a Pentagon ilyen részletes elemzést adott ki. Ennek kapcsán a következő számokat érdemes kiemelni. A Pentagon 110 milliárd dollárra rúgó beszerzési programjait 2013-ban 9,9 milliárd dollárral csökkentik. Az összesen 69,6 milliárd dolláros kutatási és fejlesztési programok költségvetését 6, a működési költségeket pedig 20,3 milliárd dollárral, a szárazföldi erők 179 milliárd dolláros erőforrásait 7,6 milliárddal, a haditengerészet 173 milliárdos költségvetését pedig 10,7 milliárddal csökkentik. A légierő esetében ez a két szám 154 és 10 milliárd.¹⁶

Hozzá kell tennünk azonban, hogy a 2013 decemberében aláírt törvény a 2014-es és 2015-ös évekre vonatkozóan összesen nagyjából 31,5 milliárd dollárral csökkenti az elvonások mértékét. A zárolások miatt 2014-ben elvileg mintegy 52 milliárd dollárral kellett volna csökkenteni a költségvetést, azt az 520 milliárd dolláros összeget, amelyet a 2013. decemberi költségvetési megállapodás tartalmaz. Ehelyett azonban ezt az összeget csak olyan mértékben kell csökkenteni, amelynek összege a következő évi (tehát a 2015-ös) csökkentéssel kiegészülve maximum 31,5 milliárd dollárt tesz ki.¹⁷

A következő tételek még a márciusban életbe lépett megszorítások potenciális hatásait előzetesen elemző 2013. februári forrásokból származnak, ám egyelőre nincsen arra vonatkozó hír, hogy a megszorítások ténylegesen is e programok törlését vagy jelentősebb módosítását eredményezték volna. E potenciális programok tehát a következők. Rövid távú felmérések szerint a források kiesése miatt vélhetően nem kerül sor a CVN-71-es (USS Theodore Roosevelt), a CVN-72-es (USS Abraham Lincoln) repülőgép-hordozók

15 Harrison, Todd i. m. 13–14. o.

16 Weisgerber, Marcus: Pentagon Details 2013 Sequestration Impact on Budget Accounts. *Defense News*, 2013. 06. 13.; Lásd még Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. *Department of Defense, Office of the Undersecretary of Defense (Comptroller) Department of Defense*. June 2013.

17 Sorcher, Sara – Kaper, Stacy: Budget Agreement Eases Pentagon's Sequester Pain. *National Journal/Global Security Newswire. Nuclear Threat Initiative (NTI)*, 2013. 12. 11.

üzemanyag-utántöltő rendszereinek felújítására, ami hatással lehet ezen eszközök rotációs rendszerére, és vélhetően elmarad a következő, CVN-79 kódjelű repülőgép-hordozó megrendeléséről szóló szerződés megkötése is. A haditengerészet vélhetően nem tudja megépíttetni a következő, LPD-25-ös kódjelű, San Antonio osztályú csapatszállító dokkhajót és egy LHA-6-os helikopterhordozó deszanthajót, valamint el kell halasztania egy DDG-51-es, Arleigh Burke osztályú romboló beszerzésének megindítását. Egyes hírek a partközeli hadihajókat és az újabb Virginia osztályú tengeralattjárókat is említik a csökkentésekkel érintett programok között. A repülőgépek esetében a forráscsökkenések a Boeing KC-46-os légi utántöltő repülőgép beszerzési programját érinthetik, illetve az F-35-ös csapásmérő vadászbombázók leszállítását. A tengerészgyalogság és a légierő V-22-es Osprey típusú, billenőrotoros repülőgépeinek megrendelése is veszélybe kerülhetnek. A fenti tételek mellett a megszorítások érinthetik a Hellfire levegő-föld rakéták beszerzéseit is. A szárazföldi erők esetében az M109 Paladin típusú önjáró lövegek és az M88A2-es páncélozott csapat szállító járművek beszerzését akadályozhatják meg a kiadáscsökkentések.¹⁸

A szárazföldi erőknél felmerült az is, hogy 25 helikopter modernizációjáról, valamint a harcjármű-fejlesztésekről is le kell mondani, amennyiben folytatódik a zárolás. Egyes hírek szerint a pilóta nélküli repülőgépekre, a légvédelmi vezetési és irányítási rendszerekre, mintegy 100 modernizációs programra, minden beszerzésre és fejlesztésre hatással lesznek a hosszabb távú elvonások. Elképzelhető, hogy a haditengerészetnél a fentebb felsorolt eszközök mellett egy évet csúszni fognak az Ohio osztályú ballisztikusrakéta-hordozó tengeralattjáró-osztályt kiváltani hivatott, SSBN(X) elnevezésű tengeralattjáró-osztály első példányának építési munkálatai. Emellett ez a haderőnem elvesztheti egy hadszíntéri kiszolgáló támogató hajóját, és a megszorítások 11 merev- és forgószárnyas repülőgép megrendelését is veszélyeztetik.¹⁹

Érdekes megnézni, hogy végül mi valósult meg e rövid távú előrejelzésekből. Fentebb már jeleztük, hogy eddig nem látott napvilágot olyan hír, amely konkrétan a fentebbi programok kiadásainak számottevő csökkentéséről, esetleg a fenti darabszámnak megfelelő módosításáról szólna. Amit viszont tudunk, hogy a 2013-as évre vonatkozóan a Department of Defense kiadott egy részletes anyagot arról, miszerint pontosan hogyan is alakult az egyes programok kiadáscsökkentése a 2013-as évre vonatkozóan iktatott költségvetés megfelelő tételeihez képest. Ezzel a forrással kapcsolatosan azonban az a probléma, hogy csak a kiadások csökkentésének abszolút értelemben vett értékét mutatja meg. (Tehát azt, hogy például a KC-46-os légi utántöltő képesség beszerzési programja 2013-ban az eredeti tervek szerint mennyi költségvetési támogatásban részesült volna, s azt, hogy végül a kiadáscsökkentések miatt ebből mennyit vontak el.) E számokat tehát nehéz összevetni a fenti darabszámokkal, mivel egy adott tétel csökkentéséből értelemszerűen nem derül ki, hogy az a programnak milyen részét érinti, illetve hogy az adott tételnél a haditechnikai eszközök tervezett beszerzési darabszámát megváltoztatja-e az elvonás. Ugyanakkor az

18 Cordesman, Anthony H.: *Tracking the Defense Budget US Defense Budget Cuts, Sequestration, the FY2014 Budget, and the FY2014 - FY2022 Forecast*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2013. 07. 16. 34–38. o.; Capaccio, Tony: *Pentagon Releases Report on Sequestration Cuts' Effects*. Bloomberg, 2013. 06. 12.

19 Bennett, John T.: *US Army Chief on Sequester Rhetoric: I'm a 'Realist' Not an 'Alarmist'*. *Defense News*, 2013. 11. 07.; a potenciális elvonásokról lásd még Shalal-Esa, Andrea: *Update 2-U.S. Army sees budget cuts affecting weapons programs*. *Reuters*, 2013. 10. 21.

elvonás mértékéből, tehát az arányokból és a programokról rendelkezésünkre álló ismeretek alapján valamennyire következtetni lehet az elvonások hatásainak súlyos vagy esetleg marginális hatásaira.²⁰

A repülőgép-hordozók üzemanyag-utántöltő rendszereit érintő javítások eredeti költségvetése 2013-ra vonatkozóan 1,7 milliárd dollár volt, ebből 93,3 millió dollárt vontak el, ami nagyjából a tervezett összeg 0,5%-a. A repülőgép-hordozó flotta modernizációjára 2013-ban az amerikai állam 565 millió dollárt szánt, ebből 74 millió dollárt vontak el.²¹ Csak az arányok érzékeltetése végett érdemes jelezni, hogy a CVN-79-es kódjelű hordozó tervezett költsége 11,3 *milliárd* dollár.²² A fenti megvonások ellenére a már félkész állapotban lévő USS Gerald R. Ford CVN-78 nevű hordozót 2013 novemberében vízre bocsájtották, és megkezdték a belső téri munkálatokat.²³ A USS John F. Kennedy CVN-79 repülőgép-hordozóra vonatkozó szerződés megkötése pedig valóban csúszik, ám a Pentagon egyik szóvivője szerint nem a védelmi kiadások csökkentése miatt, hanem azért, mert még folynak a tárgyalások a megrendelés részleteiről.²⁴

A San Antonio osztályú dokkhajó esetében szintén nem bizonyultak megalapozottnak az aggodalmak, mivel az LPD-25-ös kódjelet viselő, USS Somerset névre keresztelt dokkhajót 2013 őszen a Huntington Ingalls Industries átadta a haditengerészetnek, a „Navy”-nek tehát erről sem kellett lemondania.²⁵ A San Antonio osztályú hajók programjára 2013-ban 80,7 millió dollárt szánt a védelmi költségvetés, ebből 19,9 millió dollárt vontak el.²⁶ Ez rengetegnek tűnik, egy évre lebontva gyakorlatilag 25%-os csökkentést jelent. Ugyanakkor a fentebb említett LPD-25-ös átadása után már folynak a munkálatok az LPD-26-os dokkhajón. A megvonás komparatív értelemben nem tűnik soknak, ha azt vesszük, hogy a program egyes, 2011-ben készült becslések szerint összesen majdnem 19 milliárd dollárba fog kerülni, és egy San Antonio osztályú dokkhajó átlagos beszerzési költsége 1,7-2 milliárd dollárra rúg.²⁷

Az LHA-6-os deszanthajó esetében is igaz az, ami az LPD-25-ös esetében, hiszen 2013 őszen a USS America fantázianevű deszanthajó tesztelését is megkezdték.²⁸ A programnak eredetileg 156 millió dollárt ítélték meg 2013-ra, és innen ebben az évben elvileg nem is vontak el forrásokat.²⁹ Egy ilyen hajó átlagos beszerzési költsége összesen 3,6-3,8 milliárd dollár, a program várható összköltsége pedig a tervek szerint összesen 11 milliárd dollár lesz a 2010-ben közölt adatok alapján.³⁰

20 Fontos jelezniünk, hogy egy-egy beszerzési program teljes költségeire vonatkozóan sokféle számítás és adat létezik. Bár a tanulmány törekedett a konzisztenciára az adatok közlésénél, mégis elsősorban az arányok érzékeltetése az, ami alátámasztja az elemzés érvelését.

21 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A.

22 Cavas, Christopher P.: *U.S. Carrier Contract Award Delayed*. *Defense News*, 2013. 09. 13.

23 Jean, Grace: *Ford moves down river for completion*. *IHS Jane's Defence Weekly*. 27 November 2013. Vol. 50. Iss. 48.

24 Cavas, Christopher P. 2013 i. m.

25 *U.S. Navy welcomes new iconic transport dock ship, USS Somerset*. *Huntington Ingalls Industries/ Oceanhub*, 2013. 10. 23.

26 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A

27 Oestergaard, Joakim Kasper: *LPD 17 San Antonio Class*. *Aeroweb*, 2013. 11. 25.; *Selected Acquisition Report (SAR) LPD 17*. RCS: DD-A&T(Q&A)823-542 *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*, U.S. Department of Defense, 2011. 12. 31. 16. és 21–22. o.

28 *USS America successfully completes builder's sea trials*. *naval-technology.com*, 2013. 11. 18.

29 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A.

30 *Selected Acquisition Report (SAR) LHA 6. America Class*. RCS: DD-A&T(Q&A)823-333 *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*. U.S. Department of Defense, 2010. 12. 31. 16., 22-23. o.

Valószínűleg a DDG-51-es, Arleigh Burke osztályú rombolók programja sem szenved komolyabb kárt, arról ugyanis nincs hír, hogy ténylegesen le kellett volna mondani egy újabb romboló megépítéséről. Csupán arról szóltak a hírek, hogy az osztály három rombolója nem futott ki a szokásos feladatok ellátására, hanem a megfelelő haditengerészeti támaszpontokon maradtak.³¹ A védelmi költségvetésből 4 milliárd jutott volna erre a programra 2013-ban, ebből a kiadáscsökkentések 28 millió dollárt vontak el.³² Az arányok érzékeltetése végett megint érdemes kiemelni, hogy egy darab átlagos beszerzési költsége 1,1-1,2 milliárd dollár, a teljes program költsége pedig 2012-es becslések szerint 86,9 milliárd dollár.³³

A partközeli hadihajók esetében szintén nem beszélhetünk a megrendelt darabszám csökkenéséről, csupán a típus bizonyos képességeit (például a vízi aknák elleni védelem) érinthetik a megszorítások, és lehetséges az újabb megrendelt példányok átadásának késleltetése is.³⁴ A programra eredetileg több mint 1,7 milliárd dollárt szavazott meg a kongresszus, ám az elvonások miatt ez az összeg 43,5 millió dollárral csökken.³⁵ Ehhez képest egy hajó költsége 440 millió dollárt tesz ki.³⁶

A Virginia osztályú nukleáris meghajtású támadótengeralattjáró-program szintén folytatódik, és egyelőre csak az merült fel, hogy ha továbbra is érvényben maradnak a megszorítások, akkor szükséges lesz egy ilyen tengeralattjáró megrendelésének törlése, de még ez is kérdéses. 2013-ban 3,2 milliárd dollárt szavaztak meg ennek a programnak, és ebből 353 millió dollár került elvonásra.³⁷ A teljes program tervezett költsége 85 milliárd dollár lesz, egy tengeralattjáró átlagos beszerzési költsége pedig 2012-es számítások alapján 2,8-3 milliárd dollár.³⁸

A KC-46-os légi utántöltő kapacitás programja kapcsán korábban jósolt 1 milliárdos elvonás sem történt meg. 2013-ban összesen 1,7 milliárdot ítéltek meg ennek a programnak, és az előzetes várakozásokkal ellentétben „mindössze” 143 millió dollárt vontak el tőle 2013-ban.³⁹ A kevesebb mint 10%-os csökkentést is érdemes kontextusba helyezni. Egy ilyen eszköz darabköltsége a fejlesztést is beleszámítva átlagosan 230 millió dollárba kerül, vagyis az elvonás kevesebb egy eszköz áránál, miközben hivatalos becslések szerint 2012-es adatokkal számolva az egész beszerzési program összesen 52 milliárd dollárba fog kerülni.⁴⁰

Az F-35-ös programra 2013-ban 3 milliárd dollárt szavazott meg a törvényhozás, ebből 503 millió dollár kerül elvonásra.⁴¹ Ez jóval jelentősebb csökkentésnek tűnik, ám azt

31 Sequestration Sidelines Six Surface Ships. *US Naval Institute (USNI) News*, 2013.07.30.

32 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A.

33 Selected Acquisition Report (SAR) DDG 51 Arleigh Burke Class Guided Missile Destroyer. *America Class*. RCS: DD-A&T(Q&A)823-180 *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*. *U.S. Department of Defense*, 2012. 12. 31. 19. és 29-30. o.

34 O'Rourke, Ronald: *Navy Littoral Combat Ships (LCS) Program: Background and Issues for Congress*. *CRS Report for Congress*. *Congressional Research Service (CRS)* RL33741, 2014. 02. 05. 17-18. o.

35 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A.

36 O'Rourke i. m. 6. o.

37 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 36A.

38 Selected Acquisition Report (SAR). SSN 774 Virginia Class Submarine (SSN 774). RCS: DD-A&T(Q&A)823-516. *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*. *U.S. Department of Defense*, 2012. 12. 31. 21., 31-32. o.

39 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 97A.

40 USKC-46 TANKER AIRCRAFT Program Generally Stable but Improvements in Managing Schedule Are Needed. *Report to Congressional Committees*, *US Government Accountability Office GAO-13-258*, February 2013. 6. o.

41 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 53A.

is ki kell emelni, hogy míg a KC-46-os beszerzés 2011–2012-ben indult, tehát a költségek javarésze még nem realizálódott, addig az F-35-ös program a befejezéséhez közeledik, vagyis e program költségeinek java részét a Védelmi Minisztérium vélhetően már kifizette. Nem biztos tehát, hogy az arányosan nagyobb elvonásnak általában jelentős hatása lesz a program fenntarthatóságára. Az F-35-ös program teljes becsült beszerzési költsége 75–88 milliárd, egy darab átlagos költsége pedig 115–135 millió dollár 2011-es számok alapján.⁴²

A V-22-es billenőrotoros repülőgép programja számára több mint 1,3 milliárd dollárt ítélt meg az amerikai kongresszus, ebből 28 millió dollárt vontak el a *sequestration* miatt.⁴³ A haditengerészet és a légierő V-22-es beszerzési programjai több mint 43 milliárd dollárt igényelnek, egy darab pedig 100–120 millió dollárba kerül.⁴⁴

A Hellfire rakétákra a védelmi költségvetésből 2013-ban 91 millió dollár jutott, 5 millió dollárral kevesebb az eredetileg tervezettnél.⁴⁵ A Predator típusú pilóta nélküli repülőgépekre rögzíthető variáns esetében pedig összesen 313 ezer dollárt vonnak el, így a programnak 82 millió dollárnyi forrása lesz a tárgyévben.⁴⁶ Egy darab ilyen eszköz 40–65 ezer dollárba kerül, elképzelhető tehát, hogy a fenti elvonás alapján 3–5 ilyen rakétáról valóban le kellett mondani.⁴⁷

Az M109 Paladin típusú önjáró lövegekre szánt összegekből egyáltalán nem vontak el, így az eszközökre összesen 8,6 millió dollárt fordíthat az amerikai haderő. Az M88A2-es páncélozott csapatszállító járművek esetében pedig szintén nem történt elvonás, ezekre az eszközökre a Pentagon összesen 169,6 millió dollárt fordíthatott 2013-ban.⁴⁸

Mint fentebb említettem, felmerült az is, hogy a szárazföldi erők mintegy 25 helikopterének modernizációját el kell halasztani, amennyiben a kiadáscsökkentések érvényben maradnak, de emellett a légvédelmi rendszerek és a pilóta nélküli repülőgépek rendszereinek modernizációja is veszélybe kerülhet.⁴⁹ Ugyanakkor nincsen újabb hír arról, hogy végül e lépések megtételére kényszerült volna a Pentagon. Ugyanígy nincs hír arról, hogy az SSBN(X) munkálatai csúsznának, sőt hírek szerint már el is kezdődött az osztály első darabjának építése.⁵⁰ Szintén nem találtam információt az újabb hadszíntéri kiszolgáló-támogató hajó megépítésének elhalasztásáról, egyes repülőgépek vagy egy újabb partközeli hadihajó beszerzésének törléséről.

Összességében tehát a *sequestration*nek az eszközparkra kifejtett hatása elenyésző. Ennek megfelelően érdemes megnézni a haderőlétszámok és a haderőstruktúra potenciális alakulását, illetve a készülség és a kiképzés kérdéseit a költségvetési zárolások tükrében.

42 Selected Acquisition Report (SAR) F-35 Joint Strike Fighter. RCS: DD-A&T(Q&A)823-198 *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*. U.S. Department of Defense, 2011. 12. 31. 35–36., 62–63. o.

43 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 27A.

44 Selected Acquisition Report (SAR) V-22 Osprey Joint Services Advanced Vertical Lift Aircraft (V-22). RCS: DD-A&T(Q&A)823-212 *Defense Acquisition Management Information Retrieval (DAMIR)*. U.S. Department of Defense, 2012. 12. 31. 30., 35. és 48–49. o.

45 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 31A.

46 Uo. 59A.

47 A Hellfire-ről szóló részletesebb, bár kissé elavult elemzést lásd Cpt. Lange, Adam W.: *Hellfire: Getting the Most from a Lethal Missile System*. Federation of American Scientists (FAS), 1998, 29. o.

48 Department of Defense Report on the Joint Committee Sequestration for Fiscal Year 2013. i. m. 10A.

49 Bennett, Andrew i. m.

50 Osborn, Kris: *Ohio Replacement Submarine Starts Early Construction*. *Defensetech*, 2013. 10. 24.

A haderőstruktúra és a létszámok kérdése

Bár Obama elvei alapján a kiadáscsökkentések nem okozhatnak komolyabb változásokat a létszámokban, a beszerzésekben és az infrastruktúrában, ám Ray Odierno tábornok, az amerikai szárazföldi erők vezérkari főnöke 2013 tavaszán egy kongresszusi meghallgatás alkalmával elmondta: a kiadáscsökkentések következtében mintegy 100 ezer fővel csökkenhet az amerikai szárazföldi erők létszáma. Ez jelzi, hogy az elnök által rögzített elvek a kiadáscsökkentések fenntartása mellett nem érvényesíthetők hosszú távon. Ez független attól a majdnem 90 ezer fős csökkentéstől, amit az elvonások nélkül is végre akart hajtani az amerikai hadsereg. Az amerikai főtiszt arra is felhívta a figyelmet, hogy hosszú távon szükségszerűen a létszámnak is csökkennie kell a megszorítások miatt, hiszen a személyi kiadások a védelmi költségvetés 48%-át teszik ki. A költségvetési zárolások további fenntartása miatt viszont a létszámcsökkentések felesleges infrastruktúrát generálnak, amelyet így meg kell szüntetni. A létszámleépítés azért is válhat szükségessé, mert így elkerülhető, hogy további források kerüljenek elvonásra a készülség fenntartására, illetve a modernizációra szánt összegekből.⁵¹

Ha tehát az elvonások folytatódnak, akkor a szárazföldi erők létszáma 420 ezerre csökkenne, de 2017-ig a kiadáscsökkentésektől függetlenül is 490 ezerre akarják csökkenteni a szárazföldi haderőnem aktív komponensének létszámát. A létszámcsökkentés azonban költségvetési szempontból kettős hatású: egyrészt a teljes feltöltöttség felső határának lejebb vitele nyilván gazdaságossági szempontból előnyös, másrészt a leszerelt katonákat a törvények értelmében jelentős juttatásokban és egyéb kedvezményekben kell részesíteni, ami viszont nagyon komoly kiadásokkal jár. A 420 ezres határt 7 év alatt kell elérni, ez összesen 26%-os csökkentés az aktív komponensen belül.⁵²

A hadsereg a megvonások nélkül is arra törekszik, hogy az összesen 45 dandárharcscsoportot 32-re csökkentse. Ennek keretében első lépésként 12 dandárharcscsoportot deaktiválnak, erőforrásaik egy részét a maradék 33-ba fogják integrálni. Nemcsak csökkentik a dandárharcscsoportok létszámát, hanem át is szervezik őket: minden páncélos és lövész dandárharcscsoportot kiegészítenek egy harmadik manőverzáslóaljjal, egy további műszaki, illetve egy tüzérszáslóaljjal.⁵³ Arra vonatkozóan nem találtam hírt, hogy a légierő vagy a haditengerészet létszáma, struktúrája számottevően változna, arról azonban igen, hogy a tengerészgyalogság 2016-ig az elvonásoktól függetlenül is 182 100-ra kívánja csökkenteni létszámát. A kiadáscsökkentések miatt azonban felmerült a haderőnemnek dolgozó civilek fizetés nélküli szabadságra küldése.⁵⁴

Az igazi áldozat: kiképzés, készülség, karbantartás és műveletek

A rövid távú hatások tehát nem annyira az eszközparkot vagy a haderő struktúráját, létszámát érintik, hanem elsősorban a készülséget és a kiképzést. A megtakarítási kényszer

51 Vergun, David: *CSA: Sequestration to have cumulative impact. U.S. Army (www.army.mil)*, 2013. 03. 05.

52 Wasserbly, Daniel: *Reality bites. IHS Jane's Defence Weekly*. 16 October, 2013. vol. 50. iss. 42. 27. o.

53 Uo.

54 Bennett, Andrew: *General: with cuts, Marine Corps will 'cut into bones'. Marine Corps Times/USA Today*, 2013. 03. 04.

és Obama megszorításokkal kapcsolatos elvei miatt az amerikai haderő mindegyik haderőneme azzal igyekszik javítani pénzügyi helyzetén, hogy elhalaszt bizonyos hadgyakorlatokat, csökkenti a rotációk intenzitását/gyakorosságát, a légierő csökkenti a repült órák, a haditengerészet a műveletei számát. Így több esetben egyes hadihajók nem hagyják el haditengerészeti bázisaikat, hogy végrehajtsák szokásos feladataikat, és a tengeralattjárók készülségi szintje is csökkenhet.⁵⁵

Az elvonások miatt 2013 folyamán mintegy 18 milliárd dollárral kevesebb jutott műveleti és karbantartási költségekre a szárazföldi haderőnem esetében. Ez közvetlenül is érinti a tengerentúli műveletekre (*Overseas Contingency Operations – OCO*) jutó erőforrásokat, hiszen több tízezres amerikai katonai jelenlétről beszélhetünk Afganisztánban és többek között a Közel-Keleten. Emellett, mint említettem, 40%-kal csökkenteni fogják az amerikai haderő bevetetőségi szempontból egyik legalapvetőbb hadrendi elemét, a dandárharccsoportok számát. Ráadásul ezek kiképzésében is fennakadások lehetnek, mivel a harci kiképzési központok kevesebb rotációban tudják képezni a katonákat. A helikopterpilóták kiképzése is nehézségekbe fog ütközni: a korábbi tervekhez képest 750 pilótával kevesebbet fognak képezni a következő három évben. Ezenkívül az infrastruktúra megújulása is lassulni fog – számos tervbe vett építkezést el sem indítanak, s a karbantartási munkálatok egy jelentős részét sem végzik el. Várható továbbá a katonacsaládoknak járó juttatásokra és a szolgálati lakásokra jutó források csökkenése.⁵⁶ A karbantartási programokra szánt összegek is megcsappannak, így e feladatok egy része elvégzetlen marad. Emellett a kiképzés, az egyéni utazási keretekre szánt összegek és a támaszpontok kényelménövelését szolgáló infrastruktúrái, illetve az infrastruktúra-karbantartás általában is kárát látják a megszorításoknak.⁵⁷

Egyik nyilatkozatában Odierno tábornok arra hívta fel a figyelmet, hogy a *sequestration* következtében az amerikai szárazföldi erők 42 dandárharccsoportjából mindössze kettő van bevethető állapotban, 2014 júniusára pedig 7 ilyen dandárharccsoport fog betetésre készen állni.⁵⁸ E kijelentés azonban – amint lentebb látni fogjuk – erősen túlzónak tűnik. A tengerészgyalogság esetében szintén az infrastruktúra-karbantartás szenvedhet kárt, bizonytalan azonban, hogy a létszámot érinthetik-e az elvonások.

Összességében tehát a készülségi szinten, a kiképzés intenzitásán és minőségén, valamint a napi rutinfeladatok és -műveletek elvégzésén látszik meg először a költségvetési elvonások hatása, ám ez korántsem jelenti azt, hogy az Egyesült Államoknak komoly katonai kapacitásvesztéssel kellene szembenéznie.

55 A tengeralattjárók készülségi szintjének csökkenéséről lásd Shalal-Esa, Andrea: Funding cuts would weaken U.S. submarine readiness: Navy. *Reuters*, 2013. 09. 12.

56 Vergun, David i. m.

57 Cote, Brett: Rough Seas Ahead: How the Continuing Resolution and Sequestration Impact the Navy. *All Hands (www.navy.mil)*, 2013. 02. 11.

58 Freedberg Jr. – Sidney J.: Sequestration Cuts Leave Army With Only 2 Brigades Ready to Fight: CSA Odierno. *Breaking Defense*, 2013. 10. 21.

Összegzés: a kiadáscsökkentések „biztonságiasítása”?

A fentiekből kiderül, hogy az eszközparkot érintő eddigi csökkentések, bár nem jelentéktelenek, arányaikban mégsem tragikusak. Azt is hozzá kell tenni, hogy a kiadáscsökkentéseknek potenciálisan áldozatul eső tételekről készült lista 2013-as források alapján készült. Ezek implicit vagy explicit módon azt feltételezik, hogy az eszközparkot érintő, darabszámokban is megmutatkozó csökkentések akkor valósulnak meg, ha a kiadáscsökkentések folytatódnak 2014-ben és azután. Nem csoda tehát, hogy a 2013 márciusában kezdeményezett kényszerű megszorítások az első évben nem éreztetik igazán hatásukat. A védelmi kiadások megnyirbálásának halmozott hatásai az évek során jelentkeznek majd, ahogyan az egyes években realizált elvonások *kumulatív* módon fogják befolyásolni a katonai képességeket.⁵⁹ Vagyis a félelmek akkor válnak igazán megalapozottá, ha a zárolás folytatódik.

Ugyanakkor a zárolás folytatólagos hatásai révén elkerülhetetlen kapacitáscsökkentés sem eredményezne tarthatatlan állapotokat. Vegyük például a rombolók kérdését. Egy Arleigh Burke osztályú romboló elvesztésének a lehetősége nem tűnik aggasztónak, különösen annak tükrében nem, hogy az osztályon belül 62 romboló van, és legalább egy tucat további megépítését tervezik. Emellett pedig lassan elkészül a DDG-51-es osztályt leváltani hivatott Zumwalt osztályú rombolók első példánya.⁶⁰ Vagyis amikor az Egyesült Államok haditengerészetének vezérkari főnöke arról panaszkodik, hogy hosszabb távon felmerülhet egy ilyen eszköz elvesztése, picit olyan érzésünk támad – különösen Közép-Európából nézve –, mint amikor egy multimilliárdos üzletember azon sajnálkozik, hogy az idén bizony igen rosszul megy az üzlet, s emiatt úgy tűnik, hogy azt a harmadik, Barbadoson kiszemelt nyaralót valószínűleg mégsem tudja megvenni. Ezzel persze nem azt akarjuk mondani, hogy a megszorítások jelentéktelenek – épp ellenkezőleg, hosszabb távon igenis lehetnek komolyabb hatásai. Ám az igazán jelentős kérdés inkább az, hogy miként hat az Egyesült Államok globális pozíciójára, és miként hat Washington erőkévitési képességeire.

Ezzel a kérdéssel szorosan összefügg, hogy a négy amerikai haderőnemi vezérkari főnök közül három 2013 novemberében egy szenátusi meghallgatás során azt állította: nem biztos, hogy az általa vezetett haderőnem képes lenne megfelelni annak a jelenlegi stratégiai elvárásnak, mely szerint az amerikai haderőnek képesnek kell lennie egy nagyszabású konfliktus sikeres megvívására és megnyerésére.⁶¹ Csupán a tengerészgyalogság vezérkari főnöke állította, hogy képes lenne sikeresen helytállni egy ilyen konfliktusban. Többet azonban már ez a haderőnem sem lenne képes felvállalni. Ez csak amiatt jelentős, mert az Egyesült Államok mindig is ragaszkodott ahhoz, hogy hadereje két párhuzamos (akár nagyszabású) konfliktusban is helyt tudjon állni. Ezek alapján jelenleg talán

59 Vergun, David i. m.

60 Fein, Geoff: USN's first Zumwalt destroyer hits the water. *IHS Jane's Defence Weekly* 6 November, 2013. vol. 50. iss. 45. 5. o.; Jean, Grace: Destiny of the US destroyer. *IHS Jane's Defence Weekly*, 8 January 2014. vol. 51. iss. 2. 24–30. o.

61 Lásd *Statements of the Service Chiefs Before the House Armed Services Committee Hearing on Planning for Sequestration and Perspectives on the Strategic Choices and Management Review*, General Ray Odierno, U.S. Army; Admiral Jonathan W. Greenert, U.S. Navy; General James Amos, U.S. Marine Corps; General Mark Welsh, U.S. Air Force. Record Version. First Session, 113th Congress. *US Congress, Real Clear Defense*. www.realcleardefense.com, 2013. 09. 18.

egy ilyen konfliktust képes lenne megnyerni, egy másikban pedig tartani pozícióit.⁶² A *sequestration* tehát komolyan befolyásolja az amerikai haderő képességeit, és áttételesen megkérdőjelezi az erőkitvétési kapacitást is.

Ugyanakkor némiképp azért kételkedhetünk a vezérkari főnökök borúlátó véleményében. Mint fentebb láttuk, rövid távon a megszorítások nem hatnak számottevően az amerikai haderő képességeire. Ha pedig megpróbálunk extrapolálni, s elfogadjuk, hogy a kiadáscsökkentések fenntartása kikényszerítheti néhány eszköz elvesztését, akkor sem várható az erőkitvés tekintetében meglévő amerikai hegemonia megkérdőjeleződése. 2012-es adatok szerint az Egyesült Államok védelmi költségvetése a kínainak hatszorososa, az oroszoknak tizenegyszerese, az izraelinek huszonhatszorososa, az iráninak pedig harmincháromszorosa.⁶³ Igaz, hogy ezek az adatok a 2013 előtti időszakra vonatkoznak, ám a kiadáscsökkentések, az újabb kínai és orosz fejlesztések, illetve beszerzések sem változtatnak számottevően a trendeken és az arányokon ilyen rövid idő alatt. Sőt, bár a kínai haderő elmúlt tíz évben tapasztalt fejlődése drámai, ám az erőkitvés szempontjából meghatározó stratégiai légi szállítási és logisztikai képességek vonatkozásában az Egyesült Államokkal összehasonlítva továbbra is jelentős hátrányban van.⁶⁴

A kiadáscsökkentések tehát stratégiai értelemben nem jelentik az Egyesült Államok katonai hegemoniájának végét. A „drámai, de nem tragikus” leírás azért illik erre a helyzetre, mert bár az Egyesült Államok globális erőkitvétési kapacitásai valóban nem kerülnek veszélybe, az azért mégiscsak történelmi jelentőségű, hogy az Egyesült Államok a beszerzések, a modernizáció és a kutatási fejlesztések kárára kíván megtakarításokat elérni, mivel így nem kell elbocsátania az egyenruhás állományból, illetve nem kell a nekik és családjaiknak járó juttatásokból elvonni. A hosszabb távú megszorítások tehát azt eredményezhetik, hogy a kutatás-fejlesztés és a beszerzések némiképp háttérbe szorulnak a személyi kiadások javára, és ez az, ami drámai, s az amerikai haderő történetében is egyedülállónak mondható.

Fel kell tennünk végül a kérdést: a fentiek ellenére vajon miért lett meghatározó az a diskurzus az amerikai médiában, amely a kiadáscsökkentéseket drámai és tragikus kontextusban prezentálja? Itt lehet adekvát az ismert stratégia, Bernard Brodie gondolatának idézése: „Nincs és valószínűleg soha nem lesz elegendő pénzünk ahhoz, hogy mindent megvegyünk, amit tényleg fel tudnánk használni a védelmünk érdekében. A döntések, melyeket meg kell hoznunk, akkor is nehezek és fájdalmasak lennének, ha katonai költségvetésünk a jelenlegi kétszerese lenne.”⁶⁵ Brodie tehát leszögezi: a védelmi költségvetésnek nincsen ideális határa. Tulajdonképpen az intézményi érdekek sajátos dinamikájára hívja fel a figyelmet: nincs olyan intézmény, amely ne tragikusan élné meg vagy mutatná be költségvetésének megnyirbálását. A nemzeti biztonság területén azonban az intézmények vezetői mindig egy picit jobb helyzetben vannak ahhoz, hogy ezt az üzenetet nyomatékosítsák, hiszen ebben a szektorban mások a költségvetési elvonásokkal társított potenciális

62 Clark, Colin: *U.S. Military Could not Handle One Major Theater Operation if Sequester Sticks*. *Breaking Defense*, 2013. 09. 18.

63 Heeley, Laicie: *U.S. Defense Spending vs. Global Defense Spending*. *Security Spending*. *The Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 2013. 04. 24.

64 Caffrey, Craig: *Aiming high: China's air ambitions*. *IHS Jane's Defence Weekly*. December 4, 2013. vol. 50. iss. 49. 25. o.

65 Brodie, Bernard: *Strategy in the Missile Age*. Santa Monica, 1959, RAND. 359. o. Idézi Harrison 2012, 14. o.

kockázatok, mint más szakpolitika-területeken. Helyesebben: a vélt kockázatok *nagyobb-nak tűnnek*, és ezt az intézmények vezetői ki is használják a szűkösebb erőforrásokért folytatott harcban. Ezért érdekelték egy olyan narratíva és közbeszéd fenntartásában, amely drámai biztonsági következményekhez köti a védelmi kiadások csökkentését, hiszen ez intézményi érdekük. Mindennek szervezetszociológiai és pszichológiai okai vannak. A védelmi költségvetési folyamat kibogozhatatlan összefüggéseihez kevésbé értő egyes kongresszusi honatyák és a közvélemény befolyásolása sokkal hatékonyabb lehet, ha az amerikai haderő civil és katonai vezetői *élet-halál kérdésként interpretálják* a kiadások lefaragását. Tegyük hozzá, hogy távolról sem arról van szó, hogy ezek a vezetők „szándékosan hazudnak”: mindannyian egy óriási védelmi bürokráciaért és a világ leghatalmasabb haderejéért felelnek, és e hivatali minőségükben a rendszer adta keretek között mindent megtesznek azért, hogy a saját intézményeik érdekeit szolgálják. Másképpen fogalmazva: felelősségteljes vezetők, vagyis a kiadáscsökkentések dramatizálása többé-kevésbé természetes és egyáltalán nem meglepő. Ugyanakkor az általuk *konstruált* narratívát *dekonstruálni* kell ahhoz, hogy a valóságról teljesebb és pontosabb képet kapjunk.⁶⁶

Ezt a narratívát lebontva pedig a tények maradnak, melyek egyáltalán nem festenek tragikus képet az amerikai haderő kapacitásairól. Egy ismert amerikai szakértő, Lawrence Korb, aki Reagan elnök alatt helyettes államtitkár volt a Pentagonban, azt nyilatkozta a fenti szenátusi meghallgatások kapcsán, hogy a kiadáscsökkentések reálértéken számolva a 2007-es szintre csökkentik a védelmi költségvetést. Korb szerint a kiadások még így is magasabbak, mint a hidegháborús átlag.⁶⁷ Egy másik think tank katonai szakértője szintén hasonlóan vélekedik,⁶⁸ sőt egy harmadik vélemény is ezt erősíti meg.⁶⁹

A tények tehát nem feltétlenül igazolják az intézményi érdekek által táplált negatív jövőképet, és az sem bizonyos, hogy a kiadásokat évek múlva is csökkenteni fogják. Vagyis eleve is igen magasak voltak a kiadási szintek – tulajdonképpen *abnormális vált normálissá* ebben a tekintetben. A csökkentés tehát bizonyos értelemben természetes következménye egy olyan évtizednek, amelynek során az amerikai intervenciók és a globális terrorizmus elleni háború miatt irreálisan magasra szöktek a védelmi kiadások.

Jelen munka leginkább a 2013-as évre koncentrált, mivel erre vonatkozóan már kutathatóak a tények. Ezzel azonban szembe kell állítanunk azt az intézményi kommunikációt, amelyet az amerikai vezérkar folytat. Jólataik arra alapoznak, hogy ha „minden más változatlan” (*ceteris paribus*) marad, akkor az amerikai haderő vezetőinek tényleg le kell mondaniuk az itt felsorolt eszközökről, vagy inkább azok egy részéről. Ám már most is látjuk, hogy „a minden más változatlan” alapelve eleve nem érvényesül, miután 2013 decemberében – azaz nagyjából 9 hónappal a zárolások életbe lépése után – máris enyhítettek az elvonások hatásait a 2014-es és 2015-ös évekre vonatkozóan. Vagyis egyelőre a „fű-

66 Buzan, Barry – Waeber, Ole – Wilde, Jaap de: *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Boulder, 1998. Lásd még Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*. Cambridge, 1999, Cambridge University Press.

67 Lawrence Korb: *Statement on SASC Hearing*. *Pentagon Choices*, 2013. 11. 08. Lásd még Anthony Shaffer nyugállományú alezredes hasonló nyilatkozatát: *Statement From Lt. Col. Anthony Shaffer (Ret) on Today's SASC Hearing*. *Right on Defense*, 2013. 11. 07.

68 Bennett, Andrew i. m.

69 Preble, Christopher A.: *Sequestration Will Not Make the United States Less Safe*. Cato at Liberty. *Cato Institute*. 2013. 02. 26.

nyíróelv” érvényesítésének legfontosabb hatásai a készség, a kiképzés intenzitásában, a rotációk számának csökkenésében, a napi rutinfeladatok végrehajtásának akadozásában jelentkeznek. Ez azonban nem fogja érinteni az Egyesült Államok globális erőkihívítási képességeit, és egyelőre nem is okoz komolyabb kapacitásvesztéseket. Vagyis a fentebbi aggodalmakat egy olyan intézményi kommunikáció konstruálta, amelynek jól felfogott érdeke negatív nemzetbiztonsági jövőképet társítani az elvonások folytatásához.