

Kucsma András
kucsma.andras@hm.gov.hu

A STRATÉGIAI LÉGI SZÁLLÍTÁSI KÉPESSÉG PROGRAM BEFOGADÓ NEMZETI TÁMOGATÁSÁNAK TAPASZTALATAI

Absztrakt

A tanulmány most közzé tett része áttekinti a Stratégiai Légi szállítási Képesség (SAC) program Befogadó Nemzeti Támogatásának (BNT) eddigi gyakorlatát. A tanulmány alapja az a tapasztalat, amelyet a BNT nyújtásban résztvevő kormányzati szervek, HM és MH szervezetek szakértőivel együttműködve a szerző a SAC BNT koordinálásában szerzett. A SAC BNT számos olyan területre is kiterjed, ahova az általánosan elfogadott és gyakorolt BNT nem. A HM, illetve az MH logisztikai rendszerében bekövetkezett szervezeti és funkcionális változások miatt a korábban kialakított támogatási rend újragondolása megkerülhetetlen.

Kulcsszavak: logisztika; Stratégiai Légi szállítási Képesség (SAC) program; Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT);

Bevezetés

A Befogadó Nemzeti Támogatás (BNT) a szövetséges logisztikai biztosítás fontos része. A BNT feladatait, a megvalósításhoz vezető lépések sorozatát, jellemzően a konfliktushelyzet kezelésére felvonuló alakulatok által igényelt termékek és szolgáltatások, valamint a működésükhöz szükséges infrastruktúra biztosítására alakították ki. A hadgyakorlatok és logisztikai rendszer-gyakorlatok is jellemzően ebben a helyzetben elvárt lépésekre összpontosítanak.

A BNT így kialakított támogatási rendszere, módszerei és eljárásai segítik egy befogadó nemzet területén hosszútávra letelepülő katonai szervezet részére nyújtandó BNT tervezését, előkészítését és megvalósítását, de csak korlátozásokkal alkalmazhatóak. A BNT-re kialakult általános NATO eljárásrend a hosszútávra letelepülő katonai szervezet részére nyújtandó BNT esetén nem számol több olyan területtel, amelyet ebben az esetben a befogadó nemzettől igényelnek, elvárnak.

A SAC programban létrehozott NATO Légi szállítási Menedzsment Ügynökség¹ (NAMA) és a Nehéz Szállító Ezred (HAW) letelepedését segítő erőfeszítések eredményesek voltak. A Stratégiai Légiszállítási Képesség (SAC) program azonban korábban előre nem látható BNT lépések megtételét tette szükségessé. Ezek megoldása, valamint az a tény, hogy a BNT nem egy koherens, a

¹ Az időközben bekövetkezett NATO ügynökségi reform során a NAMA mint önálló NATO szervezet megszűnt és NSPA/NAMP, mint egy szervezetileg el nem különülő program néven beolvadt a NAMSA bázisán létre jött NATO Ellátó Ügynökségbe (NSPA).

szükséges tevékenységeket egységbe fogó támogatási koncepció mentén valósult meg, az eredményezte, hogy a támogatási tevékenységet számos esetben késedelmes reagálás jellemezte a felmerülő problémákra.

Jelen tanulmány alapja az a tapasztalat, amelyet a BNT nyújtásban résztvevő kormányzati szervek, HM és MH szervezetek szakértőivel együttműködve a szerző a SAC BNT koordinálásában szerzett. A SAC BNT-ben eddig elért eredmények arra ösztönöznek, hogy áttekintsük az eddigi tevékenységet és korszerű projekt alapú módszerek meghonosításával növeljük a BNT eredményességét és hatékonyságát.

A tanulmány most közzétett része áttekinti a SAC BNT eddigi gyakorlatát. A tanulmány második része számba kívánja venni a modern, a piaci szereplők által is gyakorolt programszervezési- és vezetési módszereket és javaslatot tesz a SAC BNT korszerűsített működtetésére.

1. A STRATÉGIAI LÉGI SZÁLLÍTÁSI KÉPESSÉG PROGRAM

A SAC eredményes működése nagymértékben függ a program részére a kormányzati szervek, a HM és az MH szervezetei által nyújtott adminisztratív, repülésbiztonsági, híradó-informatikai, logisztikai és egészségügyi támogatástól, a működéshez szükséges létesítmények rendelkezésre állásától, illetve a program részére nyújtott mindenoldalú biztosítás mértékétől és minőségétől, azok időbeni megvalósításától.

A SAC program NATO kezdeményezésre, a szövetség stratégiai légiszállítási képességhiányának csökkentése érdekében indult 2007-ben. Kezdetekben az USA által is használt – egyébként is túlsúfolt – Ramstein légibázis volt kiszemelve a gépek állomásoztatására. A képesség megteremtését célzó tárgyalások során nem volt jelentkező nemzet a felségjelet adó nemzet státuszára.

Az előkészítés egyik fázisában Magyarország felajánlotta, hogy vállalja a felségjelet adó nemzet szerepét, ha a gépek állomásoztatása hazánkban történik, egyidejűleg felajánlva a pápai repülőteret a SAC Fő Műveleti Bázisául. A felajánlást követően felmérésre került a repülőtér és környezete. A felmérés még elfogadható feltételekkel rendelkezőnek ítélte meg az akkor rendelkezésre álló körülményeket.

A felmérés megjelölte azokat a területeket is, ahol a fejlesztéseket meg kellett kezdeni annak érdekében, hogy Pápa Bázisrepülőtér (BRT) már az első C-17 repülőgép megérkezését követően képes legyen annak működési feltételeit – beleértve a személyzet élet és munkakörülményeit is – biztosítani.

A döntéssel kezdetét vette a SAC BNT feladatok tervezése, szervezése és végrehajtása. A BNT előkészítését a HM FHH jogelődje, a HM FLÜ koordinálta. Az előkészítésbe vonták a HM JF-et, az akkori HM KPÜ-t, valamint az akkor még önállóan létező HM IÜ-t.

A SAC program végrehajtásával összefüggő befogadó nemzeti támogatás elgondolásának kialakítása a magyarországi állomásoztatására és működésére

megkötött nemzetközi megállapodások² előkészítése során történt. A megállapodások nagy részben lefedik az elvárt befogadó nemzeti támogatást, de számos területen – a HM és NAMA között létrejött – egyedi megállapodások megkötését is szükségessé tették.

A pápai repülőtér vonatkozásában elkészült egy Átfogó Infrastrukturális Fejlesztési Terv (ÁIFT), amely a különféle nemzetközi és nemzeti fejlesztési programok lehetőségeinek elemzése alapján iránymutatásként szolgál az egyes programok keretében megvalósítandó infrastrukturális fejlesztésekhez – ideértve a hírdó-informatikai területet is – megteremti a lehetséges fejlesztési lépések közötti összehangolás lehetőségét és kiindulási alapot szolgáltat a részletes tervezések megkezdéséhez.

A SAC program egyedi sajátosságai, a folyamatos támogatás területén szerzett korábbi ismeretek és a logisztikai szervezési tapasztalatok elévülése, illetve korlátozott volta egyedi, az adott helyzetre szabott megoldásokat eredményezett. A HM, illetve az MH logisztikai rendszerében bekövetkezett szervezeti és funkcionális változások miatt is a korábban kialakított támogatási rend újragondolása megkerülhetetlenné vált.

2. A JELENLEGI BEFOGADÓ NEMZETI TÁMOGATÁSI RENDSZER LEÍRÁSA

A SAC befogadó nemzeti támogatásának végrehajtását a 2045/2008. Kormány határozat a minisztériumokra, illetve országos hatáskörű szervekre, a támogatás koordinálását pedig a Honvédelmi Minisztériumra ruházta. A Honvédelmi Miniszter – a kormányhatározatban kapott felhatalmazás birtokában – a 118/2008. számú utasításában határozta meg a befogadó nemzeti támogatás végrehajtásának rendjét.

2.1. A SAC befogadó nemzeti támogatásának tartalma

A SAC BNT számos olyan területre is kiterjed, ahova az általánosan elfogadott és gyakorolt BNT nem. Annak következtében, hogy amíg az BNT átvonuló, vagy ideiglenesen tartózkodó katonai szervezetek támogatását célozza, a SAC hosszútávra települt le és ennek következtében számos területen vesz igénybe olyan támogatást, amely az előbbi esetben nem jellemző. A SAC folyamatosan, nagy értékben szerez be termékeket és szolgáltatásokat Magyarországon. A SAC használja a Pápa Bázis Repülőtéren NSIP keretein belül megvalósított és nemzeti kezelésbe átadott beruházások jelentős részét is.

A SAC működése során nem csak a BNT-re támaszkodik, hanem önmaga is fejleszt és beruház a HM által részére rendelkezésre bocsátott ingatlanokon. Az elmúlt időszakban számos beruházás valósult meg a NAMA általi, a NAMA és nemzeti közös, illetve kizárólag nemzeti finanszírozásból. A NAMA - NSPA/NAMP beruházások kivitelezésének elősegítése a SAC BNT sajátos formája.

² SAC MOU, Basing Arrangements, Base O & M megállapodás, stb.

A SAC műveleti tevékenysége során a C-17 repülőgépek, mint magyar katonai szállító repülőgépek működnek nemzetközi legénységgel, ami számos sajátos jogkövetkezménnyel és támogatási igény megjelenésével jár együtt.

2.2. A támogatásban résztvevő szervezetek és feladataik

Az 118/2008. HM utasítás befogadó nemzeti támogatás feladatainak végrehajtásra a HM FHH jogelődjét, a HM FLÜ-t jelölte ki³. A jogutód HM FHH szerepe azon BNT feladatok megvalósítása terjed ki, amelyekre jog- és hatáskörrel rendelkezik, azokon a területeken, amelyek nem tartoznak a hatáskörébe, a HM utasítás szerint a HM FHH feladata a támogatást igénylő és a potenciális támogató közötti egyeztetési lehetőség megteremtésére korlátozódik.

A SAC program befogadó nemzeti támogatásában eddig tevőlegesen is részt vett a KüM, a BM, az NGM, az NEFMI, az NFM és háttérszervezete, a Veszprém megyei és Pápa város önkormányzata, valamint a HM. A tárcán kívüli befogadó nemzeti támogatás végrehajtásának koordinálását – a jogelőd HM FLÜ feladatait – a HM FHH végzi. A – teljesség igénye nélkül – az alábbi területek azok a tevékenységek, amelyek meghatározott támogatást végző szervezetekhez kötődnek és a hagyományos BNT feladatokhoz nem sorolhatók:

- A KüM saját hatáskörében végzi a légi szállítási feladatokhoz szükséges diplomáciai engedélyek beszerzését;
- A BM részt vett a SAC állományának Magyarországi tartózkodását legalizáló iratok kiadásának előkészítésében, a hozzátartozók tartózkodási engedélyezési folyamatában;
- Az NGM-ben több éve folyik a SAC állományába tartozók privilégiumai és kedvezményei megadásához szükséges feltételek kidolgozása;
- A NEFM jogelőd szervezete közreműködött a SAC családok gyermekei iskoláztatásának megoldásában;
- Az NFM készíti elő a 83 sz. főközlekedési út rekonstrukciójának előkészítő munkálatait;
- Az önkormányzatok hozzájárultak a SAC állomány helyi közösségbe való beilleszkedésének előremozdításához;
- A HM és az MH szervezetek a koordinációs feladatokon túl végzik a Pápa Bázisrepülőtéren a SAC részére a Bázis Megállapodásban vállalt feladatokat.

2.3. A támogatás irányítása és vezetése

A 118/2008. HM utasítás a HM kabinetfőnök részére határozza meg a SAC BNT irányítási feladatokat, ezen feladatok más HM vezetőhöz nem kötődnek. Ennek egyik nyilvánvaló példája az, hogy a HM SZMSZ egyetlen helyen, a HM LOGCSF-ségnél említi a SAC programot és részvételi feladatokat határoz meg számára. Ennek következtében a SAC BNT feladatainak irányítását a HM és az MH vezetők saját szakirányítási feladatainak részeként látják el.

³ 118/2008 HM út. 3§

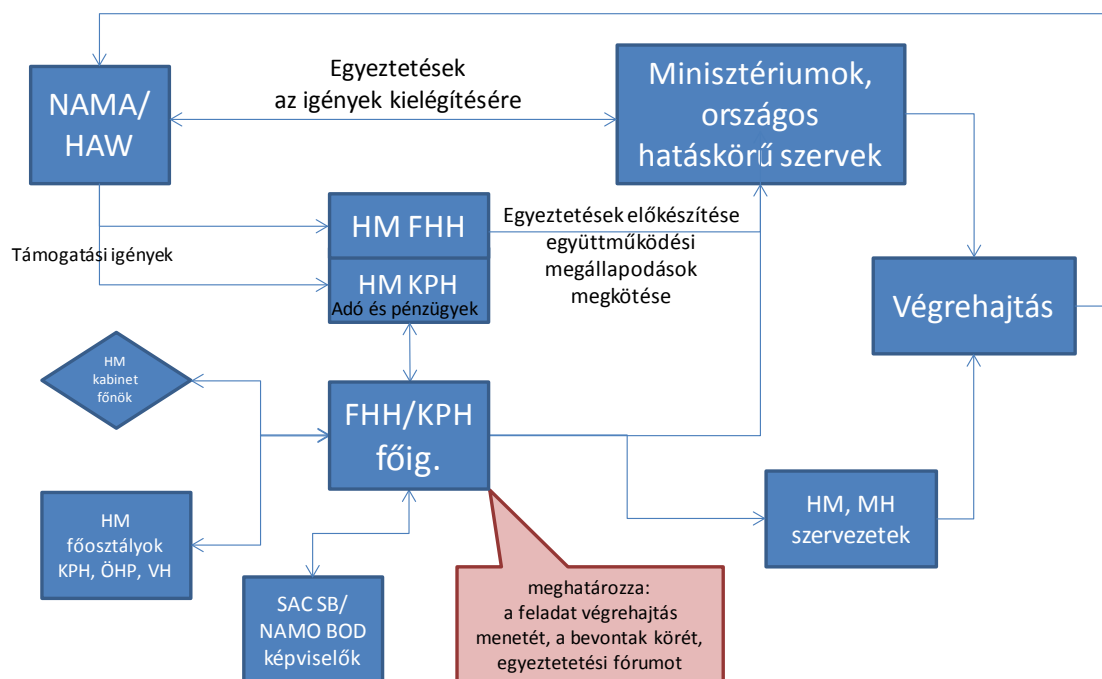
Az irányításnak ez a módja lehetőséget teremt a SAC BNT feladatoknak HM, illetve MH vezetői szintű kezelésére, de ez a megoldás azzal a kockázattal jár, hogy a SAC program elveszítheti azt a jelentőségét, amely megilleti azt a nemzetközi programot, amelyet a NATO és az EU fórumokon, mint példaadó megoldást említenek. A körülmények miatt alulfinanszírozott BNT feladatok elveszthetik az őt megillető prioritást és esetenként nemzetközi ellentéteket is eredményezhet a SAC nemzetek és hazánk között, annak ellenére is, hogy jelentős erőfeszítéseket teszünk a program sikere érdekében.

Az így kialakult helyzetben:

- a SAC BNT feladat irányítása – mint az általános BNT része – a HM VGHÁT szakirányítási feladatai közé sorolható;
- a HM FHH főigazgató, adó- és pénzügyi kérdésekben pedig a HM KPH főigazgató vezeti és koordinálja a SAC BNT feladatainak megvalósítását.

2.4. A támogatási rend leírása

A befogadó nemzeti támogatás korábban elgondolt és kialakult folyamata az 1. sz. ábrán látható:



1. ábra. A Befogadó Nemzeti Támogatás szervezésének folyamata

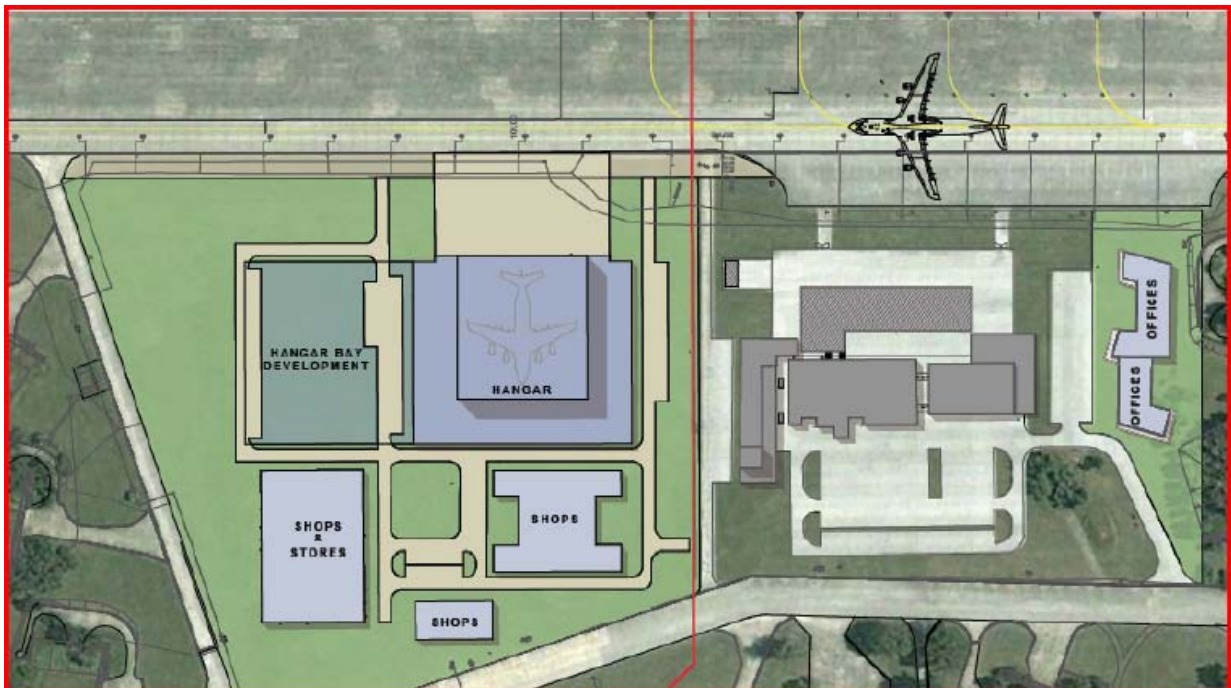
A HAW, illetve a NSPA/NAMP befogadó nemzeti támogatási igényeit, az elvárt támogatást a NSPA/NAMP adja át a HM FHH részére. Azon igényeket,

amelyek az adó-, illetve program pénzügyi támogatás területet érintik, a HM KPH főigazgató hatáskörébe tartoznak.

A beérkezett feladatok végrehajtásának menetére, a feladat végrehajtásába bevontak körére, a szükséges egyeztető fórum meghatározására a HM FHH főigazgató jogosult. A döntés előkészítésébe bevonja a HM főosztályokat, a HM KPH-t, illetve az MH ÖHP-t is.

Sajátos, hogy a 118/2008. HM utasítás a BNT feladatainak végrehajtására, a végrehajtás irányításra, a beszámoltatás rendszerére nem tér ki. Ennek megfelelően a korábbi HM FLÜ ezt a hiányosságot koordinációs értekezletek levezetésével vélte helyettesíteni. Az értekezletek mellett, hogy fórumot biztosítottak a BNT végrehajtásában résztvevők számára, részükre megteremtették az információ-megosztás lehetőségét is. A koordinációs értekezletek azonban nem pótolták az érdemi és hathatós vezetői beavatkozást, amelyre számos esetben szükség lett volna.

A HM utasítás ugyancsak mellőzi a BNT feladatainak pénzügyi forrásai tisztázását és ezen szükséges források megteremtését, illetve a források kívánatosnak látszó elkülönítését. Ennek következtében a SAC BNT bekerült a HM tárcsa éves erőforrás- és költségvetés tervezésének rendszerébe, amely köztudottan forráshiánnyal küzd. Ennek következményeként a SAC BNT itt sem kapta meg az elvárható magas prioritásokat.



2. ábra. A SAC hangár tervezett telepítési vázlat

Az így kialakult helyzetben a SAC BNT feladatok végrehajtása a program részes nemzeti részéről számos elmarasztaló értékelést kapott, amely a HM FHH

vezetését arra készítette, hogy minden fórumot felhasználva biztosítsa a SAC BNT kiemelt kezelését és kellő súlyát. Ezek az erőfeszítések fordulatot hoztak a program megítélésben, úgy a vélemények alakulásában, mint a kedélyek megváltozása területén. Ennek a kedvező fejleménynek jó példája az C-17 multi funkciós hangár beruházásának elindítása.

2010-ben a NAMA több európai országban végzett és végeztetett felmérést, amely során C-17 szállítógép befogadására alkalmas hangárt kerestek. Formálisan és informálisan a SAC nemzetek több felvetéssel éltek, amelyben elégedetlenségüket fejezték ki a BNT-ben kapott szolgáltatásokkal. A HM FHH vezetésének megváltozott megközelítése fordulatot hozott a BNT megítélésében és ennek eredményeképpen 2011 év júniusában a SAC nemzetek döntést hoztak a hangár megépítésének megkezdésére.

Összegzés és következtetések

A 2008-ban létrehozott BNT rendszer jelentősen hozzájárult a SAC magyarországi letelepedéséhez, az alapvető infrastrukturális feltételek megteremtéséhez, valamint általánosságban a korai működéshez szükséges egyéb feltételek kialakításához. Azonban a kialakult rendszer az időközben bekövetkezett változások miatt egyre nehezebben reagált a támogatást igénylőktől érkező igényekre.

A kormányzati rend átalakítása új kihívások elé állította a BNT koordinációjára kijelölt HM FHH-t, mert korábban nem jött létre kormányzati egyeztető fórum a SAC BNT HM tárcán kívüli feladatainak egyeztetésére. Nem történt – a kormányhatározat által vélelmezett –, a SAC BNT érdekében megkötni szükséges együttműködési megállapodás egyetlen területen sem.

A HM egymást követő struktúraváltása felszaggatta a kialakulóban lévő munkamegosztást és a koordinációhoz elengedhetetlen munkakapcsolatokat. Az átszervezések során megszűnt, átalakult, illetve létrejött új szervezetek formális beillesztése a SAC BNT rendszerébe csak részlegesen történt meg.

Következésképpen a SAC BNT rendszerét újra kell gondolni és tovább kell fejleszteni, hogy megfeleljen a változó körülmények által vele szembe támasztott követelményeknek.

A BNT koncepció továbbfejlesztése a kialakult támogatási gyakorlat, a SAC magyarországi működésének közel három éves támogatási tapasztalatainak figyelembe vételével kell, hogy történjen, annak érdekében, hogy:

- újrafogalmazásra és meghatározásra kerüljön a befogadó nemzeti támogatásba bevont kormányzati és honvédelmi szervek és szervezetek feladatai és felelősségi köre;
- iránymutatást adjon a SAC részére nyújtott befogadó nemzeti támogatás magasabb szinten történő végrehajtásához;
- összehangolásra kerüljenek azok az erőfeszítések, amelyek lehetővé teszik a sikeres befogadó nemzeti támogatás megvalósítását.

Az SAC program befogadó nemzeti támogatása összetett feladat, több támogatási területen egy időben számos feladat végrehajtását igényli, a támogatás kivitelezésének erőforrásigénye jelentős, ezért a támogatás sikere nagymértékben függ a támogatási erőfeszítések térben és időben történő összehangolásától. A SAC BNT korszerűsítése a polgári életben meggyökeresedett és eredményeket felmutató módszerek alkalmazásával eredményesebben történhet a jövőben.

Felhasznált irodalom

Szarvas László, Stratégiai Légiszállítási Képesség – egy többnemzeti megoldás (Nemzet Biztonság 2008. június)

A SAC program koordinációs üléseinek feljegyzései és jegyzőkönyvei – 2008-2012

A SAC program vezetőtestületinek ülésein készült jegyzőkönyvek és összefoglalók – 2009-2012

118/2008. számú HM utasítás a befogadó nemzeti támogatás végrehajtásának rendjéről