

## TEORETIČNI VIDIKI ODNOSA MED STRATEGIJO IN OBRAMBNI PLANIRANJEM NA VARNOSTNO- OBRAMBEM IN VOJAŠKEM PODROČJU

## THEORETICAL ASPECTS OF THE RELATION BETWEEN THE STRATEGY AND DEFENCE PLANNING IN SECURITY, DEFENCE AND MILITARY FIELDS

**Povzetek** Poznavanje in razumevanje teoretičnih značilnosti strategije in obrambnega planiranja je nujen predpogoj za premišljeno obvladovanje kompleksnega procesa uresničevanja političnih ciljev države na varnostno-obrambnem in vojaškem področju ter oblikovanje skladnega načrta (strategije ali obrambnega plana) za premostitev vrzeli med aktualno realnostjo in želeno prihodnostjo. Zato strategijo in obrambno planiranje upravičeno uvrščamo med najpomembnejše in hkrati tudi najzahtevnejše aktivnosti vsake države. Izvajanje strategije in obrambnega planiranja sta neločljivo povezana procesa, nujna za prihodnjo nacionalno varnost ter zagotavljanje obrambne sposobnosti države za soočenje z najbolj verjetnimi nevarnostmi prihodnosti. Naložba države v razvijanje strateške misli ter planskega znanja in veščin ne bi smela biti predmet kalkulacije vloženih sredstev, ampak predmet dolgoročne investicije v razvijanje miselnih procesov, zamisli o prihodnjih vojaških ciljeh, konceptih bojevanja in prihodnjih opcijah oboroženih sil. Zavedanje političnih odločevalcev o pomenu dolgoročnega, skladnega in kontinuiranega razvoja obrambne sposobnosti države ne bi smelo biti vprašanje, temveč dejstvo, glede na to, da varnosti ni mogoče dobiti neposredno. To pomeni, da se mora državno vodstvo spoprijeti s paradoksom priprave na vojno tudi v miru, če želi zagotavljati državljanom pričakovano visoko stopnjo nacionalne varnosti in ohraniti mir.

**Ključne besede** *Strategija, obrambno planiranje.*

**Abstract** Knowledge and understanding of the theoretical characteristics of strategy and defence planning are a prerequisite for sound management of the complex process of implementing national political goals of the state in security, defence and military fields and of developing a coherent plan (strategy or defence plan) to bridge the gap between the current reality and the desired future. Therefore,

strategy and defence planning are rightly considered to be the most important and the most demanding activities in each country. The implementation of the strategy and defence planning are inextricably linked processes indispensable for future national security and ensuring the defence capability of a country to deal with the most likely future threats. National investments in the development of strategic thinking and planning skills and knowledge should not be subject to calculation of invested funds, but subject to long-term investment in the development of thought processes, ideas about the future of military objectives, concepts of warfare and future options of the armed forces. The awareness of decision-makers on the importance of the long-term, consistent and continuous development of the defence capacity of a country should not be an issue, but a fact, since security cannot be obtained directly. This means that the state leadership should deal with the paradox of preparing for war in peace, if it is to provide citizens with a high level of national security and preserve peace.

**Key words** *Strategy, defence planning.*

**Uvod** Pojem strategija se danes pogosto uporablja v vsakdanjem življenju in medijih, povezujejo pa ga od vizije, plana, koncepta do akcijskega načrta, in sicer na vseh ravneh družbenega življenja. Največkrat je povezan s tem, »kaj« želimo narediti in je z vidika razumevanja teoretičnega pojma strategije neprimeren, saj ne vključuje narave kompleksnosti prave strategije niti strateškega razmišljanja. Tako se pojem strategije usmeri le na ideje, ki pa niso podprte s potrebnim razmišljanjem ali razvojem. Takšna raba pojma ne postavlja ustrezno ločnice med strategijo in planiranjem, saj se strateške možnosti omejujejo na kratkoročne planske predpostavke, kar pa omejuje fleksibilnost strateškega razmišljanja.

Z razumevanjem teorije strategije lahko razumemo njeno kompleksnost in logiko. Teorija strategije razvija terminologijo in definicije ter preizkuša hipoteze in metode, ki bi lahko bile uporabljene pri razvoju teorije (Yarger, 2006, str. 1). Teorijska vrednost ni v predpisih, ampak v tem, kako razširiti in usmeriti razmišljanja. Tudi Clausewitz (2004, str. 82–83) izpostavlja, da mora biti teorija opazovanje in ne nauk. Opazovanje je bistveni del vsake teorije, je analitična raziskava predmeta, ki vodi do natančne seznanjenosti z njim oziroma do njegovega poznavanja. Teorija strategije je torej način razumevanja, kako lahko razvijamo perspektive in pristop za oblikovanje in izbor alternativnih možnosti v kompleksnem in spreminjajočem se varnostnem okolju, s fokusom razmišljanja na »kako« in ne na »kaj« ter v povezovanju možnosti in poti, ki bi lahko bile razumne in izvedljive. Zato strategija ni niti preprosta niti lahka, čeprav strategji vedno iščejo načine, da strateško logiko razlagajo preprosto in razumljivo. Operacionalizacija in konkretizacija strategije oziroma njenih strateških ciljev potekata skozi proces planiranja.

Obrambno planiranje je oblika strateškega planiranja in je eden izmed najpomembnejših procesov, s katerim se zagotavljajo prožnost, prilagodljivost in

pripravljenost obrambnih zmogljivosti za spoprijemanje z negotovostmi v svetu. Gre za kompleksno področje, ki ga dodatno otežuje še mnogovrstnost strateških interesov in ciljev (izvajanje strategije), za katere se mora predvideti njihov potek razvoja v prihodnjem obdobju. Če bi se planiranje nanašalo samo na maksimiziranje pričakovanih koristi, bi bilo vse veliko manj kompleksno, vendar je tako kot strategija neločljivo povezano z negotovostjo. Države se srečujejo z različnimi tipi negotovosti, kar v končni fazi vpliva tudi na raznolikost oblikovanja vojaške strukture sil. Frühling Stephan (2014) pojasnjuje, da je obrambno planiranje upravljanje s tveganji v odnosu do negotove prihodnosti, in da je proces upravljanja s tveganji v bistvu zmeraj političen. Ne glede na to, kako lahko napredne metode ocenjevanja vplivajo na zmanjševanje negotovosti, ostaja dejstvo, da zaradi negotove in nejasne prihodnosti ni mogoče zanesljivo poznati njene nevarnosti. Zato se podobno kot strategija tudi obrambno planiranje zmeraj izvaja v kontekstu omejenosti.

Prispevek proučuje teorijo strategije, s poudarkom na odnosu med strategijo in obrambnim planiranjem ter njuno vlogo pri obravnavanju varnostno-obrambnih vprašanj. Današnji čas hitrih in nepredvidljivih sprememb in dinamičnosti sodobnega varnostnega okolja, ki se kaže v različnih oblikah varnostnih groženj in tveganj, zahteva močno zavedanje in odgovoren odziv države na te nevarnosti. Strategijo torej, ki bo usmerjala obrambno planiranje k pravočasnemu in zadostnemu načrtovanju obrambnih potreb države za učinkovito odzivanje na grožnje in tveganja varnosti. Obrambna varnost države je stalen proces, ki ne more biti podvržen vsakodnevemu političnemu razpoloženju in občutku. Zato se mora obrambna sposobnost države in njenih zmogljivosti vseskozi graditi, izpopolnjevati in preoblikovati glede na strateška dogajanja v varnostnem okolju. Kredibilnost obrambne države je tako odvisna od številnih dejavnikov, najpomembnejši med njimi pa so poleg razpoložljivih virov tudi sposobnost strateškega razmišljanja, »dovolj dobra« strategija in razvit proces obrambnega planiranja.

Drugo osrednje vprašanje, s katerim se ukvarja prispevek, je negotovost, s katero se srečujejo strategji in obrambni planerji pri svojem delu, ter njihova usposobljenost za ocenjevanje in predvidevanje najbolj verjetnih nevarnosti prihodnosti. Razumevanje strateške logike in načel obrambnega planiranja je povezano tako z izobraževanjem oziroma izobraženostjo kot tudi z izkušnjami in intelektualno sposobnostjo strateškega razmišljanja posameznika. Razvijanje strateške misli ter planskega znanja in veščin sta neločljivo povezana in predstavljata za državo dolgoročno naložbo v razvoj varnostno-obrambnega področja, kot je varnost neločljiva strukturna prvina družbe in predstavlja temeljno vrednoto medčloveških odnosov.

## 1 STRATEGIJA

### 1.1 Izvor besede, pomen, definicije

Etimologija in semantika pojma strategija izhaja iz grških besed *stratos* (vojska) in *ago* (voditi), kar bi lahko v prevodu pomenilo umetnost vojskovanja (Javornik

(ur.), 1998, str. 4117). Znaná so tudi mnenja, da je ta pojem povezan z grško besedo *strategema*, ki pomeni ukano v vojni oziroma mojstrstvo, da se sovražnik napelje v zmotno presojo in ravnanje (Žabkar, 2003, str. 182).

Pomen pojma strategija se je z družbenim razvojem postopno spremenil in razširil. Če je bil ta pojem v prvotnem pomenu omejen na večšino uporabe vojske v vojni ali na večšino vojskovanja, je danes njen pomen razširjen in obsega znanost in večšino (teorijo in prakso) o pripravah in vodenju kriznih razmer in vojne ter o uporabi sile za doseganje političnih, ekonomskih in vojaških ciljev. Pri tem pa Žabkar (2003, str. 182–183) dodaja, da vključuje tudi uporabo politične, diplomatske, gospodarske, vojaške, psihološke, informacijske, znanstvene in druge sestavine državne (ali koalicijske) moči v miru, krizah in vojni.

Prisotnost besede strategija danes zasledimo na številnih področjih družbenega življenja, tudi v vsakdanjem govoru v smislu dolgoročnega načrta dejanj, potrebnih za reševanje problemov pri doseganju določenega cilja. Strategija torej v najširšem pomenu označuje temeljne podlage, postopke in načrte za smotrno in usklajeno uporabo sil, sredstev in drugih virov zaradi maksimalnega približanja postavljenim ciljem oziroma njihove uresničitve. Njen namen je uskladiti cilje in sredstva (Lubi et al.), 1999, str. 11).

S strategijo se ukvarjajo v najvišjem političnem, državnem in vojaškem vodstvu. Kljub razširjenosti uporabe se pojem strategija še vedno najpogosteje uporablja na varnostno-obrambno in vojaškem področju. Na teh področjih je strategija najbolj natančno opredeljena in ima lahko več pomenov: strategija kot znanstvena disciplina (teorija) ali strategija kot dejavnost (veščina) politično-vojaškega vodstva države (Lubi et al.), 1999, str. 11–12).

Definicije pojma strategija imajo nekatere skupne značilnosti, pa tudi pomembne razlike. Definicije (slika 1), ki so jih podali Carl von Clausewitz, Von Moltke, Liddell Hart in Abdré Beaufré so zelo ozko opredeljene, saj povezujejo vojaško silo s cilji vojne. Te definicije izhajajo iz izvora besede strategija, kot so jo uporabljali vojskovodje v stari Grčiji. Definiciji Fosterja in Osgooda sta usmerjeni na širše pojmovanje moči, medtem ko Murray in Grimsly osvetljujejo dinamiko kakovosti procesa, povezano s formulacijo strategije. Sodobni pisci poudarjajo, da ima strategija uporabnost tako v miru kot v vojni. Strategija vključuje več kot samo proučevanje vojn in vojskovanj. Je uporaba vojaške moči za doseganje političnih ciljev oziroma je teorija in praksa uporabe ter grožnja uporabe vojaške sile za doseg političnih namenov (Gray, 1999). Še vedno pa velja, da velika ali splošna strategija (angl. grand strategy) predstavlja najširši koncept, ki vključuje koordinacijo in usmeritev vseh virov države ali več držav skupaj (koalicije držav) za doseg političnih ciljev. Vrhunski doseg te strategije je po Žabkarju (2003, str. 183) uresničitev nacionalnih ciljev z grožnjo uporabe vojaške sile, ne da bi za to bila uporabljena.

Omeniti velja še Henryja Ecclesa (Boorman, 2009, str. 93), ki je opredelil strategijo kot celovito usmeritev instrumentov moči v nadzor položaja in prostora za doseg cilja. Yarger (2015) pravi, da se Ecclesova opredelitev strategije dotakne bistva strategije, ker je celovita, ker usmerja, njen namen je nadzor, in kar je bistveno, za njeno uresničevanje uporablja instrumente moči.

**Slika 1:**  
Definiranje strategije (vir: Baylis (et al.), 2002, str. 4)

|  |
|--|
| Strategija je uporaba boja za uresničitev smotra vojne (Carl von Clausewitz).  |
| Strategija je praktična prilagoditev sredstev, ki so na voljo generalom za doseg ciljev vojne (Von Moltke).  |
| Strategija je večšina distribucije in uporabe vojaških sredstev za doseg političnih ciljev (Liddell Hart).   |
| Strategija je večšina dialektike sile oziroma večšina dialektike dveh nasprotujočih si volj, ki uporabita silo za reševanje sporov, zaradi katerih je prišlo do konfrontacije (André Beaufré).   |
| Strategija je (v končni fazi) učinkovito uveljavljanje moči (Gregory D. Foster).   |
| Strategija je akcijski načrt, zasnovan za doseg cilja, vključno s sistemom ukrepov za njeno uresničitev (J. C. Wylie).   |
| Strategija je proces stalnega prilagajanja spremenjenim pogojem in okoliščinam v svetu, v katerem prevladujejo priložnosti, negotovosti in nejasnosti (W. Murray in M. Grimslay).  |
| Strategija je splošen načrt uporabe zmogljivosti oborožene prisile – v povezavi z ekonomskimi, diplomatskimi in psihološkimi instrumenti moči – da bi z odkritimi in prikritimi sredstvi najučinkoviteje podprli zunanjo politiko (Robert Osgood). |

Poenostavljeno bi lahko rekli, da je pojem strategije tehtanje ciljev, konceptov in virov znotraj sprejemljivih meja tveganj, z namenom, da bi prišli do najboljših mogočih rezultatov in rešitev. Obrambni slovar vojaške terminologije ZDA (Joint Publication 1-02, 2010, 237) opredeljuje strategijo kot znanost in večšino razvijanja ter uporabe instrumentov nacionalne moči v sinhronizirani in integrirani obliki za doseg operativnih, nacionalnih in večnacionalnih ciljev. Obe opredelitvi sta sicer uporabni, vendar nobena od njiju ne izraža popolne vloge in kompleksnosti strateške misli na najvišji državni ravni. Na tej ravni je namreč strategija znanost in večšina razvijanja in uporabe politične, ekonomske, družbenopsihološke, informacijske in vojaške moči države, skladne s političnimi smernicami, s katerimi se ustvarjajo učinki za zaščito in uresničevanje nacionalnih interesov v strateškem okolju<sup>1</sup>. Takšna strategija teži k sinergiji ciljev, konceptov in virov, s katerimi se povečujejo verjetnosti političnega uspeha. Hkrati gre za proces, ki omogoča racionalno in postopno prilagoditev okoliščinam, pa če se te pojavijo ali ne. V strategiji se to doseže z opredelitvijo pojmov »ends«, »ways« in »means«, ki bodo podrobneje razloženi v nadaljevanju.

<sup>1</sup> *Strateško okolje pri tem predstavlja prostor, v katerem prihaja do interakcij med državnimi voditelji in drugimi akterji, ter ustvarja priložnosti za blaginjo države (Yarger v Bartholomees, 2010, str. 53).*

Ker strategija predstavlja most med političnimi cilji in vojaškimi zmogljivostmi, je treba poznati tako nacionalno politiko kot tudi vojaške operacije, pri čemer se politični, ekonomski, psihološki in vojaški dejavniki prekrivajo. Pri tem pomeni vojaški nasvet enega izmed pomembnejših sestavin strategije. Henry Kissinger pravi, da z ločitvijo strategije in politike posledično vplivamo na škodo obeh. Takšno dejanje lahko privede do zlorabe uporabe vojaške moči ter zavajanja diplomacije (Kissinger, 1957 v Baylis, 2002, str. 3).

Strategija se torej mora proučevati iz perspektive interdisciplinarnosti, da bi lahko razumeli njeno dimenzijo. Za to pa je treba poznati in razumeti politiko, ekonomijo, psihologijo, sociologijo, geografijo pa tudi tehnologijo, strukturo vojaških sil in taktiko. Strategija je pragmatična in tudi praktična aktivnost. Bernard Brodie<sup>2</sup> (1973) je izpostavil, da je teorija strategije teorija dejanja, proučevanje, »kako« nekaj narediti, da se na najučinkovitejši način dosežejo zastavljeni cilji. Pri tem se je treba zavedati, kot pravi Gray (1999), da je proučevanje strategije nepopolno, če ni upoštevana katera izmed interdisciplinarnih ved.

Poleg omenjenega je treba izpostaviti uporabo pojma strategija na varnostno-obrambnem in vojaškem področju še v povezavi s poimenovanjem posameznih državnih dokumentov. V prispevku se bosta uporabljala predvsem naziva **splošna strategija**, kot sopomenka za veliko (angl. grand strategy), nacionalno (angl. national strategy) ali nacionalnovarnostno strategijo (angl. national security strategy), in **vojaška strategija**. Pri takšnem pojmovanju se s splošno strategijo ukvarjajo najvišja državna vodstva, ki imajo v svojih rokah vse vzvode državne moči, in s katero se usmerjajo politična, vojaška, gospodarska, diplomatska in preostale parcialne strategije (več o tem Žabkar, 2003, str. 183, Lubi (et al.), 1999, str. 12–15).

## 1.2 Razumevanje strategije – nekateri poudarki

Strategija se je razvila iz temeljitega proučevanja strateških situacij in poznavanja narave strateškega okolja. Strateško okolje obsega naravne in metafizične lastnosti ter notranjo in zunanjo komponento. Zunanjo komponento predstavlja mednarodno okolje, ki jo sestavljajo fizično geografsko okolje, mednarodni sistem in drugi zunanji akterji ter njihove kulture, vrednote in dejanja. Notranje okolje sestavljajo notranje značilnosti države, njeni akterji, volivci, institucije in organizacijska pravila. S stabilnostjo znotraj okolja se zmanjšuje potreba po strateški izbiri, medtem ko nestabilnost znotraj okolja sili k sprejemu nove strategije. Naravo strateškega okolja bi lahko opredelili kot interaktiven, kompleksen sistem sistemov. Pri tem je pomembno, da je strategija skladna z naravo strateškega okolja (Yarger, 2006,

<sup>2</sup> Bernard Brodie je bil po koncu druge svetovne vojne eden izmed glavnih zagovornikov oblikovanja strateških študij kot predmeta, pri katerem bi se proučevala strategija kot znanstvena disciplina, bodisi pri obravnavi oboroženih sil ali širše. V članku »Strategy as Science« iz leta 1949 je pozival k metodološkemu pristopu pri študiju strategije. Strategija bi po njegovem mnenju morala biti prepoznana kot znanost pri reševanju praktičnih problemov. S tem je želel vnesti na znanstveno področje predvsem natančnost in sistematičnost pri analiziranju strateških zadev, temelječih na ugotovljivih spoznanjih, ki so tesno povezana z varnostnimi problemi in vojsko, ki je bila v tistem obdobju preobremenjena s taktiko in tehnologijo. Strateške študije so se tudi po njegovi zaslugi v 50. letih prejšnjega stoletja vendarle razvile v znanstveno disciplino.

str. 8). Strateg mora biti sposoben izločati neproduktivne elemente ter zagotoviti, da strategija upošteva kriterije sprejemljivosti tako v nacionalnem kot mednarodnem prostoru.

Vsaka strategija vnaša spremembe v strateško okolje (ogroža obstoječe ravnotežje), čeprav je njen namen samo ohranjanje položaja »status quo«. Zato se upravičeno postavlja vprašanje, ali je smiselno kaj storiti oziroma kakšne bi bile pri tem posledice. Strategija lahko predvidi prihodnost s seznanjanjem s pravimi cilji, ne more pa predvideti prihodnosti z absolutno gotovostjo, niti dosežkov postavljenih ciljev, niti natančnih posledic dosežkov ali neuspehov. Strateg je tisti, ki mora vedeti, ali postavljeni cilji upravičujejo tveganje začetih dejanj, za kar pa mora poznati in upoštevati tudi mogoč odziv drugih akterjev (Yarger, 2006, str. 8). Strategija torej ustvarja varnostno dilemo<sup>3</sup> za stratege in druge vključene akterje.

Ključna sestavina strateške sposobnosti je razmišljanje v času. To pomeni sposobnost, predvideti kontinuiteto strateških izbir ter posledice njihovih učinkov za prihodnost. Strateška izbira mora imeti kontinuiteto s preteklostjo, zato se morajo pri oblikovanju strategije upoštevati preteklost in zgodovinska spoznanja iz razvoja strateškega okolja<sup>4</sup>. Strateg ekstrapolira spoznanja v prihodnost na podlagi poznanih pojavov in trendov v strateškem okolju. Na podlagi tega strateg oblikuje paradigmo izbire, ki je potreben element za načrtovanje zelene prihodnosti.

Z osredotočenostjo na primarne vzroke postane strategija prilagodljiva in prožna pri poudarjanju strateških ciljev in pri zagotavljanju hierarhične ravni. Yarger (2006) pravi, da mora strategija upoštevati izkušnje in biti dovolj splošna v svoji sestavi, da se lahko prilagodi nenačrtovanim dogodkom in ukrepom nasprotnikov. V primerjavi s planiranjem, ki temelji predvsem na vzročno-posledični povezavi, je strategija proces stalnega prilagajanja spremenljivim okoliščinam v svetu, v katerem prevladujejo priložnosti in negotovosti.

V celotni strategiji prevladujejo politični cilji, kar poudarja tudi Clausewitz (2004, str. 28), ki pravi, da je »vojna samo nadaljevanje politike z drugimi sredstvi«<sup>5</sup>. Politika z jasno artikulacijo usmeritev izraža cilje vlade, dosego ciljev pa ji omogoča

<sup>3</sup> Varnostno dilemo je razvil John Hertz v 50. letih prejšnjega stoletja. Bistvo njegove ideje se kaže v tem, da vsak napor posamezne države za uresničevanje varnostnih potreb v kvazianarhičnem mednarodnem okolju druge države zaznajo kot vir ogrožanja njihove varnosti. Zato je krepitev obrambnih sposobnosti neke države lahko grozeča za druge države, saj jih čutijo kot napadalno in ne kot obrambno ravnanje.

<sup>4</sup> V primernem zgodovinskem času imajo lahko na primer majhna dejanja velik strateški učinek. Če je izbran napačen čas, za rezultat potrebujemo zelo veliko prizadevanja in nesorazmerno porabo virov. Strateg se ukvarja tako s kontinuiteto in spremembami kot tudi z zgodovino in prihodnostjo. Poznavanje zgodovine omogoča postavitev pravih vprašanj za iskanje prihodnje perspektive glede na razpoložljive strateške izbire (Yarger, 2006, str. 14).

<sup>5</sup> Clausewitz kot teoretik ne izhaja iz identifikacije vojne kot političnega instrumenta, temveč iz zavedanja, da politika prodre v vse vojaške ravni. Da je vojna v funkciji politike, je bilo kardinalu Richelieuju (1585–1642) znano že v 17. stoletju, ko je za uporabo topov uporabil besede »Ultima Ratio« oziroma skrajno sredstvo. Kardinal Richelieu je bil kot francoski zunanji minister mojster premetenosti, zavedal se je, da se vojne ne dobijo samo na bojnem polju, ampak tudi s politiko, s pogajanjmi. Ta pogled na vojno kot skrajno sredstvo se je ohranil vse do moderne dobe (Moran v Baylis (et al.), 2002, str. 18).



uporaba instrumentov moči. V strategiji se torej politika kaže zlasti z opredelitvijo ciljev, razpoložljivostjo virov in drugimi omejitvami. S cilji strategije, ki imajo vselej politični namen, se tako zagotovijo namen, smer in upravičenost dejanj. Yarger (2006, str. 7) meni, da ima razvoj strategij pomemben vpliv tudi na politiko, ki se mora prav tako prilagajati realnosti strateškega okolja in omejenosti moči. Tako oblikovana politika zagotavlja, da strategija sledi primernim ciljem, medtem ko strategija seznanja politiko o tem, kaj je mogoče.

### 1.3 Strategija kot znanost in veščina

Omenili smo že, da je o strategiji mogoče govoriti kot o znanstveni disciplini (teoriji) in kot o dejavnosti (veščini). Pri obeh strategijah razlikujemo predvsem med splošno in vojaško strategijo.

Pri obravnavi strategije kot znanstvene discipline pomeni splošna strategija sistem znanstvenih spoznanj in znanost, ki proučuje najpomembnejša vprašanja, povezana s teorijo in prakso obrambne dejavnosti države, zlasti uporabo njenih političnih, gospodarskih, psiholoških, vojaških in drugih sredstev pri uresničevanju nacionalnih obrambnih ciljev zaradi zavarovanja nacionalnih interesov v miru in vojni. Kot veščina je splošna strategija praktična dejavnost najvišjih organov političnega vodstva države, povezana z najpomembnejšimi vprašanji obrambe države, predvsem s pripravljanjem na vojno in njenim morebitnim izvajanjem. Bistvo strategije kot dejavnosti je, da na temelju opredeljenih nacionalnih interesov in presoje zunanje ogroženosti teh interesov določi strateške cilje, zbere razpoložljiva sredstva in ob upoštevanju tveganj in stroškov določi strategijo za uresničitev postavljenih ciljev (Lubi (et al.), 1999, str. 12–14).

Vojaška strategija kot znanstvena disciplina proučuje praktično uporabo oboroženih sil za doseganje ciljev (Žabkar, 2003, str. 183), ki jim jih je zastavila splošna strategija. Z vojaško strategijo se proučujejo najpomembnejša vprašanja, povezana s teorijo in prakso pripravljanja in izvajanja celotnega oboroženega boja kot bistvene prvine vojne in uporabo drugih oblik vojaške sile (ali grožnje z vojaško silo) zaradi uresničevanja vojaških in obrambnih ciljev države. Vojaška strategija kot veščina je praktična dejavnost najvišjega vojaškega vodstva države, ki se nanaša na priprave za izvajanje in uporabo ter izvajanje oboroženega boja in na uporabo drugih oblik vojaške sile ali grožnje z vojaško silo zaradi uresničevanja vojaških in obrambnih ciljev države. Vojaška strategija, omejena na vojaško prvino obrambe, se ukvarja z iskanjem optimalnega razmerja med sredstvi in cilji ter optimalnega načina uporabe razpoložljivih sredstev zaradi uresnitve postavljenih ciljev (Lubi (et al.), 1999, str. 12–14).

Strategija se razlikuje od veščine vojskovanja in taktike v funkcionalnem, časovnem in geografskem vidiku. Taktika je iz vidika funkcionalnosti in časa domena boja, spopada večje ali manjše razsežnosti v krajšem časovnem obdobju. Veščina vojskovanja je domena vojskovanja, vojaške operacije, ki traja daljši čas. Strategija pa je domena vojne, ki obsega širok spekter konfliktov med narodi in drugimi



mednarodnimi akterji. Taktika se torej ukvarja z delčki, večšina vojskovanja s kombinacijo teh delčkov, strategija pa s kombinacijo teh kombinacij. Z vidika geografije se taktika nanaša na manjši prostor, večšina vojskovanja obsega operativno raven, torej širši prostor z regionalno usmerjenostjo, medtem ko strategija obsega celotno vojskovališče oziroma na območje operacije gleda globalno. Časovni horizont je večji na strateški kot pa na operativni oziroma taktični ravni (Yarger, 2006, str. 13).

#### 1.4 Hierarhičnost in celovitost strategij

Politično vodstvo si zagotavlja in ohranja nadzor ter vpliv nad instrumenti moči s hierarhično strukturo strategij. Tako se usmeritve strategije stopničasto prenašajo z nacionalne na nižje ravni. Na splošno strategija izhaja z vrha kot posledica neke velike ali splošne strategije, za katero ni nujno, da je javno dokumentirana ter se hierarhično in po načelu stopniččenja<sup>6</sup> prenaša na druge parcialne strategije in politična stališča do specifičnih zadev. Splošne strategije (velike, nacionalne ali nacionalnovarnostne) vsebujejo splošne cilje in usmeritve, ki omogočajo uporabo vseh instrumentov moči. Z nacionalno politiko se zagotavljajo splošne strateške usmeritve za politično vodstvo, ki izhajajo iz nacionalnih interesov in se nanašajo na specifično strateško okolje. Na podlagi splošne strategije se izdelajo hierarhično nižje področne strategije (Yarger, 2006, str. 11). Na varnostno-obrambnem in vojaškem področju tako obrambna kot tudi vojaška strategija izhajata iz splošne strategije in pomenita nadaljnjo podlago za izdelavo drugih, hierarhično nižjih razvojnih in doktrinarnih dokumentov na področju nacionalne varnosti.

Obrambni slovar vojaške terminologije ZDA (Joint Publication 1-02, 2010) opredeljuje hierarhično raven strategij na podlagi vojaškega elementa moči, in sicer loči (slika 2):

- **veliko strategijo** (angl. grand strategy), ki je hierarhično najvišji strateški dokument na področju nacionalne varnosti in obsega nacionalno vizijo razvoja, uporabe in koordinacije vseh instrumentov nacionalne moči, potrebnih za doseg ciljev velike strategije, ohranitev nacionalne varnosti, ekonomske blaginje in nacionalnih vrednot;
- **strategijo nacionalne varnosti** (angl. national security strategy), ki izhaja iz velike strategije ali nacionalne strategije, je znanost in večšina razvoja, uporabe in koordinacije instrumentov nacionalne moči (diplomatskih, ekonomskih, vojaških in informacijskih) za doseg ciljev, ki prispevajo k nacionalni varnosti;

<sup>6</sup> Načelo stopniččenja je načelo, po katerem dokumenti, ki so po vsebini bolj podrobni in specifični, izhajajo iz dokumentov, ki so po vsebini bolj splošni in praviloma zajemajo tudi daljše časovno obdobje.

- **nacionalno vojaško strategijo**<sup>7</sup> (angl. national military strategy), ki je znanost in veščina distribucije in uporabe vojaške moči za dosego nacionalnih ciljev v miru in vojni, ki jih je oboroženim silam zastavila velika oziroma nacionalnovarnostna politika;
- **strategijo vojskovališča** (angl. theater strategy) – je znanost in veščina razvijanja integriranih strateških konceptov in postopkov za zaščito ciljev nacionalne, zavezniške ali koalicijske varnostne politike in strategije z uporabo sile ali njene grožnje, ne da bi bila za to uporabljena znotraj vojskovališča.

**Slika 2:**  
Medsebojni  
odnosi in  
hierarhija  
strategij (Vir:  
Yarger, 2006: 9)



Raven in vrste strategij obsegajo različna področja družbenega življenja, s čimer se zagotavljata hierarhičnost in celovitost. Tako se pri oblikovanju strategije proučijo notranji in zunanji dejavniki na vseh ravneh ter horizontalna in vertikalna integracija strategije. Strateg mora torej razmišljati celovito in tudi celovito poznati okoliščine in dogajanja v strateškem okolju, da lahko objektivno oceni situacijo ter prednostno razvrsti izbire glede na učinke, ne glede na to, ali so pri tem akterji prijateljski, sovražni ali neopredeljeni. Strateg mora poznati tako celoto kot tudi notranje

<sup>7</sup> Osnovni predmet vojaške strategije je oboroženi boj. Oblike in vsebine vojaškega boja, ki jih strategija proučuje, so kampanje (celotnost vojaških operacij v določenem času in področju) in sistemi kampanj vseh vrst oboroženih sil, v vseh etapah in v vseh fazah vojne. Hierarhično je podrejena splošni strategiji in obravnava oboroženi boj na hierarhični ravni sistema kampanj; to ji daje določeno avtonomijo, ker ji omogoča, da pred sprejetjem odločitev o uporabi oboroženih sil seznanj splošno strategijo z zmogljivostmi vojaške strategije. S tem je dosežen dialog med obema strategijama, ki praviloma poteka v Svetu za nacionalno varnost med nosilci posameznih resorjev. Splošna strategija mora zato poznati realne sposobnosti nacionalne vojaške strategije, da ji ne zada neuresničljive naloge (več o tem Žabkar, 2003, str. 182–190).

organizacijske posebnosti in vire ter njihov vpliv na okolje. Dobra strategija ni nikoli razvita po delih ali v izolaciji (Yarger, 2006, str. 8). Odgovornost za strategijo na vseh ravneh in področjih je v rokah političnega vodstva, kar jim hkrati omogoča tudi ohranjanje nadzora nad kompleksnim procesom (Yarger v Bartholomees, 2010, str. 53). Hierarhičnost strategij z logičnim in hierarhičnim načinom prenosa odgovornosti znotraj vodstva omogoča torej tudi učinkovit razpon nadzora nad strategijami in njihovim uresničevanjem.

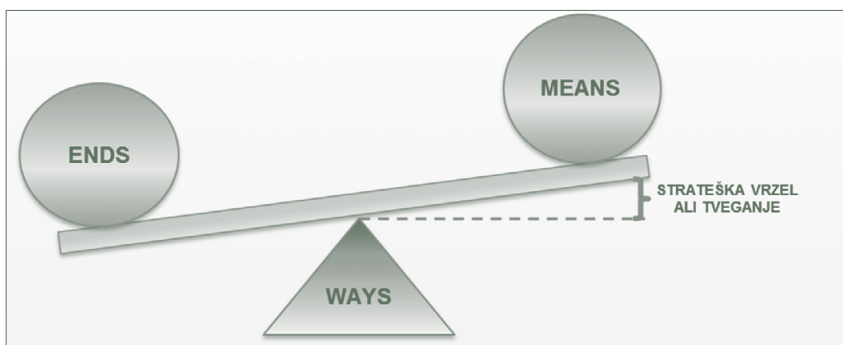
Iz strategije mora biti razvidno, kaj želimo doseči in zakaj – strategija ne sme biti oblikovana tako, da bi izpostavljala politični ali intelektualni vakuum. Strategija je osredotočena na doseganje zelenih oziroma prednostnih ciljev, izbranih iz množice mogočih ciljev dinamičnega okolja, ter daje usmeritve za uporabo instrumentov moči za doseg specifičnih ciljev (Yarger, 2006, str. 9). Strateg mora znati analizirati in razumeti zeleno končno stanje v kontekstu strateškega okolja (notranjega in zunanjega), da bi lahko razvil primerne cilje, ki bi pripeljali do končnega stanja. Zato je pomembno, da pri snovanju strategije in njenih ciljev upošteva naravo strateškega okolja, usmeritve politike in nacionalne interese.

## 1.5 Pomen »ends«, »ways« in »means« v strategiji in planiranju

Strategija s preišljeno kalkulacijo ciljev, konceptov in virov znotraj sprejemljivih meja tveganj predstavlja skladen načrt za premostitev vrzeli med aktualno realnostjo in zeleno prihodnostjo. S tehtanjem teh razmerij strategija določa tudi, kako uporabiti vire za doseg zelenih rezultatov v specifičnem strateškem okolju. V kontekstu države je strategija zaposlitev specifičnih instrumentov moči<sup>8</sup> za doseg političnih ciljev države v dinamičnem in tekmovalnem strateškem okolju. Čeprav se strategija in planiranje med seboj razlikujeta, sta oba odvisna od okolja. Strategija se razlikuje od planiranja v svoji vsebinski in področni širini ter predpostavkah, kljub temu pa daje pomembne usmeritve in parametre za bolj natančno dolgoročno, srednjeročno in kratkoročno planiranje. Tako strategija kot planiranje uporabljata spremenljivke »ends«, »ways« in »means« pri oblikovanju uravnoteženih rešitev in sta omejeni s kriteriji ustreznosti, izvedljivosti in sprejemljivosti (slika 3).

<sup>8</sup> Kotnik (2012, str. 11–20) poleg tradicionalnih instrumentov nacionalne moči (politični/diplomatski, ekonomski, vojaški in informacijski) izpostavlja še dodatnih šest (moralna moč, socialno-kulturna in ideološka moč, naravni viri, geostrateški položaj, obseg prebivalstva in kakovost prebivalstva). V sodobnem svetu, prepletenem s procesi internacionalizacije in globalizacije, je treba nacionalne moči držav ter instrumente, ki jih imajo na voljo za doseganje ciljev, obravnavati celovito. Pri tem Kotnik poudarja, da instrumenti nacionalne moči sami po sebi še ne predstavljajo cilja, ampak le orodja, ki so na voljo državni politiki pri zagotavljanju temeljnih dobrin za državo, družbo in njene prebivalce (dolgoročno stabilnost in varnost, demokracijo, pravice in ekonomski razvoj oziroma blaginjo).

**Slika 3:**  
Variable »ends,  
ways in means«  
v strateškem  
planiranju



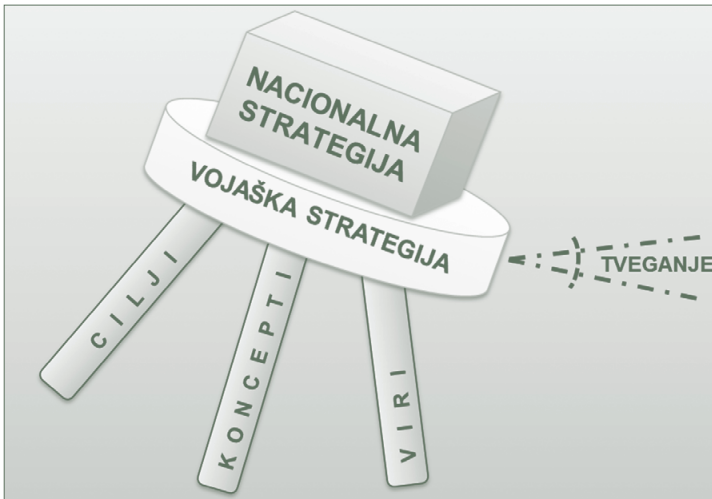
Yarger (2006, str. 6) izpostavlja pomen celovitosti strategije, katere namen je, da na skladen in optimalen način zagotovi uresničitev državnih interesov<sup>9</sup> z uporabo nacionalnih instrumentov moči ter doseže strateški učinek pri uresničevanju političnih ciljev. V tem smislu predstavlja strategija izbiro, ki omogoča napredek države v prihodnjem obdobju, ter načine za doseganje tega stanja.

Strategija torej pomeni, »kako« (angl. ways ali koncepti) bo najvišje državno vodstvo, skladno z nacionalno politiko, uporabilo razpoložljivo »moč« (angl. means ali vire) države, da bi lahko nadzirali okoliščine in prostor ter dosegli »cilje« (angl. ends), ki podpirajo državne interese. Strategija daje usmeritve za uporabo teh moči za doseg ciljev. Usmeritve so po naravi proaktivne in ne napovedovalne, saj se z njimi poskuša doseči nadzor nad okoljem, kar pa je ravno nasprotno od reagiranja na njega. Strategija namreč predpostavlja, da čeprav prihodnosti ni mogoče napovedati, lahko strateško okolje proučimo, ocenimo ter ga do določene mere predvidimo in vplivamo nanj. S primerno analizo se lahko identificirajo trendi, posledice, priložnosti in grožnje, ki pomembno vplivajo na odločitev države pri opredeljevanju in doseganju političnih ciljev. Tako strategija vpliva na potek razvoja strateškega okolja in pomeni protitež nepremišljeni reakciji na ta razvoj. Zato Yarger (2015) trdi, da strategija ni krizno upravljanje, temveč je njegova antiteza. Do kriznega upravljanja namreč pride zaradi odsotnosti strategije oziroma ko je strategija neuporabna glede na dejanska pričakovanja. Strategija je torej proaktivna in anticipativna, ne pa tudi napovedovalna. Nekaterih elementov nacionalne moči ni mogoče natančno definirani niti razmejiti. Admiral Eccles je govoril o »megli strategije«, pri čemer je normalno pričakovati negotovosti, prekrivanja in nesoglasja na določenih področjih med različnimi predstavniki političnega vodstva (Jablonsky v Cerami (ur.), 2001, str. 152).

<sup>9</sup> Kotnik (2012, str. 11–20) ugotavlja, da si v sodobnem, izrazito dinamičnem in spremenljivem varnostnem okolju, ki zahteva stalno medsebojno sodelovanje države in drugih akterjev, prizadevajo uresničevati svoje nacionalne interese prek odnosov vplivanja (mehka moč) ali prisile (trda moč), v katerih mora na bistrumen način mehka moč prevladati nad trdo močjo, kolikor dolgo je to mogoče in sprejemljivo.

Art Lykke (po Yarger v Bartholomees, 2010, str. 48–50) je pojasnil model strategije s povezovanjem treh nožic stola, pri čemer strategija predstavlja seštevke »ends«, »ways« in »means« (slika 4). Če kateri izmed teh seštevancev ni v ravnotežju, pride do tveganja, ker strategija ni prilagojena okoliščinam.

**Slika 4:**  
Lykkov model  
strategije  
(Vir: Yarger v  
Bartholomees,  
2010, str. 48)



Model predstavlja tri ključna vprašanja za stratege: kaj in kako bi se moralo narediti ter kateri viri so potrebni za izvedbo. Lykke poudarja, da tveganje obstaja tudi, če bi krajšo nožico poskušali prilagajati okoliščinam. Z dodajanjem virov bi na primer lahko uporabili drugačen koncept ali celo spremenili cilje, lahko pa se to tveganje celo sprejme. Teorija je zelo jasna, veljavna strategija mora temeljiti na uravnoteženosti ciljev, konceptov in virov, drugače je tveganje za njeno uresničitev preveliko. Ta opredelitev in prikaz sta pomembna, ker omogočata skupno razumevanje, na podlagi katerega strategiji komunicirajo med sabo. Pri tem pomeni:

- z »ends« (cilji) se pojasnjuje, »kaj« mora biti doseženo. Če jih dosežemo, prispevajo k zelenemu končnemu stanju, opredeljenem v strategiji, ter ne nazadnje k uresničevanju nacionalnih interesov. »Ends« so izraženi z glagolom (npr. odvrniti vojno, podpirati regionalno stabilnost);
- z »ways« (strateški koncepti, postopki) se pojasnjuje, »kako« morajo biti doseženi cilji z uporabo razpoložljivih virov. Koncept mora biti razumljiv, da se lahko izdelajo planske smernice za tiste, ki zagotavljajo njegovo uresničitev in vire,
- z »means« (viri) se pojasnjuje, katere specifične vire uporabiti pri konceptih za dosego ciljev. Lahko so določni (sile, ljudje, oprema, finančna sredstva) ali pa nedoločni (voljnost, pogum, intelekt);

- s tveganjem se pojasnjuje vrzel med doseženim in razpoložljivostjo konceptov in virov za doseg ciljev. Vrzel oziroma tveganje je vselej prisotno, saj nikoli ni mogoče zagotoviti zadostnih virov niti izdelati konceptov, ki bi zagotovili popoln uspeh v spreminjajočem se varnostnem okolju. Zato strategiji pri izdelavi strategije želijo doseči čim manjšo stopnjo njenega tveganja oziroma uravnotežiti »ends«, »ways« in »means«.

Vsaka strategija bi morala biti po Lykkeju (prav tam, str. 50):

- ustrezna, da se z njenim dosegom uresniči želeno (povezano s cilji),
- izvedljiva, da se dejanja lahko uresničijo z razpoložljivimi sredstvi (povezano z viri),
- sprejemljiva, da posledice stroškov upravičijo pomembnost zelenega (povezano z viri/koncepti).

Teorija strategije po Artu Lykkeju je pomemben prispevek k strateški misli. Njegova teorija spodbuja stratege k pravilni uporabi pojma strategija z uporabo modela strategije, ki temelji na ravnotežju spremenljivk »ends«, »ways« in »means«, ter tveganjem, ki ga je država pripravljena sprejeti.

V spreminjajočem se varnostnem okolju je v veliko primerih težko razlikovati, kateri izmed nacionalnih interesov so življenjski, saj se danes praktično vsi spoprijemajo z izzivi in grožnjami. Glede na to, da ni mogoče vzpostaviti takšnih oboroženih sil, ki bi bile sposobne zmanjšati tveganja povsod, kjer se pojavijo, je nujno, da se oblikujejo strateške prednostne naloge. Državno in politično vodstvo se morata spoprijeti s paradoksom priprave za vojno tudi v miru, če želi ohraniti mir. Dilema v tem paradoksu, ki dela strategijo v katerem koli obdobju težavno, je, da takšne pretirano dolge priprave dolgoročno oslabijo gospodarske, psihološke in politične elemente moči. »Ends«, »ways« in »means« bi morali biti uravnoteženi tako, da se naravne napetosti v nacionalnovarnostnih zadevah med notranjo in zunanjo politiko ohranjajo na minimumu, ob tem pa se nacionalni življenjski interesi še vedno lahko varujejo z minimalnim tveganjem. Rešitve, s katero bi se večina državnih voditeljev strinjala, pa ni preprosto doseči. V vedno bolj soodvisnem svetu, kjer se spremenljivke, s katerimi se strategiji srečujejo znotraj paradigme »ends-ways-means«, eksponentno povečujejo, strategiji še vedno niso nič bližje »kamnu modrosti«. Strategija ostaja tako še naprej najbolj težavna izmed vseh veščin (Jablonsky v Cerami (ur.), 2001, str. 153).

## 2 IZZIVI OBRAMBNEGA PLANIRANJA

### 2.1 Načela obrambnega planiranja

Nobeno vodstvo si ne more dovoliti, da bi bila njegova organizacija odvisna od naključij, saj bi morala biti ena izmed njegovih osnovnih nalog skrb za doseganje svojih ciljev. Ti temeljni cilji morajo imeti trajnejšo vlogo, in jih ni treba vsak dan prilagajati naključnim dogodkom v okolju, zato je vloga vodstva, da predvidi verjetna dogajanja v okolju organizacije in podrobneje določi cilje za določeno



obdobje ter poti do njih. Govorimo o planiranju kot eni najpomembnejših funkcij vodij pri upravljanju organizacij. Njegovo bistvo je v razreševanju in preprečevanju problemov<sup>10</sup>.

Pri upravljanju razpoložljivih virov in njihovi uporabi so zaradi omejitev in postavljenih temeljnih ciljev vedno prisotne težave, ki jih planiranje rešuje procesno. Z miselnim procesom se namreč vrednotijo alternative in tudi nevarnosti za organizacijo. Prisotnost alternativ določa potrebo, da se v procesu planiranja sprejemajo odločitve, ki imajo zaradi posledic v prihodnosti tudi določena tveganja. S planiranjem se sistematično zmanjšuje vpliv negotovosti v procesih odločanja, saj teži k temu, da je stopnja tveganja čim nižja, ne more pa se povsem izničiti.

Pfeiffer (2008, 104) opredeli obrambno planiranje kot celoto planskih aktivnosti, katerih glavni namen je vzpostavljanje in vzdrževanje zahtevanega obsega oboroženih sil in njihovih zmogljivosti v določenem časovnem obdobju, da se doseže njihova razpoložljivost za izvajanje dodeljenih nalog. Obrambno planiranje lahko opredelimo tudi kot celoto vseh področij obrambnega planiranja (ali disciplin)<sup>11</sup>, ki skupaj zagotavljajo sposobnost in pripravljenost oboroženih sil in podpornih struktur za prispevanje k nacionalni in širši varnosti. Osnovni cilj obrambnega planiranja je zagotoviti najboljšo kombinacijo sil, opreme in podpore za izvajanje strategij ob upoštevanju razpoložljivosti finančnih sredstev. Rezultat procesa obrambnega planiranja je uravnovešen in konsistenten razvojno-usmerjevalni plan, ki zagotavlja nenehni dvig sposobnosti obrambnega sistema glede na zastavljene cilje in strategijo.

Proces obrambnega planiranja poteka skladno z načeli:

- učinkovitosti – plani in programi morajo imeti določeno časovno trajnost, da se dosežata vzdržljivost in učinkovitost zmogljivosti. Plan je lahko dosežen, če se vlada obveže za dosledno uresničevanje sprejetega plana, če plan upošteva celoten življenjski cikel stroškov in če je obrambni proračun porabljen najbolj učinkovito (Le Rouf, 2002, str. 10);
- celovitosti in povezanosti – celovito izpolnjevanje namena, poslanstev in nalog je načelo, po katerem so prizadevanja na vseh področjih obrambnega planiranja usmerjena v doseganje skupnih ciljev in učinkov delovanja;
- realnosti – obseg planiranja organizacijskih, kadrovskih in materialnih potreb za doseganje zahtevane sposobnosti obrambnega sistema mora biti usklajen z razpoložljivimi viri;

<sup>10</sup> Planiranje si torej vnaprej zamišlja nastanek morebitnih težav in jih poskuša vnaprej preprečiti. Kljub planiranju prihaja do težav, ki pa so manjše, kot če planiranja ne bi bilo (več o tem Rozman (et al.), 1993, str. 76–77).

<sup>11</sup> Natov proces obrambnega planiranja obsega sedem različnih področij oziroma disciplin planiranja, in sicer planiranje sil, virov, oborožitve, logistike, poveljevanja in kontrole (C3 sistemi), civilno-krizno planiranje ter jedrsko planiranje. Med podporna področja obrambnega planiranja spadajo še zračna obramba, upravljanje zračnega prometa, standardizacija, obveščevalna dejavnost, raziskave in tehnologija ter vojaško zdravstvo. Pravilnik o planiranju na Ministrstvu za obrambo (2012) je smiselno prevzel določena planska področja Nata ter oblikoval nekatera lastna, ki so skladna z organiziranostjo in delovanjem obrambnega sistema. Pravilnik opredeljuje devet planskih področij, in sicer planiranje sil, obrambnih virov, organiziranosti, raziskav in razvoja, standardizacije, opremljanja in infrastrukture, logistične zagotovitve, obveščevalno-varnostne zagotovitve na strateški ravni in planiranje kriznega upravljanja na obrambnem področju.

- transparentnosti in odgovornosti – transparentnost in odgovornost sta ključna pri razporejanju in upravljanju obrambnih virov na vseh ravneh planiranja. Če razporeditev obrambnih virov in njihovo upravljanje nista transparentna, obramba ne bo sposobna doseči javne podpore niti sodelovanja in podpore vlade. Civilno vključevanje in njen nadzor nad proračunskimi sredstvi lahko pripomore k temu, da je poraba razpoložljivih virov odgovorneje usmerjena v uresničevanje političnih ciljev (Le Rouf, 2002, str. 11);
- kontinuiranosti – planiranje je neprekinjen proces z drsnim sistemom<sup>12</sup>.

Temeljni namen obrambnega planiranja je nenehno zmanjševanje razkoraka med sposobnostjo (zahtevano in dejansko) in cilji obrambe. Z boljšim predvidevanjem in napovedovanjem razvoja okolja, z variantnim oziroma kontingenčnim planiranjem, s fleksibilnimi plani in drugimi metodami se sicer lahko povečuje učinkovitost planiranja, vendar tveganja kljub temu ni mogoče povsem odpraviti. Zato nekateri planerji upravičeno mislijo, da je stopnja fleksibilnosti planov prvo načelo planiranja, glede na to, da ni smiselno oblikovati togih planov, saj prihodnosti ni mogoče povsem natančno predvidevati.

## 2.2 Negotovost

Tako kot je prihodnost vedno neznanka glede detajlov, ki se bodo zgodili, je tudi človekova varnost neznana in se ne more napovedati. Gray (2014a, str. 2–3) pravi, da je lahko bistven napredek pri ocenjevanju prihodnosti narejen s tem, da se postavljajo vprašanja, na katera je mogoče odgovoriti. Eno izmed pogostih nespametnih vprašanj je na primer »Kaj se bo zgodilo?«. Na to vprašanje ni mogoče dati odgovora, ki bi temeljil na znanju. Ko predmet obsega vojno in vojskovanje v njunih številnih različicah, prav tako prihaja do številnih »neumestnih« predlogov, ki naj bi pomagali pri kakovostnem napovedovanju. Obrambno planiranje si mora prizadevati ne le za obvladovanje izzivov, temveč mora biti pripravljeno tudi za spoprijemanje z nasprotno mišljenji in vedenji, ki pa morajo vselej slediti ciljem. Problem obrambnega planiranja ni le v negotovosti prihodnosti, temveč tudi v pripravljenosti za srečevanje z neugodnimi, škodljivimi posledicami. Zato sprejetje odločitve o tem, katera predpostavka bi lahko bila odločilna glede prihodnosti, za obrambnega planerja nikakor ni lahka naloga.

Obrambno planiranje preprosto ne more temeljiti na objektivno zanesljivih znanstvenih dognanjih, ne glede na integriteto in spretnosti obrambnih analitikov. Gray (2014a, str. 1) ugotavlja, da to ne pomeni, da prihodnost prezremo, ampak da obrambno planiranje temelji na predpostavkah in domnevah. Dejstvo je, da tudi tako imenovane trde znanosti<sup>13</sup> in mehke družbene ter humanistične vede posamezno ali skupaj niso sposobne napovedovati prihodnosti. Ne glede na omenjeno je izvajanje

<sup>12</sup> Drsnost pomeni, da se planski dokumenti občasno pregledujejo in dopolnjujejo z vidika vsebinske ustreznosti, predvsem glede na varnostno okolje, razpoložljive obrambne vire, razvojne prioritete in raven ambicij delovanja.

<sup>13</sup> Nasprotno od »trde moči« pomeni »mehka moč« sposobnost, da se želeni rezultati dosežejo brez uporabe groženj ali prisile, s čimer bi vplivali na spreminjanje vedenja ljudi.

obrambnega planiranja nujno za prihodnost nacionalne varnosti, ki pa ne more biti podvržena diskrecijski pravici posameznika.

## 2.3 Intelpekt obrambnih planerjev

Popolnega svetovanja ni, ker ni načina, s katerim bi bilo mogoče na primer natančno identificirati višino obrambnih izdatkov ali določiti obseg oboroženih sil v nekem prihodnjem obdobju. Politiki, ki zagovarjajo razvojne obrambne plane v vladi ali parlamentu, se morajo opreti na planske ocene, ki jih prevzamejo kot absolutna dejstva, torej, da je  $x$  tisto pravo ali potrebno število (finančnih sredstev, oboroženih sil, enot itn.). Porabo javnih finančnih sredstev za doseganje ciljev je treba upravičiti s tehtnimi obrazložitvami, zato so politiki prisiljeni zagovarjati, da so finančna sredstva natančno določena na podlagi strateškega izračuna potreb. Gray (2010, str. 160) pravi, da je spoprijemanje s prihodnostjo vselej negotovo in pomeni temeljno dilemo oziroma vprašanje pri oblikovanju obrambne politike in njenega programa vojaških zmogljivosti, ki temelji na podlagi predvidevanj, ocen. Pri tem se postavlja vprašanje, kako obrambni planerji upoštevajo resnost strateške realnosti pri obrambnem planiranju. Dejstvo je, da je enostavneje izvajati obrambno planiranje, če se prezirajo posebnosti potencialnih nasprotnikov in dopušča možnost, da se nasprotnik spoprijema s pomanjkanjem moči za iniciativo in nepričakovano reakcijo. Ali si v takšnih okoliščinah obrambni planerji sploh zastavijo ključno vprašanje, ki bi bilo usmerjeno v strateško preiskavo/poizvedovanje? Eden izmed izvornih problemov za postavljanje pravih vprašanj je tudi v pomanjkanju usposobljenosti in izobraževanja obrambnih planerjev. Gray (2010, str. 161) ugotavlja, da tudi akademski zbor ni opravil svojega dela v zvezi z ohranjanjem strateške misli. Ta neuspeh je bil in je še vedno rezultat zapostavljanja pomembnosti teorije strategije.

Bistvo politike je distribucija moči, medtem ko je bistvo strategije vplivanje na nasprotnikovo voljo. Danes razpravljavec o obrambnih zadevah, čeprav ima splošno vedenje o sodobnih izzivih in grožnjah varnosti, s katerimi se srečuje svet, premalo natančno pozna prihodnost, ki velja za najbolj nedostopen problem. Strateg mora pri svojem delu upoštevati in sprejemati ta dejstva in iskati načine, kako jih kompenzirati (Gray, 2010, str. 161–164).

Improvizacija, učinkovitost in planiranje v realnem času so pomembne spretnosti in lastnosti obrambnih planerjev, pomembno pa je tudi poznavanje logike in značilnosti strategije. Glavni namen izobraževanja o teoriji strategije je zagotoviti neke vrste intelektualno imunost na slabe koncepte. Šibka intelektualna zmogljivost se lahko pri vojakih kaže kot napačna presoja narave vojskovanja in posledično z neuspehom izpolnitve naloge glede na to, kako bi morala biti razumljena. Poleg poznavanja logike strategije, njene strukture in delovanja je treba obvladovati tudi retorične spretnosti. Dogaja se, da se vodijo obrambne razprave z napačno uporabo ali celo zlorabo konceptov – zato prihaja do zmešnjav ključnih terminov in do zmešnjave argumentov. Kadar politiki, uslužbenci, vojaki in mediji govorijo netočno o politiki, strategiji in operacijah, to nepopravljivo zavira njihovo lastno sposobnost pravilnega razumevanja problematike (Gray, 2010, str. 165–166).

V strategiji je vse preprosto, toda ne tudi vse zelo lahko. Ko državna oblast sprejme strateške usmeritve oziroma odločitve, kaj mora in kaj more vojna doseči, se pot za to z lahkoto najde, vendar dosledno uresničevanje te poti in zastavljenega načrta zahteva veliko jasnost in gotovost duha (inteligenca, drznost, volja). V strategiji poteka vse dosti počasneje kot v taktiki, zato je veliko več prostora za pomisleke, ugovore in predstave. V strategiji je treba veliko stvari uganiti in domnevati, zato je tudi prepričanje manj močno. Posledica je, da večina generalov tam, kjer bi morali ukrepati, obtiči v napačnih pomislekih (po Clausewitz, 2004, str. 105–106).

Tako kot morajo dobri taktiki razumeti operativno delovanje, ki jim omogoča uspešno izvedbo naloge na taktični ravni, tako mora tudi operativni poveljnik imeti vedenje o strategiji za uspešno vodenje vojne in doseganje strateških in političnih ciljev. Nihče ne bi smel izvajati operativne ravni poveljevanja brez ustreznega znanja in razumevanja splošne teorije strategije (Gray, 2010, str. 168). Izobraževanje o teoriji strategije seveda ne more zaščititi države pred nesrečo, lahko pa koristno vpliva na politike pri sprejemanju občutljivih strateških odločitev. Strategija je lahko tudi precenjena. Toda zavedati se je treba, da se lahko z napačno izbiro strategije okrni jasna politična namera.

Razumevanje strukture in dinamike strategije bi moralo biti dovolj poznano med strokovnjaki za nacionalno varnost. Obrambni strokovnjaki bi tako morali biti sposobni razumeti spreminjanje vojaške zmogljivosti v vojaški učinek, vojaške učinke v strateške učinke in strateške učinke v politične učinke ali posledice. Veliko politikov na podlagi bogatih izkušenj uspešno sodeluje v politiki in vpliva na politično izbiro in izvršitev, tako kot so tudi vojaki izobraženi in usposobljeni za opravljanje vojaških nalog. Zelo malo civilnih ali vojaških oseb pa je izobraženih in usposobljenih, da bi bili sposobni spreminjanja strateškega učinka vojaških virov v želene politične posledice (Gray, 2010, str. 169). Zgodovina nas uči, da lahko že z »dovolj dobro« izdelano strategijo zagotovimo njeno zadovoljivo izvajanje, kar po drugi strani pomeni, da lahko tudi šibki strategji zmagujejo (če je nasprotnik slabši v strategiji ali če ima veliko materialno prednost, da ni treba sprejemati preudarnih odločitev). Gray (prav tam, str. 169) pravi, da strategija ni »panacea«, vendar se lahko s poznavanjem teorije strategije (s čimer se lahko spreminja njena uporabna vrednost) povečajo možnosti za uspeh.

## 2.4 Obrambne analize

Glavni dejavniki, ki usmerjajo obrambno planiranje v praksi, so politika, strategija in (znanstvene) obrambne analize (Gray, 2014b, str. vii):

- politika na splošno odobrava obrambne napore in potrjuje oziroma upravičuje posamezne obrambne izbire,
- strategija usmerja obrambno planiranje in vojaška izvajanja na podlagi političnih ciljev,
- obrambno planiranje pretvarja strateške usmeritve v izvedljive rešitve z dosegljivimi vojaškimi sredstvi (Gray, 2014b, str. 24).

Zahtevne nacionalnovarnostne in obrambne analize se največkrat ne spoštujejo prav zaradi nezadostne odločnosti in prepričljivosti analiz kot celote, če te ne identificirajo dominantne grožnje. Islamski terorizem in geopolitično oddaljen konflikt, podnebne spremembe in drugi resni varnostni izzivi spodletijo, če ne privedejo do politične mobilizacije. Značilno za 21. stoletje je, da odziv na nevarnost ni neposredno povezan z vpletenostjo vojaške sile, kar bi z lahkoto prepričalo skeptične davkoplačevalce. Vrednost pravega strateškega sklepanja (dokazovanja, argumentiranja, mišljenja) in obravnavanje obrambe v kontekstu celovitega pristopa k varnosti sta ogrožena zaradi izpodbijanja presoje – ugibanj, ki ne temeljijo na metodologiji in kompetentnih merilih, prav tako pa ni nobenega zagotovila, da bi to lahko kako odpravili (Gray, 2010, str. 172).

Čeprav bo prihodnost odkrila, da je bilo v preteklosti veliko odločitev napačnih, lahko potencialno škodo minimiziramo zaradi takih napak. Dejstvo je, da je edini način presoja; vse mogoče in verjetne posledice prihodnjih strateških izbir izhajajo iz sedanjosti ali odsotnosti določenih vojaških zmogljivosti. Ambicija bi morala biti dobiti najboljšo (kar pomeni tudi dolgoročno dosegljivo) dovolj dobro odločitev za državo, ki se bo sposobna spoprijeti z nevarnostmi virov ogrožanja in tveganja, ne glede na to, ali jih je ali ni mogoče predvideti. Nacionalnovarnostne krize, kot pravi Gray (2010, str. 172–173), po navadi ne omogočajo zgodnjega opozarjanja, kar bi bilo zelo koristno za prilagoditev časovnice vojaških nabav.

Nobena država, ne glede na to, koliko virov ima na voljo njena oborožena sila, ni sposobna natančno identificirati svoje nacionalnovarnostne potrebe v srednjeročnem, kaj šele v dolgoročnem obdobju. Največ kar lahko doseže, je vojaška drža, prilagodljiva specifičnim okoliščinam, z zadostnim inventarjem zmogljivosti, ki pa se ne morejo predvideti podrobno (Gray, 2010, str. 173). Prilagodljivost in prožnost oboroženih sil je večinoma samo vprašanje materialnih sredstev. Zato je pomembno, da je strategija domiselna in pušča doktrini in obrambnemu planiranju prostor za prilagajanje spremembam.

**Sklep** Strateško razmišljanje je zahtevno, zato je poznavanje teorije zelo pomembno, saj zagotavlja metodološko podlago za strokovni miselni proces, ki pomaga strategom pri razvijanju strategije, prav tako pa deluje kot smernica za vse, ki so vključeni v vrednotenje in kritiko posamezne strategije. Poznamo tri vloge strategov, in sicer vodjo, praktika in teoretika, ki razvijajo vsak svoje spretnosti in kompetence. Vodja daje vizijo, pobudo, organizira, usmerja in spodbuja. Praktik prevede politične usmeritve v enotno strategijo, ki vodi k političnemu uspehu. Teoretik s študijami in razmišljanji razvija teoretične koncepte, svoja znanstvena dognanja vključuje v izobraževalne procese ter opravlja svetovalno vlogo (Yarger, 2006, str. 3). Strategi proučujejo okolje in razvoj strategij ter pri tem identificirajo cilje, koncepte in vire, potrebne za uresničitev ciljev, ki jih je postavila politika. Glede na to, da delujejo na različnih ravneh in v različnih vlogah, je prav tako pomembno, da razumejo celovitost strategij ter sodelujejo med sabo, z vodstvom, planerji in drugimi, ki sooblikujejo ter uresničujejo strategijo. Teorija pri tem spodbuja strateško

razmišljanje s pojasnjevanjem strateške logike ter pomaga vodjem, planerjem in drugim pri vrednotenju in uresničevanju strategije.

Obrambno planiranje se prav tako srečuje s številnimi težavami, ki so posledica negotovosti in nejasnosti prihodnosti, ter predstavlja tudi velik izziv za obrambne planerje in politične odločevalce. Zaradi tesne prepletenosti s politiko je težko razumeti odnos med politiko in planiranjem, saj ne gre za enosmeren odnos nadrejenosti ali podrejenosti. Natančno oblikovana metodologija sicer pomeni koristno sredstvo za izvajanje obrambnega planiranja, vendar ne more predvideti vseh situacij niti odgovoriti na vsa vprašanja, ki se lahko pojavijo pri planiranju, zato se morajo planerji opreti tudi na lastno kreativnost. Uspeh v vojskovanju je, tako kot pri delu, povezan s sposobnostjo. Zato vključevanje inovativnosti in inventivnosti v strateško obrambno razmišljanje pomaga pri ostrenju lastnih pogledov na dogajanja v svetu in pri razvijanju miselnih procesov za boljše obvladovanje izzivov prihodnosti.

Zelo pogosto se dogaja, da pri obravnavi vprašanj o obrambi dominirajo kratkoročni pogledi, zasnovani na površni analizi izzivov in groženj varnosti oziroma stroškov za obrambo. V povezavi s tem se velikokrat upravičeno izpostavlja vprašanje »zakaj vlagati v obrambo, če ni nevarnosti?«. Izkustva kažejo, da se lahko strateške situacije spremenijo precej hitro, medtem ko so za vzpostavitev obrambnih zmogljivosti potrebni čas in sredstva. Da bi se izognili strateškim varnostnim tveganjem in njihovim posledicam, je treba planiranje razvoja obrambnega sistema proučevati v daljšem časovnem obdobju (Le Roux, 2002, str. 13). Obrambno planiranje nikakor ne bi smelo biti samo tehnični postopek, ampak predvsem pomemben politični proces, ki ga je treba obravnavati v političnem kontekstu. Če v obrambnem planiranju ni zagotovljena objektivnost, obstaja tveganje, da to postane samo politično orodje.

Proučevanje sprememb v okolju omogoča, da se pretehtajo nov prostor tekmovalnosti, politične konstelacije, razvoj tehnologije in drugi pospeševalci razvoja. To pa ni toliko stvar finančnih virov kot zamisli. Pri obrambi so to zamisli o prihodnjih vojaških ciljih, konceptih bojevanja in prihodnjih opcijah oboroženih sil. Razmišljanja obrambnih planerjev bi torej morala biti usmerjena predvsem v prihodnost, ki bi predstavljala eno izmed podlag pri odločanju razvoja in uporabe oboroženih sil. Njihovo poslanstvo bi moralo biti usmerjeno v pripravo dovolj dobrih planskih podlag za zagotavljanje nacionalne varnosti, zlasti z vojaškega vidika. Pri tem pa močno vodstvo in njena podpora predstavljata nujen pogoj za katero koli uspešno strateško planiranje.

Zavedati se je treba, da je varnost stanje duha, ki je v primerjavi s »trdo močjo« ni mogoče dobiti neposredno. Zato je razumljivo, da je javnost, ki je zaskrbljena za varnost, veliko bolj pripravljena nameniti potrebna sredstva za zagotavljanje te temeljne družbene vrednote. Očitno mora pri tem priti do časovnega zamika med političnim povezovanjem zaskrbljenosti in izdatkov za varnost, tako kot prihaja do časovnega zamika med obrambnimi izdatki in realizacijo strateško pomembnih vojaških zmogljivosti. Pred več kot pol stoletja je ameriški strateški mislec Bernard



Brodie izjavil, da »ima obramba to, kar denar omogoča«. Ta misel danes še bolj kot v preteklosti predstavlja realnost zavedanja političnih odločevalcev o pomenu nacionalnega obrambnega sistema.

## 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. Spletna stran [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil) (13. 11. 2015).
2. Baylis J., Wirtz J., Cohen E., Gray C. (ur.), 2002. *Strategy in the Contemporary World, An Introduction to Strategic Studies*. Oxford University Press, New York.
3. Boorman A., S., 2009. *Fundamentals of Strategy: The Legacy of Henry Eccles*. *Naval War College Review*, pomlad 2009, vol 62, no.2. Spletna stran [www.usnwc.edu](http://www.usnwc.edu) (13. 11. 2015).
4. Brodie, B., 1973. *War and Politics*. Cassell, London.
5. Carl von Clausewitz, 2004. *O vojni*. *Studia Humanitatis*, Ljubljana.
6. Cerami, R., J. in Holcomb, F., J., (ur.), 2001. *U.S. Army War College Guide to Strategy*. *Strategic Studies Institute*. Spletna stran [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil) (13. 11. 2015).
7. Frühling, S. (2014). *Defence Planning and Uncertainty: Preparing for the next Asia-Pacific war*. Routledge, Abingdon, UK and New York, USA.
8. Gray, C. (2010). *Strategic Thoughts for Defence Planners*. *Revija Survival*, volume 52, no. 3, str. 159–178. *The International Institute for Strategic Studies*, Washington.
9. Gray, C., 1999. *Modern Strategy*. New York, Oxford University Press.
10. Gray, C., 2006. *Strategy and History, Essays on theory and practice*. Routledge, Oxon.
11. Gray, C., 2014a. *Defence Planning for National Security: Navigation Aids for the Mystery Tour*. *Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press*, Carlisle, spletna stran [www.StrategicStudiesInstitute.army.mil](http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil) (4. 11. 2015).
12. Gray, C., 2014b. *Strategy & Defence Planning; Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford University Press, United Kingdom.
13. Henrik Breitenbauch, H., (2015). *Defence Planning*. *Academic Foresights No. 13, Januar-Junij 2015*, spletna stran [www.academic-foresights.com](http://www.academic-foresights.com) (4. 11. 2015).
14. Hodge, R. in Walpole, G. (1999) *An Alternative Approach to Defence Capability Planning*. Spletna stran [http://www.chforum.org/library/aust\\_defence.shtml](http://www.chforum.org/library/aust_defence.shtml).
15. Javornik, M. (ur.), 1998. *Veliki splošni leksikon v osmih knjigah, sedma knjiga S-Te*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.
16. Jervis, R., 1997. *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton University Press, New York.
17. Joint Publication 1-02, (2010). *Department of Defence Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, DC: U.S. Joint Staff, 8. november 2010.
18. Kissinger, H., 1957. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. Harper&Row, New York.
19. *Koncept in metodologija načrtovanja obrambnega sistema (2000)*, Služba za načrtovanje obrambnega sistema, Ministrstvo za obrambo, Ljubljana.
20. Kotnik, I., 2012. *Upravljanje instrumentov moči. Članek v Sodobni vojaški izzivi*. Ministrstvo za obrambo, Generalštab Slovenske vojske, Ljubljana (str. 11–20).
21. Le Roux, L., 2002. *The Military Budgeting Process: an Overview: Defence Planning, Programming and Budgeting*. Accra, Ghana. Spletna stran <http://www.sipri.org>.
22. Luard, E. (Simoniti, I. in Grizold, A. (uvodni študiji)) (2001). *Človek, država in vojna*. Fakulteta za družbene vede (knjižna zbirka Mednarodni odnosi), Ljubljana.

23. Lubi, D. (et al.), 1999. *Raziskovalna naloga: Hierarhija dokumentov na področju nacionalne varnosti v Republiki Sloveniji (poročilo)*. Fakulteta za družbene vede, Obramboslovni raziskovalni center, Ljubljana.
24. Massie, L. J., 1987. *Essentials of Management (fourth edition)*. Prentice-Hall, New Jersey.
25. Možina, S. (et al.), 2002. *Management: nova znanja za uspeh*. Didakta, Radovljica.
26. *Pravilnik o planiranju*, 2012. Ministrstvo za obrambo, št. 024-34/2011-21, z dne 13. 9. 2012, Ljubljana.
27. Premchand, A., 1994. *Government, Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*. International Monetary Fund, Washington.
28. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*, 2010. Ministrstvo za obrambo. Ljubljana.
29. Rozman, R., Kovač, J., Koletnik, F., (1993). *Management*. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
30. Stojković, D. in Dahl, R., B., (2007). *Methodology for long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI), spletna stran [www.ffi.no/no/Rapporter/07-00600.pdf](http://www.ffi.no/no/Rapporter/07-00600.pdf).
31. Yarger H. R., 2015. *Towards A Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model*. Spletna stran <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/stratpap.htm> (2. 11. 2015).
32. Yarger, R. Harry, 2006. *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Washington: United States Government.
33. Žabkar, A., (2003). *Marsova dediščina, temelji vojaških ved, 1. knjiga*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.