

Pozderka Zoltán

Az Amerikai Egyesült Államok védelmi tervezési rendszerei

A tanulmány az Amerikai Egyesült Államok védelmi tervezésének teljes spektrumát, azaz a politikai-stratégiai, katonai-stratégiai, valamint hadműveleti szintű tervezési rendszereket és a közöttük lévő kapcsolatokat tekinti át. Az Amerikai Egyesült Államok esetében az elnök, a Nemzetbiztonsági Tanács és a Védelmi Minisztérium képezik a politikai-stratégiai részét a döntéshozatali és tervezési folyamatnak. Biztosítják a stratégiai dokumentumok széles skáláját, koordinálják a nemzeti érdekérvényesítés eszközeinek alkalmazását a célkitűzések elérése érdekében, ezáltal irányelveket nyújtanak a stratégiai szintű egyesített parancsnokságok és a hadműveleti szintű összhaderőnemi parancsnokságok részére. Az Összhaderőnemi Stratégiai Tervező Rendszer a biztonsági együttműködés tervezésére és a haderőtervezés céljára szolgál, az Adaptív Tervező és Végrehajtó Rendszer pedig alapvetően a művelettervezésre. A szerző ezeket az összefüggéseket vizsgálja.

Kulcsszavak: *egyesített parancsnokság, stratégiai dokumentumok, stratégiai tervezés, hadműveleti tervezés, metodikus tervezés, válságreakáló tervezés*

Pozderka Zoltán: Defence Planning Systems of the United States of America

In case of the United States of America the President, the National Security Council and the Department of Defence represent the political part of the strategic level decision making and planning process. By producing wide range of strategic documents and coordinating the use of instruments of national power to achieve national objectives, they provide strategic guidance to the Unified Commands at the military strategic level, and also to the Joint Task Forces at the operational level. The Joint Strategic Planning System is used for security cooperation and force planning purpose, while the Adaptive Planning and Execution System is mainly for operational planning.

Keywords: *Unified Command, strategic documents, strategic planning, operational planning, deliberate planning, crisis action planning*

Bevezetés

Az Egyesült Államok védelmi döntéshozatali és tervező rendszerében a politikai-stratégiai szintet az elnök, a Nemzetbiztonsági Tanács, a védelmi miniszter és a Védelmi Minisztérium képviseli. A katonai-stratégiai szintet az egyesített parancsnokságok, a hadműveleti szintet pedig az állományukban található összhaderőnemi parancsnokságok jelentik. A stratégiai szintű döntéshozatal mechanizmusában és a tervezésben fontos szerepet kap a politikai vezetés, a civil kontroll. Az elnök, a védelmi miniszter és Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának főnöke a három legfontosabb kulcsszereplő a különböző straté-

giák és a belőlük származó dokumentumok elkészítésében, melyek a politikai és a katonai stratégiai szint közötti tervezés összehangolásában, iránymutatásban és a nemzeti célkitűzések érvényre juttatásában játszanak fontos szerepet. A haderő ezeknek a szempontoknak megfelelő alkalmazását teszik lehetővé a katonai tervezések rendszerei és eljárásai, melyek egyúttal a stratégiai, hadműveleti és harcászati szintek közötti tervezések összehangolását is szolgálják.

A haderő és a politika kapcsolata, a civil kontroll

Az Amerikai Egyesült Államok 1787. szeptember 17-én elfogadott alkotmányában gyökerezik a jelenlegi politikai sajátosság, a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszere. A szétválasztott végrehajtói, törvényhozói és bírói hatalmi ágak megfelelő jogi eszközökkel rendelkeznek ahhoz, hogy képesek legyenek a másik kettő megfékezésére. Az alapító atyák elsősorban egy önkényuralmi rendszer, egy diktatúra létrejöttét kívánták megakadályozni a hatalmi ágak Montesquieu elmélete szerinti megosztásával.¹ Az ókori görög és római példákon okulva azt is jól tudták, hogy a demokráciákra leselkedő másik fenyegetést az állam által felállított hadsereg és annak teljhatalommal felruházott vezetője jelenti. Ennek köszönhető például, hogy George Washington óta a végrehajtói hatalom és a katonai főparancsnoki pozíció nem összpontosulhat egy személy kezében. Ez az oka annak is, hogy az alkotmány annak idején állandó hadsereg létesítéséről nem rendelkezett, csak a haditengerészet felállításáról és a milíciák további működéséről.² A szövetségi állandó hadsereg fokozatosan fejlődött a II. világháborút jelentő csúcspontig, és 1947-ben alkották meg a működését jelenleg is szabályzó törvényeket.³

A végrehajtói és a törvényhozói ág közötti hatalommegosztás és együttműködés az Egyesült Államok védelmi mechanizmusának is fontos jellemzője. Az alkotmány szerint a hadüzenet és a háború finanszírozása a Kongresszus hatásköre, a legfőbb parancsnok, aki a háborús tevékenységeket irányítja, az elnök. Fontos megjegyezni, hogy az elnök döntéseket hoz, irányelveket ad ki, de a haderő szakmai irányítása nem az ő hatásköre. A 20–21. században több háború is kezdődött kongresszusi jóváhagyás nélkül, ezért a jelenlegi szabályozás szerint az elnöknek 48 órán belül tájékoztatnia kell a törvényhozást, ha katonai műveletek megkezdését rendeli el. Ha a Kongresszus 60 napon belül nem nyilvánítja ki a hadiállapotot és nem hagyja jóvá a műveletet, az erőket vissza kell rendelni. A pénzeszláda kulcsa a Kongresszus kezében van, és ahogy a teljes adminisztráció, úgy a Védelmi Minisztérium is köteles beszámolni, mire költötte az adófizetők pénzét.

Az Egyesült Államok történetében számos tábornok evezett át politikai vizekre, közülük tíz az elnöki pozíciót is elérte, mint például Dwight D. Eisenhower. A katonák politikai befolyásuk csúcsát a II. világháború alatt érték el. A megerősödött Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottsága politikai tőkére tudta váltani a háborús hős dicsőségét és a katonai

1 KÉPES György: *Az amerikai állammodell*. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei. [online] Forrás: Rubicon Online 1997/8. [2016. 01. 21.]

2 *Amerikai Egyesült Államok alkotmánya*. [online] Forrás: Cornell University Law School, I. cikk, 8. fejezet, 11. bekezdés. [2016. 01. 20.]

3 Az Amerikai Egyesült Államok törvénykönyvének 10. címe rendelkezik a fegyveres erők feladatáról és szervezetéről (Code of Law Title 10).

szakértő tekintélyét. A civilek fokozódó elégedetlensége fordulóponthoz vezetett a koreai háború idején: Truman elnök menesztette a kezelhetetlenné vált Douglas MacArthur tábornokot, aki politikai befolyását felhasználva saját veszélyes stratégiái elképzeléseit próbálta érvényre juttatni.⁴ A katonák civil oldalra történő „átvándorlása” a mai nap is tart, gondoljunk Colin Powell külügyminiszteri vagy David Petraeus CIA-igazgatói karrierjére. Ennek ellenére a katonák politikai befolyása már közel sem olyan erős, mint egykor volt, a parancsnokok inkább igyekeznek távol tartani magukat a politikai nyomástól, hiszen az elvárások teljesítése vagy nem teljesítése negatívan hathat a pályafutásukra.

Samuel P. Huntington a civil ellenőrzés két fajtáját különbözteti meg. A szubjektív változatra az jellemző, hogy egy civil csoport akár a többi hatalmi ág rovására kisajátítja és a szakmaiságot figyelmen kívül hagyva a saját elveinek és értékeinek rendeli alá a hatalmától megfosztott katonai vezetést. Ezzel szemben az objektív civil kontroll a katonák hatalmának minimalizálását úgy éri el, hogy politikailag semlegessé teszi őket, miközben szakmai kérdésekben maximálisan támaszkodik a katonák által képviselt magas szintű profeszszionalizmusra.⁵ Az Egyesült Államok esetében a jelenlegi egyensúly az ideális objektív ellenőrzéshez áll közelebb, vagyis a döntés és irányítás a civilek kezében összpontosul, a katonáknak nincs közük a politikához, viszont szakmai kérdésekben megkerülhetetlenek.

Az Egyesült Államok fegyveres erőinek működésében, a védelmi stratégiák kialakításában a speciális elnöki rendszer, a hatalmi ágak közötti egyensúly, a demokrácián és történelmi hagyományokon alapuló civil kontroll jelentős szerepet játszanak. Ennek egyik legjobb példája a Védelmi Minisztérium, azaz a Pentagon, melynek törvény által meghatározott feladata az „*Amerikai Egyesült Államok alkotmányának fenntartása és megvédése minden külső vagy belső ellenséggel szemben*”.⁶

A Védelmi Minisztérium és a fegyveres erők szervezeti felépítése

Az Amerikai Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma (*Department of Defense*) – hasonlóan az ilyen jellegű intézményekhez – egy „civil” minisztériumi részből és a katonák által működtetett vezérkarból áll.⁷ Ezenkívül azonban szinte mindenben eltér a szokásostól, köszönhetően az előbb említett civil kontrollnak és a fegyveres erők méretének. Más minisztériumok vezetőihez hasonlóan a védelmi miniszter titulusa is *Secretary*, amit nem lehet államtitkárnak fordítani (annak az *undersecretary* felel meg). A „civil rész” a *Védelmi Miniszter Hivatala* (*Office of the Secretary of Defense*), amely felelős a Védelmi Minisztérium különböző ügynökségei, szervezetei és intézményei irányításáért.⁸

A Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának (VFEB) főnöke (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) vezeti az *Egyesített Vezérkart*, amelyben megtalálható a haderőnemek ve-

4 Tami Davis BIDDLE: *Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioners Need to Know*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, Carlisle, PA, 2015. 48. o.

5 Samuel P. HUNTINGTON: *A katona és az állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Bp., 1995. 85–89. o.

6 *Department of Defence Directive (DoDD) 5001.1*. Functions of the Department of Defense and Its Major Components. [online] Forrás: Defense Technical Information Center, Washington D. C., 2010. 1. o. [2016. 01. 21.]

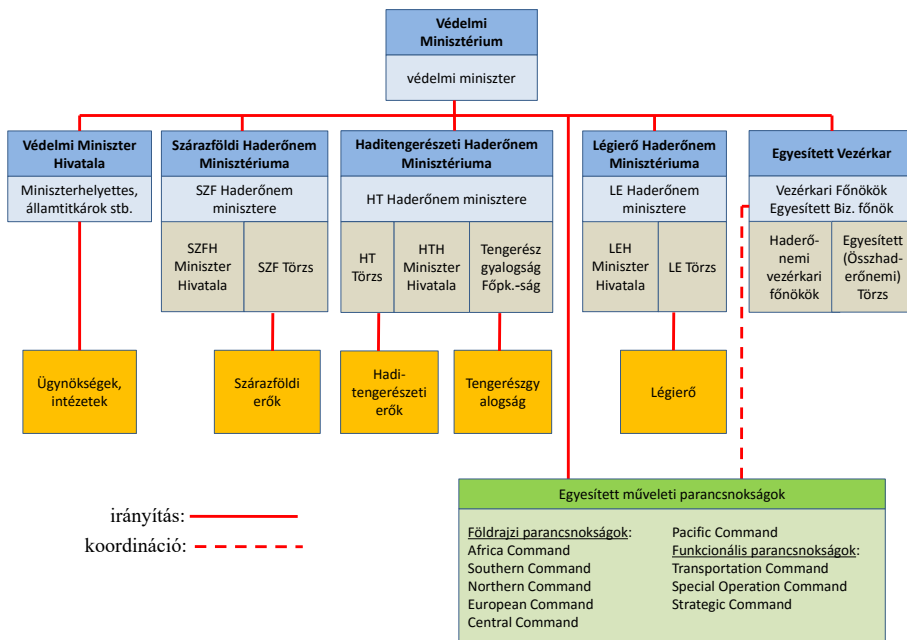
7 *Joint Publication 3-08, Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations*. Washington D. C., 2006. A-C-3 o.

8 A 18 ügynökség közül a legismertebb talán a DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency* – Védelmi Kutatási Ügynökség), a tíz intézmény között pedig olyanok találhatók, mint a Hadifoglyok és Eltűnt Személyek Irodája.

zérkari főnökeiből álló testület, illetve a J-s csoportfőnökségekbe szerveződő egyesített (összhaderőnemi) törzs. A VFEB főnök egyik legfontosabb feladata szakmai tanácsadást nyújtása az elnöknek, a védelmi miniszternek és a Kongresszusnak. Ha valamelyik vezérkari főnök különvéleményt fogalmaz meg, azt is köteles a saját szakmai javaslata mellett előadni.⁹ Másik lényeges szerepe a műveleteket irányító parancsnokok érdekeinek képviselete a politikai vezetés előtt.

A szárazföldi, a haditengerészeti és a légi haderő haderőnemi minisztériumokat (*service departments*) az illetékes haderőnemi miniszterek (*service secretaries*) irányítják, akik szintén rendelkeznek hivattal és civil szakértői stábbal. A haderőnemi minisztériumok katonai részei az adott haderőnemi törzséből állnak. A negyedik haderőnemi, a tengerészgyalogság főparancsnoksága a Haditengerészeti Minisztérium szervezetében található. A haderőnemi minisztériumok fontosabb feladatai közé tartozik az újoncok, a mozgósítás, a felszerelés, az átszervezés, a fenntartás és a kiképzés, de legfontosabb szerepük a kiképzett, felkészített és megfelelően felszerelt erők biztosítása a stratégiai szintű egyesített parancsnokságok műveleteibe. Ahogy az 1. ábrán is látható, a haderőnemi esetében a vezetés rendje a következők szerint néz ki: elnök – védelmi miniszter – haderőnemi miniszter – haderőnemi vezérkar főnök – haderőnemi.

1. ábra: A Védelmi Minisztérium szervezeti felépítése

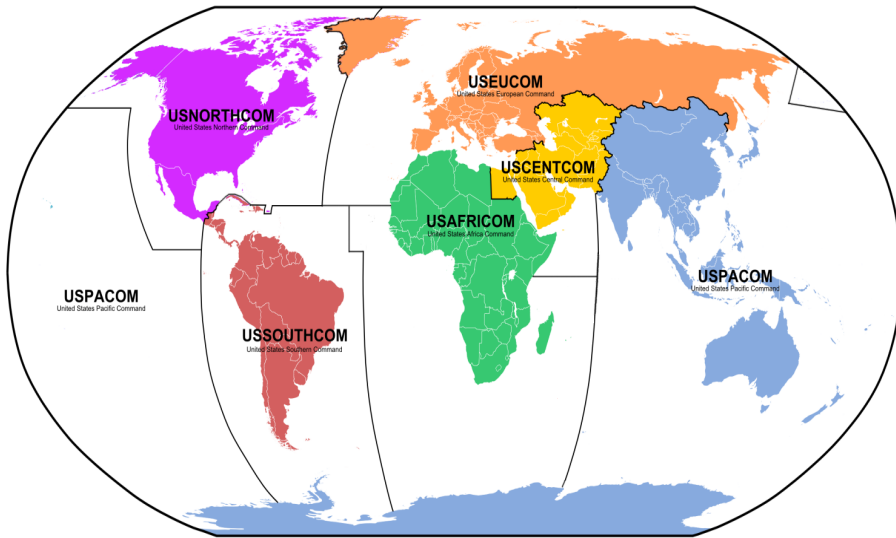


Forrás: Joint Publication 3-08, p. A-C-3)

⁹ Department of Defence Directive (DoDD) 5001.1. 19. o.

A védelmi döntéshozatal és stratégiai tervezés szempontjából a Védelmi Minisztérium a politikai-stratégiai szinthez, a műveleteket végrehajtó és irányító *egyesített parancsnokságok (Unified Command)* a katonai stratégiai szinthez tartoznak. Ezeknek két típusa létezik: a földrajzi parancsnokságok és a funkcionális parancsnokságok.¹⁰ A hat földrajzi (stratégiai) parancsnokság a következő: Afrikai, Déli, Északi, Európai, Központi és Csendes-óceáni Parancsnokság. A funkcionális parancsnokságok közé tartozik a Szállító, a Különleges Műveleti és a Stratégiai Parancsnokság. Az egyesített parancsnokságok vonatkozásában a VFEB főnöke csak koordináló szereppel bír, ezért a vezetés rendje a következő: elnök – védelmi miniszter – egyesített parancsnokság.

2. ábra: Földrajzi műveleti parancsnokságok



Forrás: https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Department_of_Defense, 2016. 01. 22.

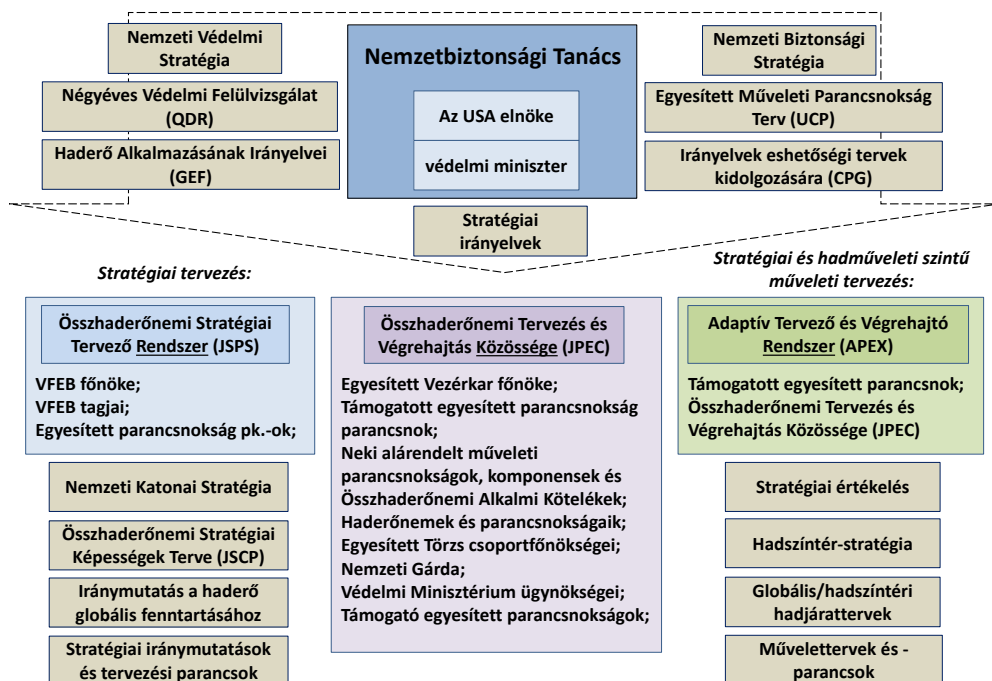
A védelmi döntéshozatali rendszer és a stratégiák

A védelmi döntéshozatali vagy stratégiai válságreakáló rendszert az Egyesült Államok esetében a Nemzetbiztonsági Tanács Rendszer (*National Security Council System*) testesíti meg, amely a *Nemzetbiztonsági Tanács* és alárendelt bizottságainak összkormányzati koordinációját jelenti nemzetbiztonsági kérdésekben. A Nemzetbiztonsági Tanácsot az elnök vezeti, állandó tagjai az alelnök, a külügyminiszter, a pénzügyminiszter, a védelmi miniszter, a belbiztonsági miniszter, az energiaügyi miniszter és az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója. Törvényben kijelölt állandó tanácsadók a VFEB főnöke és a CIA igazgatója.¹¹ A résztvevők köre bővíthető további meghívott tagokkal, tanácsadókkal és szakértőkkel.

¹⁰ Csak elméletileg ugyan, de létezik a *Unified Command* mellett a *Specified Command* kategória is, de jelenleg egy sincs hadrendben.

¹¹ *Presidential Policy Directive-1. Organization of the National Security Council System.* [online] Forrás: fas.org, The White House, Washington D. C., 2009. 1. o. [2016. 01. 23.]

3. ábra: A stratégiai tervező rendszerek főbb elemei és produktumai



(A szerző szerkesztése)

Az alárendelt bizottságok közül a Vezetők Bizottságát (*Principals Committee*) a nemzetbiztonsági tanácsadó, a Helyettesek Bizottságát (*Deputies Committee*) a nemzetbiztonsági tanácsadó helyettese vezeti. Alájuk beosztva hat, földrajzi régiókhöz rendelt Politikai Koordináló Bizottság (*Policy Coordination Committee*) működött korábban, jelenleg ezeket Ügynökségek közötti Koordináló Tanácsnak (*Interagency Coordination Committee*) nevezik.

A Védelmi Minisztériumnak, a haderőnemek vezetőinek és az egyesített parancsnokságoknak *stratégiai iránymutatásra* van szükségük feladataik megtervezéséhez és végrehajtásához. Ezt az elnök a Nemzeti Biztonsági Stratégiában, különböző politikai direktívákban,¹² illetve a Nemzetbiztonsági Tanács javaslatain alapuló egyéb stratégiai dokumentumokban és végrehajtási intézkedésekben fejt ki.¹³

A *nagystratégia* vagy magasabb stratégia olykor a politikai stratégiai szint teljes spektrumát, néha pedig a legfelsőbb szinten álló nemzeti stratégiát jelenti. Legtöbbször nem rögzítik írott formában, a politikai vezetők személyesen érvényesítik azt a stratégiaalkotás folyamatában. A nemzeti célkitűzéseket, illetve az elérésükhöz szükséges módokat és eszközöket értjük rajta. Elemeinek egy részét a legmagasabb szintű stratégiai dokumentumban, a Nemzeti Biztonsági Stratégiában lehet megtalálni. A nagystratégiaiában bekövetkező változásoknak jelentős hatásuk van a haderőre. Például a csendes-óceáni térség előtérbe kerülése Európával szemben azt eredményezheti, hogy a haditengerészet és a lé-

¹² *Presidential Policy Directives-PPD.*

¹³ *Joint Publication 5-0. Joint Operation Planning.* Washington D.C., 2011. 1–2. o.

gierő jelentősége nőni, a szárazföldi haderőé pedig csökkenni fog, ami aggodalommal tölti el a szárazföldet képviselő katonai teoretikusokat.¹⁴

A *Nemzeti Biztonsági Stratégia* egyrészt a stratégiai (politikai) irányelvek legfőbb forrása, másrészt a nemzeti érdekérvényesítés négy fő eszközének – diplomácia, információ, katonai erő, gazdaság¹⁵ – alkalmazását határozza meg a nemzeti célkitűzések elérése érdekében. Az elnök hagyja jóvá, és alapját képezi számos más ágazati stratégiának, mint például a belbiztonsági, a terrorizmus elleni harc és a globális klímaváltozás elleni stratégiáknak. A jelenleg érvényben lévő Nemzeti Biztonsági Stratégiát 2015-ben adták ki.

Katonai szempontból a legfontosabb ágazati stratégia természetesen a *Nemzeti Védelmi Stratégia*, melyet a védelmi miniszter hagy jóvá, és a négy nemzeti érdekérvényesítési eszköz közül a katonai alkalmazását fejt ki részletesen a nemzeti célkitűzések elérése érdekében, azaz hogyan fogja az Egyesült Államok megvívni és megnyerni a háborúkat. Egyik alapvető forrása a Négyéves Védelmi Felülvizsgálatnak (*Quadrennial Defense Review-QDR*) és a Nemzeti Katonai Stratégiának. Érdekessége, hogy elkészítését jogszabály nem írja elő.

A *Nemzeti Katonai Stratégiát* a VFEB főnöke hagyja jóvá, és azokat a katonai célkitűzéseket tartalmazza, amelyek a fenti két stratégiában megfogalmazottak eléréséhez szükségesek. Ilyen katonai célkitűzések például az ellenséges erők elrettentése vagy legyőzése, az erőszakos és szélsőséges szervezetek legyőzése, tevékenységük akadályozása, valamint a szövetséges és partnerállamokkal való együttműködés fenntartása.¹⁶ A dokumentum tartalmazza a katonai célkitűzések elérésének módját és a végrehajtáshoz szükséges eszközöket, azaz a katonai képességeket.

A *Hadszíntér Stratégiát* a földrajzi egyesített parancsnokságok készítik el, és alapvetően az adott földrajzi régióra vonatkozik. Megtalálható benne a régió államaival tervezett biztonsági együttműködés (*security cooperation*), a nemzeti érdekek elérése érdekében végrehajtandó katonai tevékenységek és az esetleg bekövetkező válságok kezelésének általános elgondolása.

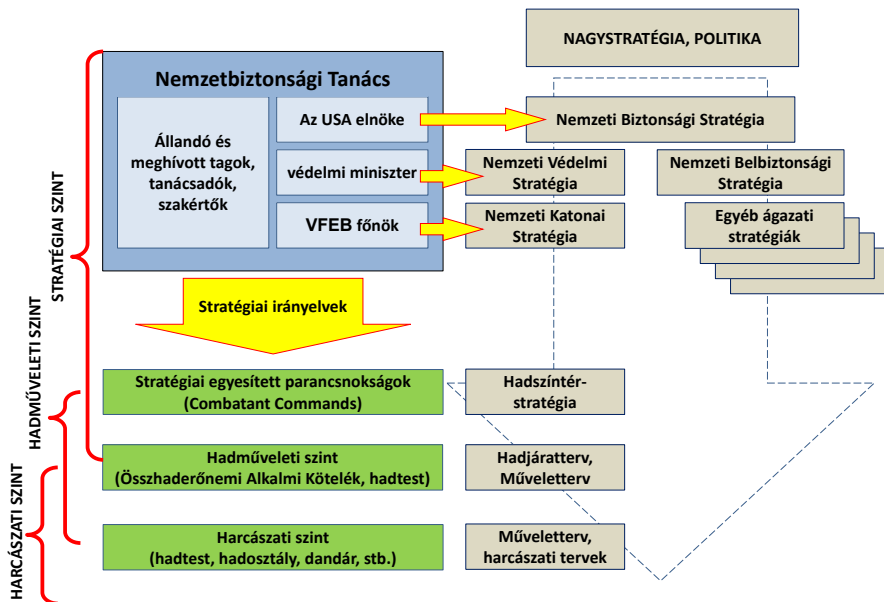
Ahogy a 4. ábrán látható, a hierarchia alján elhelyezkedő hadművelleti és harcászati szintű parancsnokságok a katonai feladatok és műveletek végrehajtása érdekében konkrét és részletes tervek, parancsokat készítenek a hierarchia csúcán található stratégiák és a belőlük származó – a későbbiekben részletesen bemutatandó – egyéb stratégiai dokumentumok alapján. A haderő működőképességének és globális jelenlétének biztosításához, a szövetséges és partnerségi rendszerek fenntartásához, valamint a műveletek végrehajtásához két különböző, egymással kapcsolatban álló tervezést végeznek: a *költségvetés-tervezést*, illetve a *katonai tervezést*.

14 Huba WASS DE CZEGE: *The Military Power to Deter, Defend, Enforce and Pacify*. In: Joseph DA SILVA et al. (eds.): *American Grand Strategy and the Future of U.S. Landpower*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, Carlisle, PA, 2014, 130. o.

15 *Instruments of national power: Diplomacy, Information, Military, Economy-DIME*. A katonait szokták kemény erőnek, míg a másik hármat puha erőnek is nevezni.

16 *The National Military Strategy of the United States of America*. [online] Forrás: jcs.mil, Washington D. C., 2015. 5. o. [2016. 01. 20.]

4. ábra: A stratégiai dokumentumok és a vezetési szintek kapcsolata



(A szerző szerkesztése)

Költségvetés-tervezés

A védelmi költségvetés tervezéséhez a tárca jelenleg a Tervező, Programozó, Költségvetési és Végrehajtási Folyamatot (*PPBE-Planning, Programming, Budgeting and Execution process*) használja,¹⁷ melyet még Robert McNamara védelmi miniszter vezetett be 1962-ben PPBS¹⁸ néven. A folyamat gyakorlatilag három fázisból áll, míg a negyedik – a „végrehajtás” – a korábban megtervezettek végrehajtását követi nyomon, ellenőrzi és vizsgálja felül.

Az első fázis, a tervezés a stratégiai dokumentumok, a Négyéves Védelmi Felülvizsgálat (*Quadrennial Defense Review – QDR*) és a stratégiai parancsnokságok által megadott igények, az Integrált Prioritási Lista (*Integrated Priority List-IPL*) alapján kerül végrehajtásra, melynek eredményeként a védelmi tárcánál elkészül két dokumentum, a Védelemtervezési Irányelvek (*Defense Planning Guidance– DPG*) és a Pénzügyi Irányelvek (*Fiscal Guidance*).

A második, a programozás fázisban a Védelemtervezési Irányelvek (DPG) és a Pénzügyi Irányelvek alapján a haderőnemeknél Program Célkitűzés Memorandumokat (*Program Objective Memoranda – POM*) készítenek, melyek részletesen kifejtik többek között a szükséges eszközöket, beszerzéseket, fejlesztéseket, személyi és kiképzési követelményeket. A haderőnemek számára a POM biztosít lehetőséget minél nagyobb szeletet kiharcolni a védelmi költségvetésből.

17 Department of Defence Directive (DoDD) 7045.14, Planning, Programming, Budgeting and Execution (PBBE) Process, [online] Forrás: Defense Technical Information Center, Washington D. C., 2013, 1–3 o. [2016. 01. 21.]

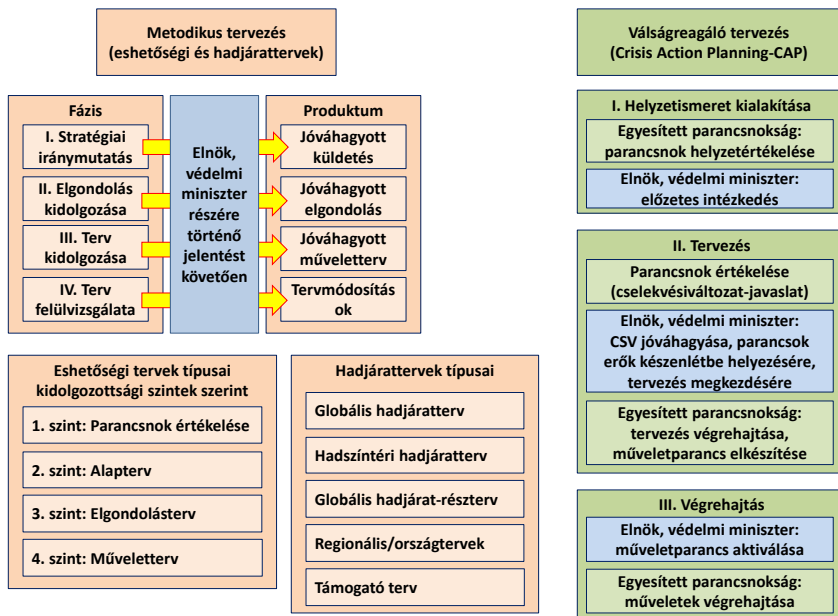
18 A Tervező, Programozó és Költségvetési Rendszert (*PPBS-Planning, Programming and Budgeting System*) jelenleg csak a civil szférában használják.

A harmadik fázisban készül el a költségvetés, vagyis a programozás eredményét pénzügyi számadatokká alakítják át. A haderőnemek a Védelemtervezési Irányelvek (DPG) és Pénzügyi Irányelvek alapján elkészítik saját költségvetésüket (*Budget Estimate Submission – BES*). A POM és BES alapján készül a védelmi minisztériumnál a Következő Évek Védelmi Programja (*Future Years Defense Program – FYDP*), amely hét évet ölel fel (elmúlt év, jelenlegi év, költségvetési év és plusz négy év). Az FYDP az 50-es címkódon kerül be az elnöki költségvetésbe, melyet a Kongresszus hagy jóvá.¹⁹

Katonai tervezés

A korábban bemutatott stratégiák mellett számos egyéb *stratégiai dokumentum* készül el, melyek a tervezés alapját biztosítják. A katonai tervezésre alapvetően három területen kerül sor: a biztonsági együttműködésben, a haderőtervezésben és a művelettervezésben.²⁰ Az első két katonai tervezés a stratégiai szintű *Összhaderőnemi Stratégiai Tervező Rendszerben (Joint Strategic Planning System – JSPS)*, míg a harmadik, a művelettervezés a stratégiai és hadműveleti szintet felölelő *Adaptív Tervező és Végrehajtó Rendszerben (Adaptive Planning and Execution – APEX)* valósul meg. Az APEX esetében játszik fontos szerepet az *Összhaderőnemi Tervezés és Végrehajtás Közössége (Joint Planning and Execution Community – JPEC)*.

5. ábra: Az Adaptív Tervező és Végrehajtó Rendszer keretében megvalósuló tervezési eljárások



(A szerző szerkesztése)

19 *Practical Financial Management – A Handbook for the Defense Department Financial Manager*. [online] Forrás: nps.edu, Graduate School of Business and Public Policy, Monterey CA, 2012. 41-67. o. [2016. 01. 23.]

20 *Joint Operation Planning Process*. [online] Forrás: au.af.mil, Joint Advanced Warfighting School, 2010. 125. o. [2016. 01. 23.]

A tervezés alapjául szolgáló stratégiai dokumentumok

A tervezés alapjául szolgáló stratégiai dokumentumok egy részét a védelmi tárcanál dolgozzák ki, és az elnök, illetve a védelmi miniszter hagyja jóvá. Másik részét az Összhaderőnemi Stratégiai Tervező Rendszerben (JSPS) az Összhaderőnemi Tervezés és Végrehajtás Közössége (JPEC) készíti el, és a védelmi miniszter, illetve a VFEB főnöke hagyja jóvá.

Az egyik legfontosabb dokumentum, melyet az elnök a Nemzetbiztonsági Tanáccsal történő konzultálást követően ad ki, a Stratégiai Irányelvek (*Strategic Guidance Statement*). Az elnök hagyja jóvá az Egyesített Művelet Parancsnokság Tervet (*Unified Command Plan – UCP*), amely a műveleti parancsnok jogkörét, küldetését, a hozzá rendelt erőket és a parancsnokság felelősségi körzetének határát jelöli ki. Az elnök a UCP által hozza létre a földrajzi stratégiai parancsnokságokat. A harmadik általa szignált dokumentum az Irányelvek Esethőségi Tervek Kidolgozásához (*Contingency Planning Guidance – CPG*), amely a GEF (lásd a következő bekezdésben) egyik alapját képezi, és az esetehőségi tervek kidolgozásához nyújt iránymutatást.

A védelmi minisztérium készíti el és a miniszter hagyja jóvá a Négyéves Védelmi Felülvizsgálatot (QDR), amely a Kongresszus számára törvényileg előírt és négyévente végrehajtható költségvetési beszámoló dokumentuma, de egyben tartalmazza a haderőszervezetet, a fejlesztési és költségvetési terveket is. A másik általa jóváhagyott dokumentum a Haderő Alkalmazásának Irányelvei (*Guidance for Employment of Force – GEF*), amely a különböző stratégiák, az elnök által jóváhagyott Irányelvek az Esethőségi Tervek Kidolgozásához (CPG) és a Négyéves Védelmi Felülvizsgálat (QDR) dokumentumai alapján készül el. A hadjárat- és esetehőségi tervek kidolgozásához meghatározza az elvárt stratégiai végállapotot, illetve a terv kidolgozásának szintjét.

A VFEB főnöke hagyja jóvá az Összhaderőnemi Stratégiai Tervező Rendszerben (JSPS) készített Nemzeti Katonai Stratégiát és az Összhaderőnemi Stratégiai Képesség Tervet (*Joint Strategic Capabilities Plan – JSCP*). A JSCP művelettervezési szempontból is jelentős, mert katonai-stratégiai iránymutatást tartalmaz a metodikus tervezés során elkészítendő hadjárat- és esetehőségi tervekhez. Ezek mellett a biztonsági együttműködés végrehajtásával kapcsolatos feladatokról is rendelkezik.²¹ Szintén a JSPS rendszerben készül el az Iránymutatás a Haderő Globális Fenntartásához (*Global Force Management Implementation Guidance – GFMIG*) dokumentum, amely haderőtervezési és szervezési szempontból fontos.

Tervezési rendszerek (JSPS, APEX)

A katonai tervezés három területéből kettő, a biztonsági együttműködés és a haderőtervezés, azaz a haderő globális jelenlétének szervezése az *Összhaderőnemi Stratégiai Tervező Rendszerben (JSPS)* kerül végrehajtásra. A rendszer, amelyben a haderőnemi vezérkari főnökök és a stratégiai parancsnokok is részt vesznek, alkalmas a haderő képességeinek felülvizsgálatára, a kockázatok elemzésére. A rendszer segítségével a VFEB főnöke az elnök, a Kongresszus és a védelmi miniszter számára javaslatokat dolgozhat ki a haderő

²¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction 3100.01C, Joint Strategic Planning System. [online] Forrás: dtic.mil, Washington D. C., 2015. D-2 o. [2016. 01. 21.]

programjainak és költségvetésének módosítására. A JSPS által elkészített stratégiai dokumentumok közül az előzőekben bemutatott Összhaderőnemi Stratégiai Képesség Terv (JSCP) a legfontosabb művelettervezési, azaz APEX szempontból.

Az APEX rendszert használó *Összhaderőnemi Tervezés és Végrehajtás Közösségébe* (JPEC) a VFEB főnöke, a támogatott egyesített parancsnok és különböző szintű összhaderőnemi és haderőnemi alárendelt parancsnokságai, a haderőnemi minisztériumok és alárendelt haderőnemi parancsnokságaik, az egyesített (összhaderőnemi) törzs, a Nemzeti Gárda, különböző védelmi minisztériumi ügynökségek és a támogató szerepkörű egyesített parancsnokságok tartoznak.

Az *Adaptív Tervező és Végrehajtó Rendszer* (APEX) 2010-ben váltotta fel az Összhaderőnemi Művelettervező és Végrehajtó Folyamatot (*Joint Operation Planning and Execution Process – JOPES*). Az Összhaderőnemi Tervezés és Végrehajtás Közössége (JPEC) az APEX rendszeren keresztül tervezi meg az összhaderőnemi műveleteket végrehajtó erők mozgósítását, felvonulását, alkalmazását, fenntartását, kivonását és leszerelését. A rendszer lehetővé teszi a legfelsőbb döntéshozók bevonását, a különböző szinteken egy időben történő párhuzamos és együttműködő tervezés, valamint átfogó megközelítést alkalmazó tervezés végrehajtását.²²

Az APEX rendszerben elkészülő tervezési dokumentumok a korábban bemutatott Hadszintér Stratégia, illetve a Stratégiai Értékelés (*Strategic Estimate*). Az utóbbit az egyesített parancsnokságok készítik el a műveleti környezet megértése, az elnöktől és a védelmi minisztertől kapott stratégiai iránymutatás feldolgozása érdekében. Ez egy békeidőben elkészített dokumentum, amely egyúttal a Parancsnok Értékelése (*Commander's Estimate*) alapjául is szolgálhat egy válságreagáló tervezés során. Nem tévesztendő össze a Parancsnok Helyzetértékelésével (*Commander's Assessment*).

Stratégiai tervezési eljárások

Az 5. ábrán látható további dokumentumok, mint például hadjárattervek (*campaign plan*), művelettervek és parancsok stratégiai és hadműveleti szintű összhaderőnemi művelettervezések eredményeként készülnek el. A stratégiai szintű tervezés alapvetően a politikai vezetés és az Egyesített Parancsnokság között zajlik, de bevonják az alárendelteteket és a végrehajtókat is (JPEC). A *stratégiai tervezés* felöleli a helyzetismeret (*Situational Awareness*) kialakításával, fenntartásával, valamint a tervezéssel és végrehajtással kapcsolatos feladatokat. Két különböző eljárás – *metodikus* és *válságreagáló tervezés* – szerint kerül végrehajtásra, amelyeken belül négy, illetve három fázisban (*planning function*) hajtják végre az előbb említett tervezési feladatokat, azaz az Összhaderőnemi Művelettervezési Folyamat (JOPP) hét lépését is.

A *metodikus tervezés* (*deliberate planning*) jellemzője a lépések előírt sorrendben, tartalommal és formában történő végrehajtása. Ilyen módszeres (alapos, rendszeres, célirányos) tervezést alkalmaznak az Eshetőségi Tervek (*Contingency Plans*) elkészítésénél, ahol közvetlen veszély nem áll fenn, csak a lehetőség, hogy valahol, valamikor bekövetkezik.

22 Joint Publication 5-0. Joint Operation Planning, II–13. o.

A Hadjáratterveket (*Campaign Plans*) is ezzel az eljárással dolgozzák ki.²³ Meg lehet különböztetni globális és hadszíntéri hadjárat terveket, illetve globális hadjárat-részterveket.²⁴

A metodikus tervezési eljárásnál a politikai vezetéstől származó Stratégiai Irányelvek mellett a következő dokumentumok tartalmaznak előjárói iránymutatást: a stratégiák, az Egyesített Műveleti Parancsnokság Terv (UCP), az Összhaderőnemi Stratégiai Képesség Terv (JSCP) és a Haderő Alkalmazásának Irányelvei (GEF). Az első, a *Stratégiai irányelvek* fázisban dolgozzák fel ezeket az iránymutatásokat, valamint hajtják végre a műveleti környezet elemzését. A fázis végén a politikai vezetés jóváhagyja a műveleti parancsnok küldetését (*mission statement*). A második, az *Elgondolás kidolgozása* fázis eredményeként a politikai vezetés jóváhagyja az elgondolást és azt a cselekvési változatot, amelyik ezt követően a részletes tervezés (*detailed planning*) alapja lesz a harmadik fázis, a *Terv elkészítése* során. Végül a politikai vezetés által jóváhagyott tervet is rendszeresen felülvizsgálják, és szükség esetén frissítik, módosítják a *Terv felülvizsgálata* fázisban.²⁵

Az eshetőségi terveket négy különböző szintű tervezési részletességgel készíthetik el: a legalacsonyabb szint a Parancsnok értékelése (*Commander's Estimate*), amely néhány cselekvési változatot tartalmaz csupán egy esetleges válság kezelésére. A következő szint az Alapterv (*Base Plan – BPLAN*), amely tartalmazza a művelet és a támogatás elgondolását, a főbb végrehajtó erőket. A harmadik szintet a több melléklettel is rendelkező Elgondolás Terv (*Concept Plan – CONPLAN*) képviseli, ami rövidített formában tartalmazza ugyanazt, ami a legrészletesebben kidolgozott Művelettervben (*Operation Plan – OPLAN*) is megtalálható.²⁶

Az 5. ábrán látható stratégiai tervezések másik eljárását, a *válságreagáló művelettervezést* (*Crisis Action Planning – CAP*), mint neve is mutatja, a váratlanul bekövetkező válsághelyzetekben alkalmazzák, és jellemző rá a politikai szinten végrehajtott dinamikus döntéshozatal, a stratégiai parancsnokkal fenntartott folyamatos információcsere, a rövid határidők, a tervezés lépéseinek kihagyása, lerövidítése. Csakúgy, mint a metodikus tervezési eljárásnál, ebben az esetben is a JPEC közössége hajtja végre a tervezést az APEX rendszerében. A tervezésnél kiinduló alapnak veszik a válság környezetére korábban kidolgozott terveket és azokat Műveletparancsra (*Operations Order – OPOrd*) alakítják.

A *Helyzetismeret kialakítása* (*Situational Awareness*) fázisban a stratégiai szintű parancsnokság elkészíti a Parancsnok helyzetértékelése (*Combatant Commander's Assessment*) dokumentumot, amely tartalmazza a felderítő értékelést és egyéb javaslatokat. A politikai döntéshozó testület többek között ennek alapján dönti el, szükség van-e katonai beavatkozásra. A VFEB főnöke aktiválja a JPEC-közösséget, és előzetes intézkedésben utasítja az egyesített parancsnokságot a cselekvési változatok kidolgozására.

A második, a *Tervezés* fázisban az egyesített parancsnokság a Parancsnok értékelése (*Commander's Estimate*) dokumentumban felterjeszti a kidolgozott cselekvési változatokat a politikai vezetés részére. A VFEB főnöke és az egyesített törzs javaslata alapján a politikai vezetés kiválasztja azt a cselekvési változatot, amely a részletes tervezés alapját

23 *Chairman of the Joint Chiefs of Staff Guide 3130*, Adaptive Planning and Execution Overview and Policy Framework, [online] Forrás: dtic.mil, Washington D. C., 2015. A–4. o. [2016.01.23.]

24 *Joint Publication 3-0. Joint Operations*. Washington D. C., 2011. V–32. o.

25 *Joint Publication 5-0. Joint Operation Planning*. II–19. o.

26 A CONPLAN nem minden esetben, de az OPLAN mindig tartalmazza az erők átcsoportosításának részletes tervét: Time-Phased Force and Deployment Data, TPFDD (ejtsd: tipfid).

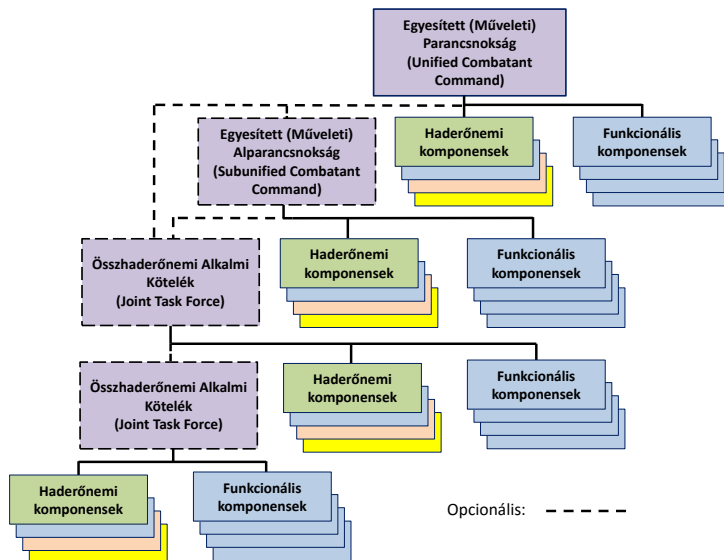
fogja képezni. A VFEB főnöke intézkedést ad ki a tervezés végrehajtására mind a JPEC közössége, mind az egyesített parancsnokság számára. A részletes tervezés végén elkészítik a Műveletparancsot (OPORD), és felterjesztik jóváhagyásra a politikai döntéshozókhöz. Az utolsó fázis a *Végrehajtás*, amely a haderő alkalmazására, a terv végrehajtására vonatkozó parancsok kiadását, a katonai műveletek megkezdését jelenti.

Összhaderőnemi művelettervezés folyamata

Eddig bemutatásra kerültek a politikai és a katonai stratégiai szintek döntéshozatali mechanizmusai, a stratégiák és egyéb dokumentumok rendszere, melyek a két szint közötti tervezés összehangolásában, a nemzeti célkitűzések érvényre juttatásában játszanak fontos szerepet. Az elnök, a védelmi miniszter és a minisztérium a politikai-stratégiai, míg az egyesített parancsnokságok a katonai-stratégiai szintet képviselik. Utolsó pontként vizsgáljuk meg, hogy a hadműveleti és a harcászati szintű kötelek hogyan kapcsolódnak be a stratégiai tervezés folyamatába és hajtják végre saját tervezéseiket.

A (stratégiai szintű) egyesített parancsnokságok állományába többféle hadműveleti szintű összhaderőnemi, haderőnemi és funkcionális parancsnokság szervezhető. A művelet jellegétől függően szervezetében létre lehet hozni *Egyesített Alparancsnokságot* (*Subordinate Unified Command*), illetve *Összhaderőnemi Alkalmi Köteléket* (*Joint Task Force – JTF*), melyek állományában ugyanúgy megtalálhatók a haderőnemi és funkcionális komponensek.²⁷ Az Összhaderőnemi Alkalmi Köteléken belül is létre lehet hozni egy ugyanilyen JTF-et a többi haderőnemi és funkcionális komponens mellett.

6. ábra: Változatok összhaderőnemi parancsnokságok létesítésére



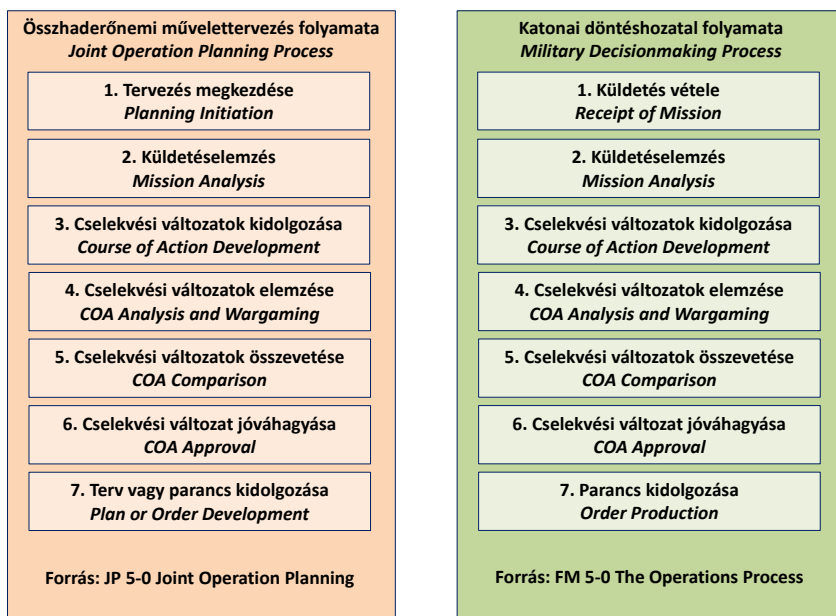
(A szerző szerkesztése)

27 *Joint Publication 1. Doctrine for the Armed Forces of the United States*. Washington D. C., 2013. V–5. o.

A gyakorlatban elég nagy átfedések lehetnek a különböző szintek között, nehéz pontos határvonalat húzni a stratégiai-hadműveleti és a hadműveleti-harcászati szint közé. Ahogy a 4. ábrán már láthattuk, a műveletektől függően egy Összhaderőnemi Alkalmi Kötelék (JTF) tartozhat ugyanúgy a stratégiai, mint a harcászati szinthez. Egy hadtest képviselheti a hadműveleti vagy akár a harcászati szintet is. Doktrinális szempontból egy összhaderőnemi parancsnokság mindig összhaderőnemi művelettervezést végez, a komponens parancsnokság pedig a haderőnemre érvényes harcászati tervezést.

A korábban bemutatott APEX rendszerben végrehajtott stratégiai szintű tervezés ugyanúgy összhaderőnemi jellegű, mint a hadműveleti szintű összhaderőnemi parancsnokságok által végzett tervezés: mindkettő az Összhaderőnemi Művelettervezési Folyamat (*Joint Operation Planning Process – JOPP*) lépéseit hajtja végre. A hadműveleti szint a tervezést végrehajthatja a stratégiai szinthez viszonyítva párhuzamos, vagy együttműködő tervezés formájában, illetve lépcsőzetes módszerrel. A tervezés alapját a korábban tárgyalt stratégiai dokumentumok, illetve az egyesített parancsnokságok által kiadott előzetes intézkedések, különböző tervezési produktumok és útmutatók, valamint parancsok jelentik. A JOPP lépései a 7. ábrán láthatók. A szárazföldi haderőnem által használt tervezés, a Katonai Döntéshozatal Folyamata (*Military Decisionmaking Process – MDMP*)²⁸ a megnevezésben kis eltéréssel, de tartalmát tekintve ugyanazt a hét lépést használja. A tengerészgyalogság által használt döntéshozatali folyamatra is ugyanez érvényes.

7. ábra: Az összhaderőnemi művelettervezés és a katonai döntéshozatal folyamatainak összehasonlítása



(A szerző szerkesztése)

28 *FM 5-0, The Operation Process*, Department of the Army, Washington D. C., 2010. B–3 o.

Összegzés

Az Egyesült Államok védelmi tervezési rendszere számos sajátossággal rendelkezik, mint például a történelmi okokból kialakult erős civil kontroll. Az elnökek, illetve a védelmi miniszternek jelentős szerepe van a stratégiák és a politikai irányelvek megalkotásában, a katonai műveletekkel kapcsolatos döntések meghozatalában. A teljes védelmi minisztérium, tehát a civil és a katonai rész is egyaránt a politikai-stratégiai szinthez tartozik, nem alkotnak külön (főlősleges) szinteket a védelmi döntéshozatali és tervezési rendszerben.

A Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának főnöke fontos szerepet játszik a politikai vezetés döntéseinek támogatásában, a Nemzeti Katonai Stratégia és az egyéb iránymutatásokat tartalmazó dokumentumok kidolgozásában. Azonban az „első számú katoná” nem a „legfőbb hadvezér”, helyette valamelyik stratégiai szintű parancsnok irányítja a katonai műveleteket olyan tervek alapján, melyeket az ő javaslatára a politikai vezetés hagyott jóvá.

Szintén egyedi sajátosság az Egyesült Államok fegyveres erőinek méretéből és képességeiből adódó szervezeti felépítés, a földrajzi és funkcionális parancsnokságok által képviselt katonai-stratégiai szint. Éppen a méretek miatt kevés állam haderejének tudnak mintául szolgálni, a haderőnemek és a műveleti (egyesített) parancsnokságok közötti felosztást azonban érdemes megvizsgálni: az erőket biztosító (*force provider*) és az erőket alkalmazó (*force employer*) szervezetek egymáshoz való viszonya mindenképpen tanulságos. A műveletek vezetését és tervezését nem egy békevezetési, adminisztrációs feladatokat ellátó parancsnokság hajtja végre, hanem egy erre a célra létrehozott egyesített parancsnokság, amelynek a válláról leveszik az erők kiképzésének, felkészítésének és felszerelésének terheit.

Legvégül érdemes megfigyelni, hogy az Összhaderőnemi Művelettervezési Folyamat – melyet a stratégiai és hadműveleti szinten egyaránt használnak – lépéseinek megnevezésében és tartalmában milyen közel áll a harcászati tervezést végző két haderőnem, a szárazföldi erők és a tengerészgyalogság tervezési folyamatához. A tervezés különböző fázisaiban elkészülő okmányok összhangban vannak mindhárom szinten, hiszen ugyanazt az eljárást használják, ugyanazzal a tartalommal ugyanolyan szempontok alapján hajtják végre a lépéseket. A tervezés összehangolását nem akadályozza eltérő rendszerek alkalmazása a különböző szinteken.

IRODALOMJEGYZÉK

- Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya. [online] Forrás: Cornell University Law School, I. cikk, 8. fejezet, 11. bekezdés. [2016. 01. 20.]
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff Guide 3130, Adaptive Planning and Execution Overview and Policy Framework, [online] Forrás: dtic.mil, Washington D. C., 2015. A–4. [2016.01.23.]
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff Instruction 3100.01C, Joint Strategic Planning System, [online] Forrás: dtic.mil, Washington D. C., 2015. D-2. [2016. 01. 21.]
- Department of Defence Directive (DoDD) 5001.1. Functions of the Department of Defense and Its Major Components. [online] Forrás: Defense Technical Information Center, Washington D. C., 2010. p. 1. [2016. 01. 21.]

- Department of Defence Directive (DoDD) 7045.14, Planning, Programming, Budgeting and Execution (PBBE) Process**, [online] Forrás: Defense Technical Information Center, Washington D. C., 2013, p. 1–3. [2016. 01. 21.]
- FM 5-0, The Operation Process*, Department of the Army, Washington D. C., 2010. B–3 o.
- Huba WASS DE CZEGE: The Military Power to Deter, Defend, Enforce and Pacify. In: Joseph DA SILVA et al. (eds.): *American Grand Strategy and the Future of U.S. Landpower*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, Carlisle, PA, 2014, p. 130.
- Joint Operation Planning Process**. [online] Forrás: au.af.mil, Joint Advanced Warfighting School, 2010. p. 125. [2016. 01. 23.]
- Joint Publication 1. Doctrine for the Armed Forces of the United States*. Washington D. C., 2013. V–5.
- Joint Publication 3-0. Joint Operations*. Washington D. C., 2011. V–32.
- Joint Publication 3-08, Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations*. Washington D. C., 2006. A-C-3.
- Joint Publication 5-0. Joint Operation Planning*. Washington D.C. 2011.
- KÉPES György: **Az amerikai állammodell**. Az Egyesült Államok alkotmányának alapelvei. [online] Forrás: *Rubicon Online* 1997/8. [2016. 01. 21.]
- Practical Financial Management – A Handbook for the Defense Department Financial Manager**. [online] Forrás: nps.edu, Graduate School of Business and Public Policy, Monterey CA, 2012. p. 41–67. [2016. 01. 23.]
- Presidential Policy Directive-1. Organization of the National Security Council System**. [online] Forrás: fas.org, The White House, Washington D. C., 2009. p. 1. [2016. 01. 23.]
- Samuel P. HUNTINGTON: *A katona és az állam*. Zrínyi Kiadó – Atlanti Kutató és Kiadó, Bp., 1995, 85–89. o.
- Tami Davis BIDDLE: *Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioners Need to Know*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, Carlisle, PA, 2015, p. 48.
- The National Military Strategy of the United States of America**. [online] Forrás: jcs.mil, Washington D. C., 2015. p. 5. [2016. 01. 20.]