

## OBRAMBNO PLANIRANJE – NUJEN INSTRUMENT POLITIKE PRI ZAGOTAVLJANJU OBRAMBNIH POTREB DRŽAVE

## DEFENCE PLANNING – VITAL POLICY INSTRUMENT IN SUPPORTING A NATION'S DEFENCE NEEDS

**Povzetek** V prispevku predstavljamo znanstvena in aplikativna spoznanja pomembnih teoretikov in avtorjev 19., 20. in 21. stoletja s področij teorije strategije, teorije in filozofije vojne in vojskovanja ter vojaške zgodovine, ki so pripomogli k prepoznavanju in utrjevanju pomena obrambnega planiranja (Carl von Clausewitz, Liddell Hart, Bernard Brodie, Colin S. Gray, Harry R. Yarger, Williamson Murray in drugi). Na podlagi analize njihovih teoretičnih spoznanj proučujemo nujnost razvijanja strateške misli v obrambnem planiranju in nujnost obstoja obrambnega planiranja. Ta je v sodobnem svetu prepoznan kot eden od najučinkovitejših instrumentov države pri zagotavljanju njenih obrambnih potreb in obvladovanju negotove prihodnosti nacionalne varnosti.

**Ključne besede** *Politika, strategija, obrambno planiranje.*

**Abstract** The article presents scientific and applicative findings of important 19<sup>th</sup>, 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century theoreticians and authors in the field of strategy theory, war and warfare theory and philosophy, and military history, who have contributed to the acknowledgment and reinforced importance of defence planning (Carl von Clausewitz, Liddell Hart, Bernard Brodie, Colin S. Gray, Harry R. Yarger, Williamson Murray et al.). On the basis of the analysis of their theoretical findings, we examine the urgency of developing a strategic thought in defence planning and the urgency of its existence. In the contemporary settings, defence planning is recognised as one of the most effective national instruments in the support of its defence needs and management of national security's uncertain future.

**Key words** *Defence Planning, Strategy, Policy.*

## Uvod Izhodiščna vprašanja o kontekstu obrambnega planiranja

Bistvo obrambnega planiranja je v najbolj splošnem smislu predvidevanje<sup>1</sup>. Pri predvidevanju, še posebno pri tako pomembnih zadevah, kot je obrambno prizadevanje države, ne odkrivamo prihodnosti, temveč poskušamo pokazati mogočo prihodnost. V obrambnem planiranju in z njim povezanimi proračunskimi aktivnostmi je neizogibno predvidevanje glede prihodnosti, na katero lahko na podlagi možnosti izbire in posledičnega ignoriranja drugih možnosti močno (nepredvidljivo) vplivamo. Ignoriranje nekaterih možnosti pri opredeljevanju prihodnosti v procesu obrambnega planiranja ustvarja vprašanja obrambnim planerjem, ki jih bomo v tem prispevku poskušali pojasniti. Prispevek temelji na tezi, da ni mogoče pripraviti plana, ki bi bil absoluten in »pravi« za prihodnost, saj je takšno védenje pravzaprav nemogoče.

Ne glede na to, da ne obstaja nobena zanesljiva strokovna metoda, ki bi jo lahko preprosto uporabili pri planiranju prihodnosti, in da se pri tem soočamo s predvidevanjem, z znanim in neznanim, obrambno planiranje mora biti izvedeno. Iz tega lahko sklepamo, da je v znanstvenem raziskovanju obrambne dejavnosti, še posebno v okviru uporabe znanstvenoraziskovalnega dela v obrambnih pripravah, ki so, kot pravi Grizold (1989, str. 1613–1616), temeljni dejavnik obrambne moči družbe, še precej neraziskanega področja za znanstvena dognanja, temelječa zlasti na kvantitativnih metodah, ki bi lahko komplementarno prispevale k teoretičnim izhodiščem za razvoj obrambnega področja. Hkrati se moramo zavedati, da vsi dosežki politike in strategije niso vselej primerni za izvedbo prepričljivih znanstvenih analiz, ki bi bile preverljive s testiranjem. Človekova politična presoja – individualna ali kolektivna, prijateljska ali sovražna – lahko na primer odločilno vpliva na spreminjanje racionalnega procesa zaradi subjektivnega in neracionalnega vedenja<sup>2</sup>.

Pri proučevanju koncepta obrambnega planiranja izhajamo iz njegove funkcionalnosti, nujne zgodovinske podobnosti pa bomo iskali le pri proučevanju (dis)kontinuitete,

<sup>1</sup> V slovenski strokovni literaturi, zlasti s področja menedžmenta, ki najbolj temeljito obravnava strateško planiranje, je najpogosteje uporabljen izraz »predvidevanje« (na primer Možina (et al.), 2002, Rozman (et al.), 1993, Tavčar, 2005). Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga njegov pomen v dveh različicah: (1) »na osnovi določenih dogodkov, pojavov biti prepričan o uresničitvi česa« (npr. vnaprej predvideti konec vojne) in (2) »na osnovi določenih potreb, želj vnaprej določati, upoštevati« (npr. predvideti vzpostavitev zmogljivosti). Pomen slednje različice je najbolj povezan z bistvom strateškega planiranja, kot ga obravnavamo v prispevku. V tujih znanstvenih in strokovnih delih, ki obravnavajo različne vidike obrambnega planiranja, se uporablja tudi izraz »ugibanje« (angl. gueswork) (Gray, 2014 a, 2014 b, 2010). Izraz v slovenskem izrazoslovyu zveni nekoliko skrivnostno, povezano s preveč neznankami, nedoumljivostjo, ki bi lahko strateško oziroma obrambno planiranje prikazale v slabšalni obliki in relativizaciji njegove pomembnosti, čeprav so po razlagi Slovarja slovenskega knjižnega jezika sestavine ugibanja tudi naključje in intuicija, ki so, kot je to predstavljeno v prispevku, prav tako pomembni, zlasti pri strateškem odločanju.

<sup>2</sup> Narava človeka in spremenljiv značaj ljudi, ki sodelujejo v obrambnem planiranju, nenehno nihata med neracionalnostjo in razumom. Po eni strani je lahko na primer racionalno vedenje pri uresničevanju ambicij, ki izhajajo iz vizije in vrednot, smotrno, po drugi strani pa je lahko absurdno in celo moralno sporno (Gray, 2014 b, str. 15). Z vidika dveh najpomembnejših lastnosti narave človeka so takšna dejanja človeka razumljiva, saj je učljiv in lahko sprejme informacije iz okolja, ki jih nato izživi nazaj v okolje; torej lahko spreminja svoj način delovanja, vedenja, čutenja in razmišljanja.

ki bi lahko problem bolje razjasnila in razumela. S takšno predpostavko želimo raziskovanje usmeriti na bistvo obrambnega planiranja skozi čas, prostor, politiko, kulturo in tehnologijo. Ne glede na bolj ali manj napredno usmerjenost tega prispevka po boljšem razumevanju koristnosti obrambnega planiranja pri nacionalnovarnostnih prizadevanjih države se opiramo tudi na celovitost proučevanja obrambnega planiranja z vidika njegove relevantnosti. V prispevku so obravnavana tudi nekatera vodilna načela kot okvir za razmišljanje in ključna vprašanja, ki bi jih bilo treba ustrezno obravnavati tudi v slovenskem prostoru v kontekstu teoretičnega in praktičnega razumevanja kompleksnosti sodobnega procesa obrambnega planiranja.

## 1 OBRAMBNO PLANIRANJE SKOZI ZGODOVINSKO PERSPEKTIVO

Vojaški zgodovinar Murray (Gray, 2014 b, str. 13) pravi, da je bilo v obdobjih antike in srednjega veka razumevanje velike (grand) in vojaške strategije<sup>3</sup> zelo preprosto. Zato dopušča možnost razlage, da pred 18. stoletjem ni bilo koncepta, kot ga poznamo danes pod pojmom »strateško planiranje«. Murray (prav tam) povezuje izvor sodobnega strateškega planiranja glede na zgodovinske ocene in dokazljivost z naraščajočimi potrebami vojaške logistike in tehnološkim razvojem orožja, ki so vedno predstavljali meje operativnih, strateških in političnih zmožnosti.

Veliko avtorjev (Gray, 2014 b, Creveld, 1977, Kane, 2001) prepozna vzpostavitev koncepta obrambnega planiranja šele v drugi polovici 19. stoletja, ko se je radikalno preoblikovalo vojaško planiranje, ki se je nato dve stoletji razvijalo ter kvalitativno posodabljalno in prilagajalo zahtevam sodobnega časa. Po končani prusko-avstrijski vojni leta 1866 in francosko-pruski vojni leta 1871 se je večina evropskih vojsk zavedala potrebe po izšolanih štabnih častnikih in po oblikovanju močnega generalštaba, sposobnega soočiti se z zahtevami sodobnega bojevanja. Nadvse pomembno je postalo sistematično in načrtno planiranje vseh faz vojne in bojevanja, pri čemer je bilo najpomembnejše skrajšanje teh planskih procesov, saj je čas mobilizacije postal osrednji dejavnik vojaškega planiranja (Stergar, 2004, str. 17–18). Prusija je z razvojem vrhovnega poveljstva (generalštaba), odgovornega za planiranje in izvedbo obsežnega vojskovanja, postala vzor številnim državam. Francija je na primer leta 1880 ustanovila svojo »École de Guerre«. Tudi ZDA in Britanija sta, čeprav ne z veliko naklonjenostjo, vpeljali planiranje kot profesionalno funkcijo, ki so ga v britanskem primeru pospešile šele boleče izkušnje iz 2. burske vojne (1899–1902). Te izkušnje so povzročile velike vojaške reforme Britanije, uvedbo načelnika imperialnega generalštaba ter podrobno planiranje mobilizacije ob vojni (več o tem Hodgson, 2009, Grant, 2014, 2016, Benko, 1997).

<sup>3</sup> Pomen in hierarhična raven strategij sta podrobneje predstavljena v Vuk, 2016, str. 29. V tem prispevku bomo izraz »velike (grand)« strategije uporabljali v najširšem pomenu besede. V strokovni literaturi se takšnim splošnim strategijam, s katerimi se ukvarjajo najvišja državna vodstva, ki imajo v rokah vse vzvode državne moči, pogosto doda pridevnik velika, nacionalna (ali grand) strategija. Žabkar (2003, str. 183) takšno strategijo označuje z metastrategijo, ki usmerja politično, vojaško, gospodarsko, diplomatsko strategijo in vse druge parcialne strategije.

Učinek obrambnega planiranja kot profesionalne funkcije je bil razviden v večnacionalnih izkušnjah iz leta 1914, ki je povzročil celo, da so podrobno oblikovali predvojne načrte ter napisali scenarij za vseevropsko vojno, ki bi jo lahko v vsakem trenutku sprožil samo en incident (Grant, 2014, str. 22–23). Obsežnost in trajanje prve svetovne vojne so tako omogočale zlasti sposobnosti vojaških in civilnih planerjev, ki so znali izkoristiti učinke sodobne tehnologije pri oskrbi in premikih. Zgodnji potek vojne leta 1914 kaže tako uspeh kot tudi velike omejitve predvojnega vojaškega planiranja, ravno zaradi svoje ozke vezanosti na vojaško področje pri usmerjanju vodenja sodobne velike koalicijske vojne.

Poznavanje verjetnega koncepta prihodnjega značaja vojne in vojskovanja ima neposredno korelacijo z učinkovitostjo obrambnega planiranja. Vprašanje pa je, »kakšna je zanesljivost vedenja o tem, kakšna bosta prihodnja vojna in način vojskovanja?«. Za prihodnost je namreč veliko možnosti, odločitev za eno izmed njih, ki naj bi se zgodila, pa je zgolj posledica naše izbire. Ta spoznanja je Gray (2014 b, str. 34) združil v trditve, da je preteklost »singularna<sup>4</sup>«, ne glede na pestro interpretacijo zgodovinarjev, medtem ko je prihodnost z današnjega vidika in kontrasta »pluralna<sup>5</sup>«. Za ponazoritev te trditve izpostavljam predpostavko: četudi bi politiki in strategji v za njih relevantnem času dovolj dobro poznali značaj vojne in vojskovanja, zaradi pluralnega kontrasta prihodnosti ne bi mogli popolnoma vplivati oziroma se izogniti svetovni katastrofi v obdobju 1914–1918. Ta pluralni kontrast prihodnosti pravzaprav predstavlja nenehen izziv za obrambno planiranje.

Za velik del zgodovine lahko rečemo, da je bil nepretrgan preplet politike, diplomacije in vojskovanja dovolj stabilen, da je omogočil izvajanje in razvoj obrambnega planiranja ter zaupanje v njegov pomen pri doseganju ciljev. V povezavi s tem lahko obrambno planiranje razumemo kot posledico priprave na prihodnost, ki ne more biti tesno omejena samo na vojsko in gotovo ne na izključno operativne načrte vojnih operacij (ali načrte kampanj). Ti operativni načrti in ocene taktične učinkovitosti nimajo velikega pomena brez jasnega razumevanja sodobne vojne, ki jo zaznamujejo aktualne okoliščine konfliktov. Clausewitz (2004, str. 18–28) je opredelil vojno kot akt sile, ki jo vedno izzove politični motiv in nanjo tudi nenehno vpliva. Za stratege, planerje in operativne poveljnike je zelo pomembno poznavanje sodobnega značaja vojskovanja, kljub negotovostim, na katere vplivajo tudi posamezne (ali kolektivne) človekove izbire (Gray, 2014 b, str. 34). Prusija in pozneje Nemčija sta uživali zavidanja vreden ugled pri vodenju sodobnega štabnega dela in še posebno profesionalnega vojaškega obvladovanja železniškega sistema kot najpomembnejšega dejavnika izkoriščanja nemške geostrateške lokacije v Evropi. Oddaljenost francoskega in ruskega bojišča, slaba komunikacijska infrastruktura in vremenske razmere potem ne bi smeli presenetiti

<sup>4</sup> V prevodu »ena, edinstvena« (op. p.).

<sup>5</sup> V prevodu »raznolika« (op. p.).

nemške vojske v prvi svetovni vojni<sup>6</sup>. Podobno težavo z dominantnostjo je imela Nemčija tudi v letih 1941–1943, ko je (1) verjela v neprekosljivost svojih oboroženih sil in neustavljiv značaj vojne ter (2) bila prepričana v šibkost bojne moči sovjetskih nasprotnikov, ki naj bi na bojišču kompenzirali napake nemške vojske. Z veliko verjetnostjo lahko izpostavimo, da napake v predpostavkah, ki se odkrijejo šele s praktično izkušnjo, največkrat ne dopuščajo popravkov. Čeprav so napake v obrambnem planiranju popolnoma normalne, pa je to tudi razlog, zakaj morajo planerji vztrajati pri zavarovanju plana A s planom B (Gray, 2014 b, str. 35).

Ne glede na svoje zmožnosti in omejitve ostaja dejstvo, da obrambno planiranje ne more preprečiti ali zaustaviti vojaškega stroja pri doseganju političnega cilja. Kot primer navajamo sprejetje brezkompromisne strateške odločitve Hitlerja, ki je bil prepričan, da zmorejo njegova volja, vojaška »izkušnost« pri vodenju in celo rasna večvrednost Nemcev premagati težko prehodno in neprijazno rusko pokrajino ter rusko vojsko, ki je bila zaradi notranjih težav nagnjena h kolapsu. Napake Nemcev v prvi in drugi svetovni vojni nas ne bi smele zapeljati v sprejemanje neupravičenega determinizma, po katerem se vse razvija po objektivnih zakonih, ki so neodvisni od človekove volje in njegovega delovanja. Ljudje, živali in stroji morajo biti oskrbljeni, spočiti, vzdrževani. Obrambni planerji se morajo zavedati realnosti takšnih okoliščin, ki so lahko povsem napačne, če se pričakuje, da jih bodo pojasnili bolj, kot je to mogoče in kot so sploh zmožni.

Za obrambno planiranje je značilno načelo merljivosti planov. Številke pogosto učinkujejo kot skupen jezik nacionalne varnosti in imajo kot takšne tudi precejšnji vpliv na politične odločevalce. Vendar se številčni pomen obrambnih virov (kadrovski, finančni, materialni) bistveno razlikuje od človekove volje (morale) in izkušenosti (strateška, operativna in taktična). Poznati kvantiteto, ki se lahko v vojni številčno vrednoti, še ne pomeni tudi prepričanosti, da je politični, strateški in vojaški pomen ustrezno razumljen. Winston S. Churchill (v Gray, 2014 b, str. 36) je izjavil, da je stik z neizmerljivim dogodkom zmeraj nevaren za oblikovanje fiksnega mnenja. Obrambne zmogljivosti in njihove sposobnosti omejujejo uresničevanje strategije na raven praktične zmožnosti. Podobno so tudi izzivi obrambnega planiranja vedno omejeni z ravnijo zmožnosti. Med hladno vojno so ZDA pospešeno gradile in vzdrževale jedrsko silo, ki naj bi odvrnila sovjetskega nasprotnika od tveganih namer. Vrednost jedrskega zastraševanja pa ni bila povezana z obsegom in vrsto škode, ki bi bila lahko povzročena, temveč z zastraševalnim učinkom na morebitno sovjetsko ravnanje. Izkazalo se je, da veliko obrambnih analitikov ni razumelo, da zastraševalne vrednosti vojaške države ni mogoče količinsko izmeriti. Ključna spremenljivka pri tem je izbira, ki jo naredijo posamezniki v nekem obdobju (Gray, 2014 b, str. 36).

<sup>6</sup> Kot primer lahko navedemo Schlieffnov načrt, po katerem bi bilo nujnih 42 dni, da Francija podleže Nemčiji. Vendar so bili Nemci, namesto da bi načrtovano hitro porazili Francoze, po bitki pri Marni septembra 1914 prisiljeni v umik (več o tem npr. Grant, 2014, str. 22–23).

Kljub raznolikim podrobnostim, ki označujejo določeno obdobje, ostaja funkcija obrambnega planiranja v svoji naravi enaka, in sicer od križarskih vojn, Napoleonovih vojn do sodobnih konfliktov. Obrambno planiranje se je zmeraj spoprijemalo z obvladovanjem znanega, omejenostjo, naključno srečo in s spretnostjo planerjev.

## 2 OBRAMBNO PLANIRANJE IN NEGOTOVOST SODOBNEGA VARNOSTNEGA OKOLJA

Obrambno planiranje pod pogoji negotovosti predstavlja osrednji izziv obrambnim resorjem, ki ga zahteva nov geostrateški kontekst po koncu hladne vojne<sup>7</sup>. Zgodovinske izkušnje kažejo, da je imelo obrambno planiranje vedno strateški pomen, ne glede na to, ali ga je vodila politika ali vojaško vodstvo, čeprav je vloga strateške logike temeljila na priporočljivosti, in ne na funkcionalni natančnosti. Pogost dejavnik, ki vpliva na različne oblike obrambnega planiranja, je človekovo vedenje, ko je pod stresom. Pri tem bi moral biti osredotočen na večšine mogočega, kar bi moralo biti podprto z znanostjo, ki se lahko uporabi v praksi. Predpostavljamo lahko, da morajo vse politike planirati svojo prihodnjo varnost z izvajanjem obrambnega planiranja. S tem razumemo planiranje vnaprej predvidenih in nepredvidenih obrambnih potreb, in sicer s spremenljivo natančnostjo ali z naključjem pri predvidevanju<sup>8</sup>.

Proučevanje Clausewitzevega dela O vojni (2004, str. 45) nas usmerja k ugotovitvi, da je s poudarjanjem izziva, ki ga predstavlja interakcija med vojskujočimi, zadel bistvo problema, s katerim se srečujejo obrambni planerji. Clausewitz (prav tam) pravi, da je: »vojna področje negotovosti; tri četrtine reči, na katerih temelji ukrepanje v vojni, so zavite v meglo bolj ali manj velike negotovosti«<sup>9</sup>. Ta presoja se sicer zdi samoumevna, za nas pa je pomembno, da se posledice v procesu obrambnega

<sup>7</sup> Ta kontekst je pripomogel, da so države in njeni obrambni resorji odločno prepoznali potrebo po prilagoditvi planiranja pogojem izrazite negotovosti ter vzpostaviti obrambnih zmogljivosti, dovolj prožnih za soočenje z nepredvidljivo prihodnostjo. Pri pripravi razvojnih planskih dokumentov je bilo treba iz tradicionalnega pristopa, temelječega na enem scenariju ali več ozko opredeljenih scenarijih, preiti na večscenarijski (širok) pristop planiranja, ki omogoča večjo strateško in operativno prilagodljivost (Davis, 1994, str. 4). Takšen pristop planiranja temelji na planiranju zmogljivosti, pri katerem je zaradi spodbujanja raznolikosti in prilagodljivosti mogoče hitreje povečati in uporabiti različne vrste zmogljivosti v kriznih situacijah ter je kot tako veliko primernejše kot prejšnje, na grožnjah temelječe planiranje, v katerem je bila pozornost usmerjena na potek s točno določeno grožnjo.

<sup>8</sup> Tudi Benko (1997, str. 54) za razliko od deskripcije in pojasnjevanja pojavov izpostavlja prognoziranje kot pristop, za katerega ni mogoče trditi, da bi lahko zadovoljil zahteve znanosti, ko gre za napovedovanje, še zlasti za predvidevanje posebnih procesov in dogajanj v srednje- in dolgoročnem časovnem razponu. Problem prognoziranja in njegovih možnosti napovedovanja posebnih dogodkov še naprej ostaja nepremostljiva težava, ki je ni mogoče obvladati z uporabo modelov, vzorcev človekovega vedenja ter napovedovanjem individualnih in skupinskih pojavov. Zatekanje k splošnim pa po Benku (prav tam, str. 54) znižuje natančnost, kar je pripisati predvsem množici spremenljivk v dogajanjih v nacionalnem in mednarodnem prostoru, ki jih ni mogoče obvladati s številčnim ovrednotenjem.

<sup>9</sup> Clausewitz (2004, str. 42–60) torej jasno izpostavlja, da je vojna področje naključja, ki poveča negotovost vseh okoliščin in moti potek dogodkov. Ta negotovost in stalno vmešavanje naključij povzročata, da udeleženec v vojni najde stvari vedno drugačne, kot jih je pričakoval. Zaradi spremenljivih okoliščin postanejo plani in k planom pripadajoče predstave nerealni. Čeprav je vpliv na spremembe plana lahko zelo velik, pa se pogosto zgodi, da ni dovolj podatkov, na podlagi katerih bi lahko v določenem času prilagodili usmeritev ali odločitev.

planiranja v praksi izkazujejo pri oblikovanju planskih produktov pod znamko »dovolj dobro«.

Pri tem ne gre za izmikanje neugodni realnosti, ki bi lahko imela kontradiktoren pomen za strategijo in funkcijo obrambnega planiranja. Med vojno se napake pri planiranju po navadi odkrijejo precej hitro zaradi nasprotnikovih dejanj, čeprav jih ni mogoče vedno natančno argumentirati. Pridobivanje povratnih informacij je v takšnih okoliščinah veliko bolj evidentno, saj se lahko prikazujejo s številom smrtnih žrtev. Ne glede na to, da je takšne napake mogoče prepoznati na podlagi povzročene škode, pa ni mogoče z gotovostjo izpostaviti vzroka za napake. Za razliko od pogojev, v katerih delujejo obrambni planerji med vojno, ko se neposredno srečujejo s posledicami nasprotnikovih demonstracij in svojih napak, se obrambni planerji v miru vedejo bolj ignorantsko do zmotnosti svojih izbir. Bistvo problema, ki ga poudarja tudi Gray (2014 b, str. 11), je neobstoj celovitih in zanesljivih podatkov o prihodnjih obrambnih potrebah. Če se negotovost razume kot zaviralec procesa obrambnega planiranja, se to zelo razločno prikazuje kot politično in strateško tveganje<sup>10</sup>. Zgodovinske izkušnje kažejo, da morajo zlasti države z demokratično ureditvijo imeti pred sabo resno grožnjo, ki se mora najprej pojaviti, šele potem bodo vanjo verjeli (Gray, 2014 b, str. 24). Po definiciji bi morali biti jutri pametnejši, kot smo bili danes ali včeraj. Kljub temu je to pravilo pri obrambnem planiranju težko razumno zagovarjati. Grožnje varnosti, ki si jih samo abstraktno predstavljamo in predvidevamo, v sedanjosti ne predstavljajo posebnih skrbi za davkoplačevalce.

## 2.1 Sodobni vidiki obrambnega planiranja

Planiranje je proces, usmerjen v razreševanje problemov z jasno opredeljenimi rezultati v okviru pogojev »ends«, »ways« in »means«<sup>11</sup>. Usmerjeno je v iskanje povečevanja gotovosti z upoštevanjem vseh smiselnih spremenljivk v okolju, z določanjem vzorčno-posledičnih odnosov med njimi ter s povezovanjem »ends«, »ways« in »means«. Planiranje je lahko dolgoročno, srednjeročno ali kratkoročno. Dolgoročni plan, ki obsega 20-letno obdobje, ni neskladen z logiko planiranja, vse dokler ima planska organizacija relativno jasno vizijo prihodnosti in je sposobna predvideti probleme, ki jih lahko reši. Vendar brez strategije po Yargerju (2008, str. 10) ni mogoče celovito opredeliti dolgoročnih interesov na nacionalni ravni. S strategijo se lahko oceni okolje in se določijo cilji za uspeh ter povežejo »ends«, »ways« in »means«, ki bodo vodili k tem ciljem. Planiranje je pri tem omejeno z okvirjem strategije in usmerjeno v razreševanje problema z doseganjem strateških ciljev (»ends«) znotraj meja zmožnosti, ki jih zagotavljajo »ways« in »means«.

<sup>10</sup> Vojna je eno izmed področij negotovosti, ki vselej zahteva natančen in pronicljiv razum za ukrepanje, čeprav je zaradi stalnega vmešavanja naključij ta vedno pomanjkljiv. Dejavnike negotovosti in naključij Clausewitz izpostavlja tudi pri oblikovanju strategij in obrambnem planiranju, saj temeljita na predpostavkah, ki jih ni mogoče podrobno navesti brez poznavanja okoliščin. Zato Clausewitz poudarja potrebo po stalnem spremljanju njenega izvajanja tudi v praksi, v neposrednem stiku z okoljem, da bi se lahko tako določile manjkajoče podrobnosti oziroma izvedle prilagoditve (Clausewitz, 2004, str. 103–106).

<sup>11</sup> Z »ends« (cilji) se pojasnjuje, »kaj« mora biti doseženo, z »ways« (strateškimi koncepti, postopki), »kako« morajo biti doseženi cilji z uporabo razpoložljivih virov, z »means« (viri) pa, katere specifične vire uporabiti pri konceptih z dosego ciljev (več o tem na primer v Yarger, 2006, Bartholomees, 2010, Vuk, 2016).

Pojem obrambno planiranje je v literaturi različno opredeljen. Obrambno planiranje lahko v najširšem smislu opredelimo kot instrument za zagotavljanje obrambnih potreb države v kratkoročnem, srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Taka opredelitev obrambnega planiranja kot procesa obsega faze:

- pripravo planskih izhodišč, ki vključuje presojo varnostnega okolja (ogroženost, omejitve, napoved razvojev okolja), pregled delovanja obrambnega sistema, vizijo in poslanstvo obrambnega področja,
- določitev obrambnih zmogljivosti, nujnih za doseganje ravni nacionalnih ambicij na obrambnem področju, ob upoštevanju projekcije obrambnih virov ter nacionalnih obrambnih potreb in mednarodnih obveznosti,
- določanje splošnih (dolgoročnih) planskih ciljev za razvoj in vzpostavitev obrambnih zmogljivosti ter ugotavljanje planskih vrzeli, izbiro najboljših strategij,
- programiranje oziroma razporejanje razpoložljivih obrambnih virov,
- uresničevanje in nadzor nad uresničevanjem planov (prirejeno po Pučko v Možina (et al.), 2002, str. 272–273).

Za proces obrambnega planiranja sta pomembna tudi koordinacija s komplementarnimi socialnimi, ekonomskimi in politično-diplomatskimi ter drugimi programi in aktivnostmi, ter sodelovanje z zavezniki, partnerji in prijateljskimi državami (Gray, 2014 b, str. 4).

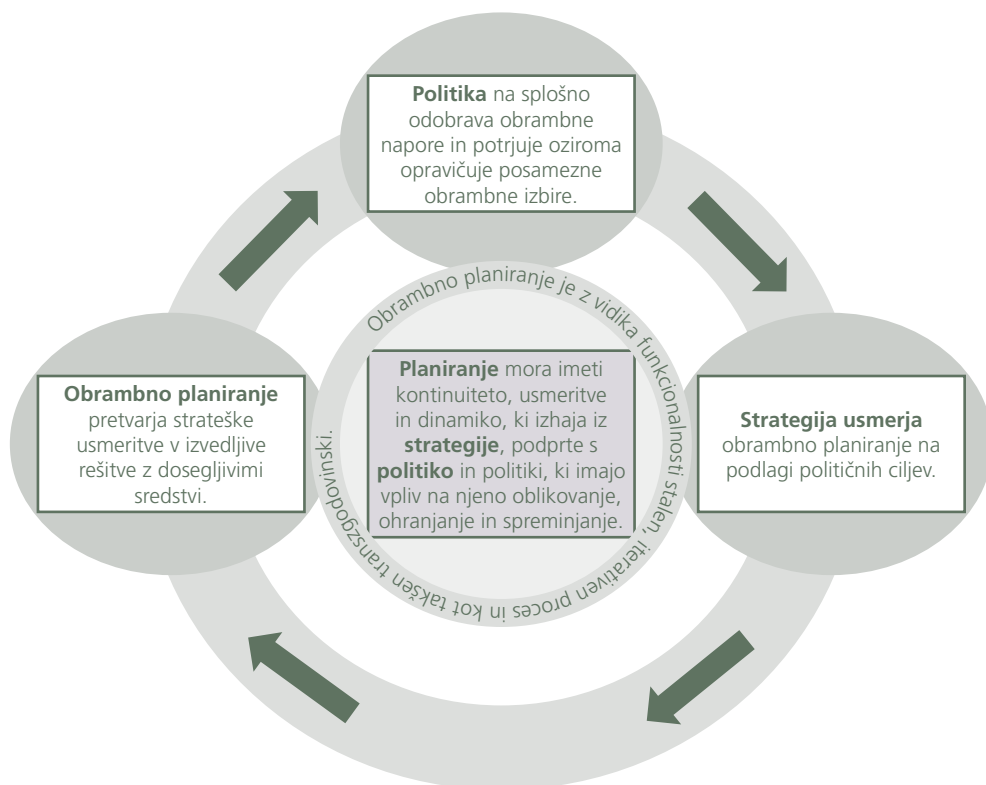
Tudi Davis (1994, 2007 a, 2007 b) opredeljuje obrambno planiranje generično, kot obliko strateškega planiranja, ki ob upoštevanju političnih ciljev in usmeritev strategije na podlagi predvidevanja ter opredeljevanja postavlja planske cilje in naloge obrambne prvine za plansko obdobje. Njegov namen je omogočiti dovolj dobro zagotovitev obrambnih potreb in pripravljenost obrambnih zmogljivosti na negotovo prihodnost v okviru finančnih in gospodarskih zmožnosti države. Z dinamičnega vidika ima obrambna organizacija nenehne težave s tem, kako porabiti omejene vire za doseganje temeljnih obrambnih ciljev. Prizadevanje obrambnega planiranja ne bi smelo biti usmerjeno zgolj v »prebijanje skozi izzive« in naivno pričakovanje napovedanega razvoja prihodnosti, temveč tudi v zagotavljanje prožnosti, prilagodljivosti in robustnosti (angl. FAR – flexibility, adaptiveness and robustness) nacionalnih obrambnih zmogljivosti. Davis (prav tam) v svojih delih o sodobnem pomenu obrambnega planiranja<sup>12</sup> še ugotavlja, da predstavlja rešitev za planiranje v pogojih negotovosti pravzaprav planiranje za prilagodljivost. Meni, da je ključ za planiranje pod pogoji negotovosti izbira takšnih strategij, ki so prožne,

<sup>12</sup> *Konec hladne vojne je zahteval poleg drugih strateških sprememb v mednarodnih odnosih tudi temeljit pregled in spremembe obrambnega planiranja. Odprla so se vprašanja, ki vplivajo na glavne značilnosti in obseg vojaških zmogljivosti. Ta vprašanja ne vključujejo samo klasičnega vprašanja, »koliko je dovolj«, temveč tudi, kot pravi Davis (1994, str. 3), vprašanja o ciljih: kakšen obseg zmogljivosti potrebujemo glede na spremembe vojskovanja in raznolikosti morebitnega nasprotnika. Še pomembnejše vprašanje se nanaša na to, kako najbolje uporabiti razpoložljiva sredstva za obrambo. Planiranje, ki se bo na primer končalo danes, bo po najboljših močeh določilo zmogljivosti za naslednje desetletje, čeprav ni mogoče vedeti z gotovostjo, kakšen bo takrat svet.*



prilagodljive in robustne<sup>13</sup>. Prednost tako širokega razumevanja področja obrambe je po mnenju Graya (2014 b, str. 5) izbira. Izbire, narejene na področju obrambe, morajo biti izvedene v podporo idejam o prihodnji kvantitativni in kvalitativni nacionalni varnosti in zmeraj obsegajo več kot le vojaško komponento. Gray (prav tam) poudarja, da se skrb za obrambne zadeve kaže v trajni potrebi politične oblasti po planiranju oziroma sistematičnem zagotavljanju ukrepov zoper verjetne grožnje varnosti, ki vključujejo tudi grožnjo uporabe ali uporabo vojaške sile. Celotna politika je zavezana k reševanju izzivov obrambnega planiranja ter skrbi za prihodnjo varnost, ki lahko obsega tudi nevarnost v vojaški obliki. Gre za edinstvena pomen in vlogo obrambe v kontekstu varnosti, ki jo zasledimo v odnosih med politiko, strategijo in obrambnim planiranjem (glej sliko 1). Pogoste navidezne konkurenčne opredelitve obrambnega planiranja, ki jih lahko najdemo v okolju, nas ne bi smele odvrniti od veliko večjega pomena obrambnega planiranja ter njegove vloge pri zagotavljanju varnosti.

**Slika 1:**  
Povezanost  
politike, strategije  
in obrambnega  
planiranja  
Vir: povzeto po  
Gray, 2014 b,  
str. 24.



<sup>13</sup> Prožnost pri tem razume kot sposobnost soočenja z novimi nalogami in izzivi, prilagodljivost povezuje s sposobnostjo spoprijemanja s spremenljivimi okoliščinami, robustnost pa pomeni sposobnost vzdržnega odzivanja na varnostna tveganja in grožnje ter okrevanja od negativnih pretresov (Davis (prav tam)).

Planiranje ima neposreden odnos s politiko tudi v kontekstu reševanja pomembnih vprašanj, ki so vedno predstavljena kot prednostna pri reševanju problemov. Interes (pritisk) politike je, da se takšna vprašanja rešujejo z že veljavnimi plani ali v obliki posebne naloge, ki je podprta z ustreznim planiranjem. Zaradi pomembnosti vprašanj se lahko zahteva pospešitev njihovega reševanja, kar pa ni nujno skladno s strategijo, planom ali politiko pristojnega organa, na katerega se takšno vprašanje nanaša. Če strategija in iz nje izhajajoči plan že obstajata in bi se zaradi prednostnega reševanja takšnega problema zgodilo neskladje, bi bilo smiselno, kot pravi Yarger (2008, str. 11), na vladni ravni izvesti krizni načrt zaradi spremenjenih notranjih in zunanjih okoliščin, ki morajo biti ponovno ocenjene v neposrednem sodobnem kontekstu, še preden se izvedejo ukrepi. Glede na realnost okolja se morajo posledično prilagoditi in ustrezno dopolniti tudi vse obstoječe strategije in plani. Planerji morajo razumeti teorijo strategije in strateško razmišljanje, da bi lahko uresničevali politiko in strategijo. Prav tako morajo razumeti implikacije planskih odločitev za širše politične cilje in strategije, ko izvajajo takšno krizno načrtovanje ali ko neposredno planirajo rešitev političnega vprašanja<sup>14</sup>.

Funkcija obrambnega planiranja je za politike ves čas nujna, čeprav z različno intenzivnostjo v različnih obdobjih. Nasprotnik s predvidljivim dolgoročnim vplivom sicer bistveno olajša naloge obrambnih planerjev, vendar lahko po drugi strani ravno to zmanjša planerjevo ostrino, s tem ko ohranja predpostavke o verjetnih vojaških izzivih v prihodnosti, ki jih ni mogoče dovolj hitro prilagoditi spremenjenim okoliščinam (Gray, 2014 b, str. 25). Zlato pravilo za kompetentno obrambno planiranje bi moralo biti tisto, ki kot dejstvo sprejema negotovost domače in zunanje politike ter tudi morebitne odklone strategije. Obrambno planiranje ima zmeraj politični kontekst, njegova vsebina pa ne more biti ustrezno cenjena, če je ta kontekst zapostavljen.

Upoštevanje zlatega pravila v obrambnem planiranju po načelu »dovolj dobro« je sicer primerno za soočenje z negotovostjo politike in strategije, vendar še vedno ostaja vprašanje, kaj to pomeni v praksi. Gray (2014 b, str. 40) pravi, da sta za dolgotrajne krizne situacije ali vojne vnaprejšnje posedovanje zmogljivosti in pripravljenost edini primerni merili za »dovolj dobro«<sup>15</sup> kot najboljši način za ohranitev miru ter stabilnosti v sodobnem mednarodnem in nacionalnem varnostnem okolju.

<sup>14</sup> Če je politika pravilna in se uresničuje zastavljeni cilj, to ugodno vpliva na uresničevanje strategije in obrambnega planiranja. V nasprotnem primeru je treba iskati izvor v napačni politiki (glej tudi Clausewitz, 2004, str. 289). Odnos med politiko, strategijo in obrambnim planiranjem je v vsebinskem smislu izrazito hierarhičen in odvisen predvsem od »zdrave« politike.

<sup>15</sup> Dober primer pomena predhodnega obrambnega planiranja (angl. pre-war defence planning) je tudi britansko jedrsko zastraševanje štirih jedrskih podmornic razreda vanguard, oboroženih z balističnimi raketami. Podmornice niso namenjene toliko za delovanje proti neznani ali celo trenutno kredibilni predvideni strateški nujnosti, kot pa predstavljajo ukrep zavarovanja proti najslabšemu mogočemu scenariju, ki bi se lahko zgodil v britanskem zunanjem varnostnem okolju v prihodnosti.

### 3 OBRAMBNO PLANIRANJE MED POLITIKO IN STRATEGIJO

Politika, strategija in obrambno planiranje ne predstavljajo treh ločenih aktivnosti, čeprav opravlja vsaka zase svojo temeljno funkcijo in se med sabo razlikujejo. Obrambno planiranje uporablja strategijo, zato da uresničuje politiko, kar je v bistvu tudi njegov namen. Clausewitz (2004, str. 285–292) je trdil, da vojne ni mogoče ločiti od političnega življenja, ker bi postala nesmiselna. Politika države, ki se večinoma obravnava kot organizirana celota številnih dejavnosti, zmeraj predstavlja najvišje stališče, iz katerega izhajata tako strategija kot obrambno planiranje. Le na takšen celovit in skladen način postane, kot pravi Clausewitz (prav tam), dojemanje in presojanje lažje, prepričanje močnejše, motivi zadovoljivejši in zgodovina razumljivejša. Zato je pomembno poznati medsebojno odvisnost med politiko, strategijo in obrambnim planiranjem, brez katere obrambno planiranje ne more biti uspešno (glej sliko 2). Politika in strategija nista moteča vira obrambnega planiranja kot permanentne funkcije in procesa vlade, temveč predstavljata nujen integralni in vitalni del tega procesa (Gray, 2014 b, str. 26).

**Slika 2:**  
Prekrivanje štirih  
konceptov in  
njihov pomen  
Vir: povzeto po  
Gray, 2014 b,  
str. 11.



Pomen in razumevanje vloge obrambnega planiranja v sistemu nacionalne varnosti ter njegov odnos do politike in strategije se v znanstvenih in raziskovalnih študijah bistveno ne razlikujejo. Glavna razlika med intelektualnimi deli (glej npr. Yarger, 2008, Gray, 2014 b, Murray, W., Hart, Sinnreich, R., Lacey, J. (ed.), 2011, Murray, W., Knox McGregor, Bernstein A. (ed), 1994) je obravnavanje njegove funkcije.

Yarger (2008, str. 51–52) trdi, da strategija ni planiranje in da tudi planiranje ni strategija. Planiranje se razlikuje v miselnosti, saj je njegov namen, da uresničuje strategijo. Opira se na visoko stopnjo gotovosti – na svet, ki je konkreten in se lahko obravnava nedvoumno. V bistvu siva področja sveta, na podlagi analiz dejstev in predpostavk o nepoznanem, predstavi v črnem in belem. Planiranje je pravzaprav linearno in determinativno<sup>16</sup>, osredotočeno na najpomembnejše vzroke in učinke. Predpostavlja, da so lahko prihodnji rezultati natančno znani, če je dovolj znanega glede dejstev in pogojev, ki vplivajo na družbeni sistem. Proces planiranja je pomemben za zmanjševanje negotovosti na operativni in taktični ravni, saj omogoča predpisovanje podrobnih ukrepov. Planiranje je bistveno za uspešno uresničevanje strategije. Večina strokovnjakov s področja nacionalne varnosti je usposobljena za planiranje v razmerah gotovosti, medtem ko je njihova dojemljivost za negotovost, ki je prav tako del strateškega področja, izrazito šibka.

**Slika 3:**  
Deset temeljnih  
razlik med  
strategijo in  
obrambnim  
planiranjem  
Vir: povzeto po  
Yarger, 2008,  
str. 38–53<sup>17</sup>.

1	Strateg mora razumeti razliko med strategijo in obrambnim planiranjem, da bi lahko pripravil dobro strategijo.
2	Obrambni planer mora razumeti razliko med obrambnim planiranjem in strategijo za uspešno uresničevanje strategije.
3	Obrambni planer je v svojem pristopu sistematičen, nazoren strateg pa je bolj splošen.
4	Obrambno planiranje premosti vrzel med strategijo in izvedbo.
5	Namen strategije je razjasniti, vplivati, upravljati in razreševati nestabilnost, negotovost, kompleksnost in dvoumnost (angl. VUCA) strateškega okolja z identifikacijo in ustvarjanjem strateških učinkov v podporo političnim ciljem.
6	Namen obrambnega planiranja je zagotavljanje obrambne sposobnosti za nemoten razvoj in delovanje družbe ter njenih institucij in organizacij.
7	Strategija opredeljuje, kaj je pomembno in dosegljivo, parametre za odzivanja (ukrepe) ter splošen okvir virov, ki jih je država pripravljena zagotavljati.
8	Strategija s svojo hierarhično naravo opredeli cilje, ki jih je treba doseči, in okvir za obrambno planiranje (omeji obrambno planiranje).
9	Obrambno planiranje znotraj tega okvira prilagaja strategijo konkretnim okoliščinam v okolju z dejstvi, podatki in na izračunih temelječimi medsebojnimi povezavami ter zaporednimi ukrepi (programiranje) za doseganje ciljev strategije.
10	Strategija in obrambno planiranje si delita paradigmo "ends", "ways" in "means".

<sup>16</sup> *Pojem linearno razumemo v obrambnem planiranju v smislu terminskega planiranja longitudinalnih dejavnosti, pri katerih se isti procesi ponavljajo. Plani, ki izhajajo iz takšnega procesa, med drugim omogočajo učinkovito primerjavo med planirano in izvedeno realizacijo vzpostavitve na primer zmogljivosti (več o linearnem planiranju npr. Harmelink, D., J., 2001). Determinirati pa v planiranju pomeni, da se cilji in predvidene aktivnosti določijo oziroma opredelijo vnaprej.*

<sup>17</sup> *Kratica VUCA pomeni v angleškem besednjaku – volatility, uncertainty, complexity and ambiguity.*

Yargerjev pogled je jasen in smiseln, hkrati pa ne zavzema preveč ostre kategorizacije. Gray (2014 b) je v svojih spoznanjih o obrambnem planiranju veliko prodornejši in pronicljivejši raziskovalec. V svojem delu dokazuje, da bi moralo biti obrambno planiranje v smislu natančnosti in uporabnosti obravnavano kot funkcija, ki bi morala doseči združitev strategije in planiranja. Združitev pri tem razume bolj v smislu pripravljenosti po skupnem »zagovarjanju« domnevne prihodnosti kot pa to, da so plani dovolj dobro pripravljene in ustrezajo izbrani strategiji v prihodnosti. Gray izpostavlja, da ta perspektiva nikakor ne posega v degradacijo bistva planov, ki morajo biti zaradi svoje učinkovite uresničitve jasni in natančni. Zagovarja bolj inkluzivno razumevanje strategije, kot je običajno. Po njegovem mnenju je za strateško delovanje škodljivo, da lahko samo strategiji ustvarjajo in usmerjajo izvajanje strategije, planerji pa pripravljajo zgolj plane, namenjene za doseg ciljev in nalog, z natančnimi navodili za operativne poveljnike in njihove taktične enote. Ta konceptualna zgradba seveda ni povsem napačna, vendar po razumevanju Graya ogroža celovitost bistva razumevanja strategije in obrambnega planiranja.

Za strategije lahko rečemo, da so domnevna razlaga tega, kako bi morali biti doseženi želeni učinki na podlagi zaznanih virov ogrožanja ter v kakšnem zaporedju bi morali biti udeleženi. Strateško gledanje na razvoj sveta in njegov spremljajoči zakon entropije nam dajeta spoznanje, da svet sam po sebi ne spodbuja in ne daje urejenih kategorij, ki bi se lahko preprosto uporabile v »poljudni« predstavitvi. Tako kot politika ni izključno samo nacionalna ali mednarodna ter vojne in vojskovanja ne morejo biti strogo razmejeni na regularne in neregularne vrste, tudi strategije ne morejo biti izključno ofenzivne ali defenzivne. Sestavine strategije (»ends«, »ways« in »means«) so v praksi med sabo tako povezane, da vztrajanje na njihovi konceptualni jasnosti in razmejenosti ogroža razumevanje njene celovitosti. Sodobno razumevanje koncepta strategije kot vodilnega usmerjevalnega koncepta nacionalne varnosti poudarja celovitost obravnavanja nacionalne varnosti. V tej celovitosti pa morajo biti prepoznane vse njene glavne sestavine (na primer diplomacija, politika, ekonomija, obveščevalna dejavnost, obrambne zmogljivosti), ki so nujne tudi za obrambno planiranje. Zanimivo je, da so se v zgodovini zamisli, načrti in poskusi udeležanja strategije v praksi le redko upoštevali kot pravilo (Gray, 2014 b, str. 31). Tudi Murray (v Gray, 2014 b, str. 31) ugotavlja, da je v preteklosti strateški okvir, še manj pa strategija, redko predstavljal vodilo za tiste, ki so bili odgovorni za dolgoročno preživetje države tako v političnem kot v vojaškem smislu.

Glavna razloga za to redkost sta kompleksnost strategije po eni strani ter njeni realnost in relevantnost ob nepredvidenih naključjih po drugi strani. Zgodovinske izkušnje kažejo, da se politika najpogosteje odzove takrat, ko so dogodki aktualni

ali neizbežni, kar se vidi kot mandatno dejanje<sup>18</sup>. Gray (2014 b, str. 31) to zgodovinsko realnost izpostavi še bolj radikalno, in sicer, da »politika v realnih situacijah pogosto zavrača možnosti racionalne izbire, ki jo ponuja strategija«. Veliko prepričljivejšo vlogo pri strateški izbiri imajo po njegovem mnenju kultura, navade ter tradicija, ki sicer omogočajo izbiro, vendar ob bistveno manjšem naporu, ki ga povrh usmerja še zakon inercije. Tudi Clausewitz (189, str. 154) je opozoril na ta fenomen in izpostavil, da bodo, dokler ne bo obstajala sprejemljiva teorija o vodenju vojne, rutinske metode tiste, ki jih bodo uporabljali tudi na najvišji ravni.

Pri odločanju gre torej za proces razreševanja problemov in sprejemanja odločitev o izbrani rešitvi (izbiri). Odločitve so lahko strukturirane ali nestrukturirane. Strukturirane odločitve je mogoče programirati, so napovedljive, se ponavljajo, informiranje je zanesljivo. Takšno odločanje pogosto poteka po vodilih in pravilih vedenja. Nestrukturirane odločitve so enkratne, ustvarjalne, negotove (nezanesljive) in z nepredvidljivimi posledicami, zato se je treba odločati na podlagi presoj in intuicij<sup>19</sup>. Te se nanašajo na strateško določanje in strategije, ki obsegajo strateške cilje, ki so zelo pomembni ter povezani z velikimi spremembami. Raven tveganja pri odločanju je odvisna od zadostne in kakovostne informacije, ki je obratno sorazmerna količini informacij. Povečanje količine in kakovosti informacij izboljšuje uspešnost odločanja in zmanjšuje tveganja, kar pa po drugi strani zahteva porabo virov (stroški, čas ipd.). Racionalno odločanje je tako mogoče le v popolni gotovosti, medtem ko je v popolni negotovosti odločanje prepuščeno zgolj ugibanju (Kralj v Možina (et al.), 2002, str. 346–353, Tavčar, 2005, str. 7).

Veliko državnih akterjev v praksi zamenjuje strategijo in obrambno planiranje. Posledica tega je, da je planska raven razmišljanja pogosto uporabljena v strateškem razvojnem procesu oziroma da so planski cilji in koncepti povzdignjeni na strateško raven. Čeprav je lahko plan učinkovit, v takšnem primeru nastali strateški učinki ne morejo biti ustrezno podprti oziroma so kontraproduktivni glede na politične cilje ali druge interese (več o tem Yarger, 2008, str. 38–53). Politiki, državni uradniki, vojaki, ki jim strateško razmišljanje ni tuje, lahko ta spoznanja uporabijo kot intelektualni opomnik v zvezi z njihovo odgovornostjo do nacionalne varnosti.

<sup>18</sup> Kot očitno primer takšnega ravnanja lahko izpostavimo Britanijo v obdobju med prvo in drugo svetovno vojno, ko je na pobudo Winstona Churchilla, nekdanjega poveljnika admiralitete in ministra za kopensko vojsko in letalstvo, sprejela načelo: »Z namenom, da določimo okvir obrambnih ocen, moramo predpostavljati, da v nekem danem trenutku velja, da vsaj deset let ne bo nobene večje vojne.« To pravilo »desetih let« so nato obnavljali vsako leto znova in vse do leta 1937 Britanija ni sprejela nobenih večjih ukrepov za ponovno oborožitev, čeprav je že leta 1933 v Nemčiji prevzel oblast Hitler, ki je zelo očitno spreminjal izid prve svetovne vojne (več o tem Keegan, 2005, str. 490–499).

<sup>19</sup> Raziskave kažejo, da je na najvišji odločevalski ravni okrog 80 % intuitivnega odločanja, 16 % analiznega (zasnovano na proučenih informacijah) ter 4 % rutinskega (ponavljajočega se) odločanja, na izvajalski ravni pa 2 % intuitivnega, 35 % analiznega ter 63 % rutinskega odločanja. Raba intuicije je glede na raziskave najkoristnejša pri oblikovanju odločitev, če je veliko negotovosti, premalo izkušenj, ni zanesljivih dejstev, če je čas zelo omejen in so zahteve po pravilni rešitvi velike in če je več sprejemljivih različic, ki se zdijo razumne (več o tem glej Kralj v Možina (in drugi), 2002, str. 363–365). Ker gre intuicija pogosto čez rob razumnega in stvarnega, je znanost ne potrjuje v celoti. Kljub temu deluje tvorno, posebno takrat, ko odločevalci verjamejo v njeno delovanje. Te ugotovitve vodijo k sklepu, da je za učinkovito odločanje smotno razvijati tudi intuitivne spretnosti.

## 4 NOVO ZNANJE ZA SODOBNE OBARAMBNE PLANERJE

Obrambni planerji morajo biti pozorni na sodobne varnostne kontekste v svetu, ki so edini vir za identificiranje in zagotavljanje nujnih obrambnih zmogljivosti za prihodnost. Težava, ki je ni mogoče natančno nasloviti, je povezana s časom in negotovostjo. Gray (2014 b, str. 38) ugotavlja, da obrambni planerji kljub znanju in izkušnjam pogosto zanemarjajo intuicijo, s katero se največkrat predvidi potek prihodnje zgodovine, ki pa zaradi premalo znanih zanesljivih dejstev ne more biti opredeljena s koledarsko natančnostjo.

Zgodovinske izkušnje predstavljajo pomemben vir za teorijo obrambnega planiranja, ne dajejo pa nobene prave alternative za oblikovanje planov, pripravljenih za prihodnost. Gray (2014 b, str. 38) izpostavlja vprašanje objektivnosti in omejitev zgodovinarjev, ki jih je treba razumeti bolj v smislu francoskega izreka »faute de mieux«<sup>20</sup>. Problem zatekanja k zgodovinskim virom nastane takrat, ko se dognanja, ki predstavljajo zgolj pojasnjevalne dokaze in so kot takšna nujna za razvoj teorije, smiselno ne prilagodijo sodobnim okoliščinam delovanja obrambnega planiranja. Zagotovo smo lahko zaskrbljeni, če se izvaja obrambno planiranje na podlagi šibkega zgodovinskega razumevanja, kot smo lahko zaskrbljeni tudi, če so zgodovinski viri narobe, dvomljivo in nejasno uporabljeni. Te ugotovitve zahtevajo potrebo po naprednem izobraževanju obrambnih planerjev, ki vključuje tudi proučevanje zgodovine. Poleg izobrazbe obrambnega planerja je treba upoštevati še kontekst časa, prostora in kulture, ki se nanaša na preteklost in njegovo individualno dojetje prihodnosti.

Planiranje prihodnosti se izvede s programiranjem znotraj danih možnosti, kar v praksi pomeni, da je treba obrambne priprave izvajati tako, da so prilagodljive okoliščinam. Zato plani ne smejo biti preveč podrobno opredeljeni niti ne bi smeli predvidevati izoblikovanih možnosti za negotovo prihodnost. Pri tem je treba zaradi enotnejšega razumevanja poudariti temeljno razlikovanje in odnos med obrambnim planiranjem in obrambnim programiranjem, ki se v praksi, kot pravi Kotnik (2017), pogosto kar enači, nekateri pa niti ne priznavajo razlike med obema. Kotnik (prav tam) meni, da planiranje negotove srednje- in dolgoročne obrambne prihodnosti lahko konkretiziramo predvsem s kratkoročnejšim obrambnim programiranjem. Z obrambnim planiranjem torej specificiramo zahtevane »outpute« na obrambnem področju na strateški ravni kot tudi makroalokacijo planiranih obrambnih virov za obrambo v daljšem časovnem obdobju. Obrambno programiranje pri tem razumemo kot nadaljnje in natančnejše opredeljevanje ter strukturiranje aktivnosti ali korakov v obliki ciljev kot tudi že zelo natančno programirano alokacijo obrambnih virov za izvedbo »outputov«, ki vodijo do uresničitve plana in ki strategijo spreminjajo v akcijsko naravnost. Uresničitev programskih ciljev je za razliko od plana opredeljena po letih in je povezana s točno določenim časovnim obdobjem. Obrambno programiranje v končni stopnji zagotavlja izhodišče za (naj)podrobnejšo

<sup>20</sup> V prevodu pomeni francoski izrek »če ni nič boljšega, v sili«.

razčlembo obrambnega proračuna do najnižje ravni planiranja. Zato mora biti ustrezno prevedeno tudi v poslovne (izvedbene, kratkoročne) plane oziroma programe, kar bi bilo po Kotniku (prav tam) ustrežnejše poimenovanje, pri katerem se določene aktivnosti za doseganje teh ciljev specificirajo in natančno (predvsem finančno) ovrednotijo, skladno z zahtevami »inputov« (več o tem tudi npr. Le Roux, 2002, 5–8). Gray (2014 b, str. 7) poudarja, da prihodnja varnost, v kontekstu nacionalne varnosti in obrambnega planiranja, predstavlja vedno nepredvidljivega talca odločitev, sprejetih danes za danes in za prihodnost. Tako kot obrambni planerji ne morejo vedeti nečesa, kar ni poznano vnaprej, je povsem jasno tudi, da se mora ključni izziv, ki si ga obrambni planerji prizadevajo dovolj dobro izpolniti, soočiti s posledicami planskih napak. Zato so si številni avtorji enotni (na primer: Yarger, 2008, Gray, 2010, Davis, 2007, Murray, 1994), da obrambni planerji potrebujejo strategijo, ki jih bo zavarovala pred nepredvidenimi tveganji in dogodki, še posebno takšnimi, ki bi jih lahko nasprotnik v prihodnosti izkoristil. Kotnik (prav tam) ob tem meni, da je strategija samo nujen, ne pa hkrati tudi zadosten, pogoj za zmanjševanje tveganj, kajti brez vizionarskih, ambicioznih in preudarnih politikov je tudi najboljša strategija samo mrtva črka na papirju.

Ne glede na to, kakšno metodologijo uporabljamo, je sledenje kvantitativnim znanstvenim dokazom glede priprav za prihodnjo obrambo slepilno. Znanost ne more zagotoviti metode z neposredno koristjo, ki bi pomagala strateškim presojam, kot tudi ne more dati garancije za taktični uspeh s sredstvi in tehnologijo, ki naj bi prinesla zmago. Zaradi zmeraj prisotnih nacionalnih omejitev pa ni mogoče ustrezno zavarovati strategije z obrambnimi pripravami. Kontekst obrambnega planiranja v miru ne bi smel biti prepuščen zgolj izbiri kot zadnjemu sredstvu, temveč bi moral temeljiti na še izvedljivih izbirah (Gray, 2014 b, str. 41). Zato je za državo zelo pomembno, da zna delovati strateško in tako zmanjšuje naključja ter nevarnosti virov groženj, ki bi lahko ogrožale njene življenjske in strateške interese.

## Sklep

Clausewitz poudarja, da ima vojna politični namen. Tudi obrambno planiranje se nanaša na politiko, saj je tesno povezano z vojaško dejavnostjo. Politika je neprenosljivo človeška in se nanaša na vpliv ali relativno moč. Iz tega lahko sklepamo, da je obrambno planiranje prizadevanje človeka; je odgovor na prihodnjo relativno politično moč, zato mora biti razumljeno v smislu politike in njene narave. Ko poudarjamo politično dimenzijo strategije in njenega obrambnega planiranja, je vredno sprejeti določeno strateško tveganje, ki pa mora voditi k doseganju predvidenih političnih ciljev. Pri tem ne smemo mešati politike s strategijo, temveč je treba upoštevati konceptualno distanco med političnimi cilji (ends – »kaj«) in strateškimi koncepti (ways – »kako«). Strategija določa smer in uporabo vseh sredstev države, vključno z njenim vojaškim instrumentom, za namene politike, kot so jo določili politiki, in bi morala biti razumljena kot izračunano razmerje sredstev za doseganje političnih ciljev. Obseg političnih ciljev pa ni vedno povezan z velikostjo in strateško težo države.



Preprosto, a varljivo vprašanje »**koliko je dovolj**«, odpira pomembna vprašanja, ki so vse prej kot preprosta. Eno izmed njih, ki pravzaprav predstavlja logično izhodišče za začetek analitičnega dela, se dotika vprašanja »**dovolj za kaj**«. Da bi razumeli izziv, ki ga predstavlja negotovost v povezavi z ignoriranjem določenih možnosti in ki nenehno preži na oblikovalce ter akterje v obrambnem planiranju, si je treba prizadevati za obvladovanje logične strukture in pragmatične realnosti strategije.

Osrednji izziv obrambnega planiranja je, kot smo ugotovili v prispevku, biti dovolj natančen v zadevi, ki se lahko izkaže kot pomembna za prihodnost nacionalne varnosti. Za planerja ni preprostega odgovora na vprašanje, kaj bi lahko bilo dovolj dobro. Razlog za neodločnost je prav dejstvo, da zadeva ni znana tako jasno, kot bi morala biti. Koristen vir pomoči za vse, ki usmerjajo razvoj obrambnega planiranja, so lahko, kljub svoji nenatančnosti in spornosti, pretekla spoznanja. Vedeti je treba, da se veliko podatkov neposredno prenaša na obrambno planiranje v obliki številčnih podatkov (na primer kadrovska struktura, nakup opreme in oborožitve, finančni podatki), ki imajo zelo pomirjevalno in navidezno zelo natančno sporočilno vrednost, sklicevanje nanje pa sproža zaupanje in razumevanje, kar lahko zasenči resnično negotovost.

Zaradi številnih spremenljivk (tudi nevednosti), ki so prisotne v obrambnem planiranju, je razumljivo, da iz planov ni mogoče jasno razbrati, kdaj, kje in proti komu bodo takšni plani nujni, kako bodo planirani viri uporabljeni za bojevanje in kakšna bo, kot pravi Clausewitz, »gramatika« prihodnjega bojevanja. Delo obrambnega planerja ni nikoli (do)končano, saj je planski proces nenehno podvržen dinamiki in spremenljivosti varnostnih okoliščin, ki vplivajo na učinkovitost obrambnega planiranja. S temi ugotovitvami lahko potrdimo v uvodu postavljeno tezo, da ni mogoče pripraviti niti absolutnega planskega izdelka niti oblikovati takšnega obrambnega proračuna, ki bo omogočal zadostna sredstva za »pravi« odziv na prihodnje varnostne grožnje in tveganja za nacionalno varnost. Čeprav je težko opredeliti »pravi« odziv, pa je, kot pojasnjuje Kotnik (2017), nekoliko lažje opredeliti (čeprav nikoli v popolnosti), kolikšno tveganje izhaja iz nekega »pravega« odziva, ki pa je vedno izključno breme politike in ne obrambnega planiranja. Pri tem ne govorimo o tveganju pojavitve napak pri planiranju, ki se jim nikoli ni mogoče v celoti izogniti, temveč o tveganju neskladja med nujnimi viri, ki so jih določili planerji za doseg zelenega cilja, in viri, ki jih je določila politika. Hkrati pa smo ugotovili, da nas prav takšna negotovost prihodnjega varnostnega okolja usmerja in sili v stanje stalne dejavnosti na področju obrambnega planiranja, z namenom, da bi lahko vedno izkoristili najboljšo mogočo izbiro pri odločanju. Politika države bi si morala zavestno prizadevati za takšno izbiro, saj je od nje zelo odvisna tudi kakovost življenja državljanov. Kompleksno, soodvisno, nepredvidljivo in spremenljivo mednarodno varnostno okolje danes ne pušča politiki držav veliko manevrskega prostora za omahovanje ali celo ignoriranje varnostnih groženj in tveganj.

Ko govorimo o prihodnjih obrambnih potrebah države, bi moralo biti osrednje vprašanje politike, z vidika omejenih ekonomskih zmožnosti, vselej usmerjeno na

obrambno planiranje. Zanimati bi jo moral predvsem odgovor na temeljno vprašanje, ali bo imel predlagani plan dovolj dobre odgovore za prihodnje nacionalne obrambne potrebe. Odgovor je povezan s sklopom sedmih vprašanj. Njihovo utemeljevanje lahko v spremenljivih varnostnih okoliščinah močno vpliva na oblikovanje nacionalnovarnostne in obrambne politike, kar se kaže tako v strategijah kot v obrambnem planiranju. Po Grayu (2014 b) gre za sklop vprašanj:

1. kako daleč v prihodnost nas mora resno skrbeti;
2. kdo ali kaj lahko vpliva na občutek (ne)varnosti v prihodnosti;
3. koliko varnosti potrebujemo oziroma si je lahko privoščimo in uresničimo z obrambnim planiranjem;
4. kakšen bo značaj prihodnjega varnostnega okolja;
5. s kakšnimi konflikti, vojnami in vojskovanjem se bomo spopadali v prihodnosti;
6. kako sposobne bodo morale biti v prihodnosti nacionalne oborožene sile količinsko in kakovostno;
7. kako prepričani bi morali biti, da bodo nacionalne oborožene sile taktično, strateško in tudi politično učinkovite, glede na to, da imata vsak konflikt in vsaka vojna svoj način vojskovanja oziroma svojstven značaj.

Ali se pri oblikovanju nacionalnovarnostne in obrambne politike, ki zahteva poseben odnos med politiko, strategijo in obrambnim planiranjem, v Republiki Sloveniji srečujemo s temi na videz preprostimi, a v resnici zelo kompleksnimi vprašanji? Če je namen politike pridobiti relevantne odgovore na postavljena vprašanja, bo tudi uresničevanje obrambnih ciljev veliko učinkovitejše pri zagotavljanju obrambnih potreb države.

In končno še odgovor na sklepno vprašanje: kdo sploh je obrambni planer? Obrambni planer v procesu obrambnega planiranja prevaja strategijo v prakso. Kot strateški teoretik v praksi s plani predlaga variantne rešitve za uravnotežen razvoj obrambnih zmogljivosti, nujnih za »dovolj dobro« zagotavljanje nacionalne varnosti. Predlagane rešitve v naslednjem koraku presoja politika, izbira po njenem mnenju najprimernejše in jih izvaja ter tako omogoča doseganje strateških ciljev. Gre za zahteven strokovni izziv obrambnih planerjev, ki je ob obvladovanju večine planiranja povezan še z napornim delom in intuicijo, improvizacijo ter svojo kreativnostjo planerjev, saj v procesu obrambnega planiranja ni mogoče predvideti vseh situacij in odgovoriti na vsa vprašanja.

## Literatura

1. Bartholomees, J., B. (ur.) (2010). *Theory of War and Strategy (volume 1). The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, Carlisle. Dosegljivo na spletu: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil* (22. 12. 2016).
2. Benko, V. (1997). *Zgodovina mednarodnih odnosov. Znanstveno in publicistično središče, zbirka Sophia, Ljubljana.*
3. Benko, V. (1997). *Znanost o mednarodnih odnosih. Fakulteta za družbene vede, Knjižna zbirka Mednarodni odnosi, Ljubljana.*
4. Brodie, B. (1959). *Strategy in the Missile Age. RAND Corporation, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.*

5. Carl von Clausewitz (2004). *O vojni*. Studia Humanitatis, Ljubljana.
6. Creveland M. (1977). *Supplying War: Logistic form Wallenstein to Patton*. Cambridge University Press, Cambridge.
7. Davis K., P. (1994). *New Challenges for Defence Planning: Rethinking How much is enough*. RAND, Santa Monica, California. Dosegljivo na spletu: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/2007/MR400part1.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR400part1.pdf) (19. 11. 2016).
8. Davis K., P. (2007 a). *Lessons from Defense Planning and Analysis for Thinking About Systems of Systems*. Working Paper, prepared for the Symposium on Complex System Engineering, January 11–12, 2006. RAND, Santa Monica, California.
9. Davis K., P. (2007 b). *Rethinking Defense Planning*. The RAND Corporation. Santa Monica, California. Dosegljivo na spletu: [www.nyu.edu/brademas/pdf/legislating-future-davis.pdf](http://www.nyu.edu/brademas/pdf/legislating-future-davis.pdf) (19. 11. 2016).
10. Gaddis, L. J. (2009). *What is Grand Strategy*. Predavanje v okviru konference American Grand Strategy after the War. Triangle Institute for Security Studies in the Duke University Program, 26. februar 2009. Dostopno na: <http://tiss-nc.org/wp-content/uploads/2015/01/KEYNOTE.Gaddis50thAniv2009.pdf> (11. 11. 2016).
11. Grant, G., R. (2014). *I. svetovna vojna: veliki ilustrirani vodnik*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
12. Grant, G., R. (2016). *Bojevanje: velika slikovna enciklopedija*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
13. Gray, C. (2010). *Strategic Thoughts for Defence Planners*. Revija Survival, volume 52, no. 3, 159–178. The International Institute for Strategic Studies, Washington.
14. Gray, C. (2014 a). *Defense Planning for National Security: Navigation Aids for the Mystery Tour*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press. Dosegljivo na spletu: [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil) (22. 11. 2016).
15. Gray, C. (2014 b). *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford University Press, Velika Britanija.
16. Grizold, A. (1989). *Znanstvena dejavnost in obramba. Prispevek v razdelku strokovna in znanstvena srečanja. Teorija in praksa*, letnik 26, številka 11-12, Ljubljana, 1613–1616.
17. Harmelink, D., J. (2001). *Linear scheduling model: Float characteristics*. Journal of construction engineering and management, 127 (4), 255–260.
18. Hart, L. (1967). *Strategy: The Classic Book on Military Strategy*. Second Revised Edition. Faber&Faber Ltd., London.
19. Hodgson, N. (et al.) (2009). *Zgodovina. Velika ilustrirana enciklopedija*. Založba Mladinska knjiga, 1. ponatis, Ljubljana.
20. Kane M. T. (2001). *Military Logistics and Strategic Performance*. Frank Cass, London.
21. Keegan, J. (2005). *Zgodovina vojskovanja*. Fakulteta za družbene vede, Littera Picta, Ljubljana.
22. Kotnik, I. (2017). *Strokovno mnenje in sugestije o razumevanju obrambnega planiranja dr. Igorja Kotnika z vidika funkcije svetovalca načelnika Generalštaba Slovenske vojske in nekdanjega namestnika generalnega direktorja Direktorata za obrambno politiko na Ministrstvu za obrambo* (3. 2. 2017).
23. Le Roux, L. (2002). *The Military Budgeting Process: an Overview: Defence Planning, Programming and Budgeting*. Accra, Ghana. Spletna stran: <http://www.sipri.org> (3. 2. 2017).
24. McMaster, R. H. (2008). *Learning from Contemporary Conflicts to Prepare for Future War*. Orbis, FPRI's Journal of World Affairs, Volume 52, Number 4, Fall 2008.
25. Možina, S. (in drugi) (2002). *Management: nova znanja za uspeh*. Didakta, Radovljica.
26. Murray, W., Hart, Sinnreich, R., Lacey, J. (ed.) (2011). *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*. Cambridge University Press, Cambridge.

27. Murray, W., Knox McGregor, Bernstein A. (ed) (1994). *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. Cambridge University Press, Velika Britanija.
28. Rozman, R. (in drugi) (1993). *Management*. Gospodarski vestnik, Zbirka Manager, Ljubljana.
29. Stergar, R. (2004). *Slovenci in vojska, 1867–1914; slovenski odnos do vojaških vprašanj od uvedbe dualizma do začetka 1. svetovne vojne*. *Historia, znanstvena zbirka Oddelka za zgodovino Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani*.
30. Tavčar, M. (2005). *Strateški management nepridobitnih organizacij*. Fakulteta za management, Koper.
31. Vuk, P. (2016). *Teoretični vidiki odnosa med strategijo in obrambnim planiranjem na varnostno-obravnem in vojaškem področju*. *Sodobni vojaški izzivi, Znanstveno-strokovna publikacija Slovenske vojske, maj 2016–18/št. 1, Ministrstvo za obrambo, Ljubljana*. 15–36.
32. Yarger, R., H. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Washington: United States Government.
33. Yarger, R., H. (2008). *Strategy and the National Security Professional: Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*. Praeger Security International, Westport, ZDA.
34. Žabkar, A. (2003). *Marsova dediščina (Temelji vojaških ved, 1. knjiga)*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.