

ВЕШТИНА КРЕИРАЊА СТРАТЕГИЈЕ
И ПЛАНИРАЊА СИЛЕ*

Хенри К. Бертлет, Г. Пол Холман млађи, Тимоти Е. Самз**

Бартлет, Холман и Самз указују на то да стратеги и планирање силе користе широк спектар варијабли када формулишу циљеве националне безбедности, стратегије и војне захтеве за будућност. Један једноставни модел може да помогне том процесу усредсређењем на кључне варијабле и истицањем њихове интеракције.

Најпре, аутори представљају своју верзију једног таквог модела и објашњавају како га могу користити они који се баве планирањем и одлучивањем, затим детаљније разматрају алтернативне приступе планирању силе, као и предности и слабости сваког од њих. С тим у вези, аутори на методичан и транспарентан начин говоре о вештини креирања стратегије и планирања силе: Да ли бисте на било који начин модификовали „Бертлетов модел“ ради побољшања процеса развоја стратегије и планирања силе? Како се различити приступи планирању силе односе према том моделу? Да ли неки приступ треба да доминира у процесу планирања силе или би интегрисани приступи унапредили процес одлучивања.

Кључне речи: *стратегија, национална безбедност, национални циљеви, планирање.*

Увод

Према древном клишеу стратегија је вештина, а не наука. Конкретније, она подразумева увезивање циљева и средстава – „план игре“ који говори како ће се упослити ограничени ресурси да би се постигли декларисани циљеви. Кохерентна стратегија је кључ институционалног успеха; она је једнако важна за пословни свет, универзитете и државе.

* Са енглеског језика текст превео потпуковник Милан Тепшић.

** Аутори су професори у Поморском ратном колеџу САД, Њупорт, Род Ајленд. Текст је преузет из *Strategy and Force Planning*, Fourth Edition, edited by Security, Strategy, and Force Faculty, Naval War College Press, Newport, 2004.

Планирање силе је такође вештина, као и стратегија. То је процес процене безбедносних потреба нације формулисањем војних захтева који из њих произлазе и одабиром војних сила, унутар ресурсних ограничења, ради испуњења тих захтева.

Особе које се баве стратегијом и планирањем силе долазе из веома различитих академских дисциплина и професионалних подручја. Неки имају одређено знање из геополитике, док други имају велико радно искуство у области економије, дипломатије или политике. Многи су провели године на оперативним војним дужностима. Неки су нарочито склони апстрактним концептима, другима више лежи пракса. Изазов је промешати ту разноликост становишта и приступа да би се осмислиле најбоље стратегије и способности за подршку циљева безбедности нације.

У првом делу текста приказан је једноставни модел који се односи на кључне варијабле вештине креирања стратегије и планирања силе. Истакнуте су логичке одлуке о циљевима, средствима и стратегији; идентификована су потенцијална размимоилажења међу варијаблама, с тим што се тај процес понавља докле год је то потребно. У другом делу текста сва енергија је усмерена на планирање војне силе. У њему се разматрају уобичајено коришћени приступи, чије се предности и мане одмеравају у складу са категоријама наведеног модела.

Модел креирања стратегије

Особе које се баве стратегијом и планирањем силе стално се муче са уравнотежавањем великог броја конкурентних варијабли. Вештина креирања стратегије и планирања силе огледа се у квалитету решавања тензије која је неизбежна међу тим варијаблама.

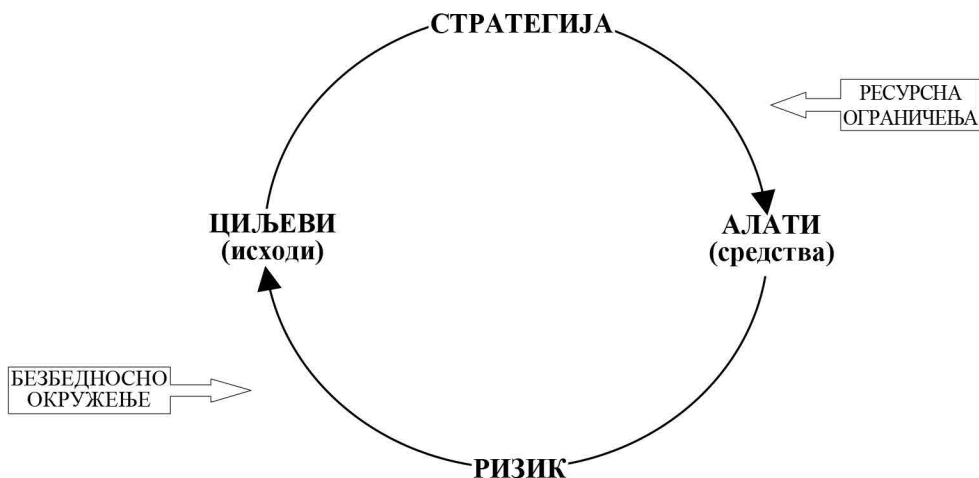
Кључне варијабле. „Бартлетов модел“ на слици 1¹ илуструје тај динамични процес. Он се може користити за истраживање битних контроверзи и олак-

¹ Именовање наведене слике „моделом“ потиче од ауторовог мишљења о њеној вредности као поједностављеном графичком приказу једног врло сложеног, веома динамичног, понављајућег процеса. Та реч се користи као „опис или аналогија употребљена да би се помогло визуелно представљање нечега (нпр., као као што је атом) што се не може непосредно осматрити“, у овом случају то је сложени процес креирања стратегије и планирања силе. (види: Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, Springfield, MA: Merriam-Webster, 1983, p. 762) То поједностављење омогућује анализу и разумевање далеко сложеније стварности (у нашем случају процес који се овом чланку покушава описати). Наш „модел“, попут многих модела, преноси осећај о томе да се промене у стварном свету морају десити када се модификује једна или више варијабли или параметара. Модел некад може бити од помоћи у предвиђању шта ће се десити у стварном свету као последица учињених промена (али често размера проблема или некантитативних параметара спутава ту врсту употребе). Реч „оквир“, као могући алтернативни термин, који се дефинише као „основна структура“ (нпр., појмова) верујемо да је пасивнији термин који не преноси довољно успешно динамичну међуигру у процесу, што покушавамо да истакнемо у нашем „моделу“ (види: Webster's, p. 489).

шање процеса одлучивања у домену националне безбедности. Модел открива интеракцију између онога што сматрамо кључним варијаблама и тиме приказује један обухватан приступ развоју стратегије и планирања силе.

Безбедносно окружење. Процена безбедносног окружења један је од најтежих задатака стратега и планера силе. Изненадне промене у безбедносном окружењу могу радикално изменити националне циљеве у одређеном региону света. Процена безбедносног окружења треба да укључи широк спектар разматрања, на пример, променљивост међународних центара моћи, доминантних трендова, критичне неизвесности, развој економске међузависности, промене домаћих (унутрашњих) потреба, културолошких, религиозних и демографских трендова, етничких ратова, еколошких изазова и развоја технологије. Сва та разматрања, као и многа друга, фактори су који одређују безбедносно окружење нације.

Исходи, односно циљеви. Стратези и планери силе обично у мисаоном процесу користе одређене нивое циљева. На највишем нивоу су национални интереси, који су временски постојани и уживају широку подршку. Интереси који се јављају на свакој листи такве врсте јесу опстанак земље и снага њене економије. Такође, стратези се слажу око пожељности глобалног мира, премда се, можда, не слажу око утицаја неког одређеног конфликта на националне интересе. Циљеви који потичу од бриге о таквим вредностима, као што су демократија и људска права, мање су опипљиви – али су зато контроверзнији.



Слика 1 – Бартлетов модел

Циљеви нижег нивоа морају да се доведу у склад са тим највишим нивоом – националним интересима. Глобални циљеви морају да се усагласе са регионалним циљевима, а дугорочни циљеви са краткорочним циљевима. Осигурање такве доследности захтева интелектуалну строгост и дисциплину свих стратега. На пример, обавеза САД да чува отворена тржишта и слободна мора јесте дугорочни циљ који проистиче из националног интереса економског благостања. Други циљеви, као што је спречавање да једна земља доминира Персијским заливом, могу да буду осетљиви на нагле промене.

Стратегија. Стратегију често схватамо као „план игре“ за постизање жељених циљева ограниченим средствима. Вештина стратега није да само одабере најбољи план између више њих, него и то, да буде сигуран, да је сама игра вредна играња. На највишем нивоу националног промишљања, за такав план игре, уопштено, везује се одредница главна стратегија (*grand strategy*), односно стратегија националне безбедности. Она одражава структуру међународних односа – не само ко су савезници а ко противници земље, него, такође, и њене предности и мане, као и капацитет њеног политичког тела да прихвати изазове. Главна стратегија треба да изложи јасну замисао о томе како ће се употребити економски, дипломатски и војни инструменти националне моћи за постизање националних циљева и политике.²

Нижи нивои стратегије, за сваки од главних инструмената националне моћи, у већој мери попримају форму прописивања правила. Економска стратегија треба да објасни, на пример, како земља намерава да промени стопу економског раста или своју улогу на светском тржишту. Дипломатска стратегија треба да опише како нација очекује да имплементира своје највише циљеве путем директне комуникације са страним владама и на међународним форумима. Напослетку, војна стратегија треба да подржи претходне две стратегије и да објасни начин, како ће и под којим условима бити употребљен војни инструмент националне моћи да би се помогло у обликовању безбедносног окружења, постигао међународни утицај, одвратила агресија, изнудила употреба силе од других „актера“ ако је потребно, извршила припрема за сукоб, одбранила нација и извојевала победа у ратовима који се ни на који начин нису могли избећи.

Ограничени ресурси. Потребе скоро увек превазилазе ресурсе, како владе тако и појединаца. Свака земља мора начинити избор између супротстављених захтева и узајамно искључивих алтернатива. Оружане силе (у српском језику је уобичајена употреба синтагме *оружане снаге*, што би био некоректан превод изворника, примедба преводиоца) конкуришу за ресурсе заједно са многим другим владиним агенцијама, невладиним захтевима и тако даље, нарочито у демократској земљи у време мира. Крајњи исход то-

² Bush, W. G.: *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC: The White House, September 2002.

га јесте да стратегија и планирање силе обезбеде додељивање ресурса, одлучивање који су циљеви и поступци најважнији и, наравно, одређивање приоритета.

Средства, односно алати. Средства, односно алати, који су на располагању за спровођење одабране стратегије, теоријски – обухватају целокупне ресурсе земље. У пракси, међутим, стратегије и планери силе имају обично на уму три групе алата. *Економски* инструменти националне моћи укључују трговинске споразуме, помоћ иностранству, новчане залихе, порезе, владине трошкове и субвенције. *Дипломатска* средства чине: сврставања, *ad hoc* коалиције, савези, међународне институције, уговори, добре услуге, санкције и преговарања свих нивоа сложености. *Војни* инструменти укључују целокупни спектар војне моћи, од способности за вођење конвенционалног рата великих размера, до мањих, непредвиђених околности, чување мира и изградње нације или конфликта са употребом оружја за масовно уништавање.

Променљиво безбедносно окружење у свету, делимично, измениће релативну корисност тих инструмената и наметнуће потребу за новим способностима. На међународну и домаћу сцену све више утичу и други инструменти моћи. То најбоље илуструје промена алата везаних за информациони домен. Информација као алат за остваривање утицаја није више ограничена на уски круг националних лидера који користе медије комуникације, као „наметљиву проповедаоницу“. Насупрот томе, значај Интернета и електронске поште и даље расте. Они могу преко ноћи да мобилишу јавно мњење, како код куће тако и широм света. Њихови крајњи домети не могу да се предвиде, али видљиво јесте да они трансформишу наше фундаменталне концепте о вредности информационих медија. Брзо ширење разумевања у технологији, очувању природне средине, друштву, култури, етничким мањинама и другим облицима људске интеракције и утицаја подразумева да стратегије све више разматрају и размишљају о додатним облицима утицаја.

Ризик. Тај термин налази се у средишту дешавања с обзиром на неизвесност и негативне исходе као резултат *размимоилажења* кључних варијабли³. Неизвесност је доминантна карактеристика међународног и домаћег

³ Ya-lun Chou, у *Statistical Analysis: With Business and Economic Applications* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969, p. 675) наводи, „Можемо... предвидети могуће исходе неке активности у смислу вероватноће њеног дешавања. Да бисмо то учинили, морамо разликовати два случаја – случај ризика и случај делимичне непознанице [неизвесности]. *Ризик* се односи на ситуацију где је вероватноћа позната за сваки скуп исхода који су резултат неке специфичне активности... *Делимична непознаница* описује истинско природно стање где исходи неке активности немају познате вероватноће у класичном смислу или смислу релативне учестаности, али особа која одлучује још може изразити различите „степене поверења“ у погледу појава могућих исхода.“ Термини ризик и процена ризика, како се обично користе у Министарству одбране (Department of Defense), односе се првенствено на неизвесност. Могућност дешавања је суд, а исходи су опште узевши негативни.

безбедносног окружења. С тим у вези стратеги и планери силе одмеравају своје наде и вероватноћу неуспеха. То чине поновном оценом безбедносног окружења, циљева, стратегија, расположивих ресурса и алата потребних за постизање прокламованих циљева. *То је стални процес.*

Вероватно најважнија појединачна вредност оценом је ризика јесте да она резултује сталним напором да се препозна и коригује неуравнотеженост кључних варијабли. Стратези су, на пример, склони да се усредсреде на *размимоилажења* на релацији циљеви – средства, због њихове брига да национални циљеви можда не постану сувише амбициозни у односу на расположиве ресурсе. Планери силе су склони да наглашавају размимоилажења на релацији стратегија–сила, надајући се да ће тако осигурати да ниво и комбинација одабраних будућих сила, спутаних ограниченим ресурсима, адекватно подржи дату војну стратегију у читавом спектру могућих будућих захтева.

Усклађивање кључних варијабли. Како смо закорачили у 21. век стратеги и планери силе разматрају, о томе, што нам 21. век доноси и суочавају се са сталном потребом да усклађују своја размишљања. Наведени модел сугерише да ће промена једне варијабле неминовно изазвати модификацију других варијабли што ће, последично, изазвати размимоилажења међу њима. Да би се поново успоставила равнотежа стратеги и планери морају бити спремни да ускладе кључне варијабле. Постоји више начина да се то уради.

Модификација крајњих исхода. У рационалном свету, стратеги би прво проценили међународно безбедносно окружење у облику променљивости центара моћи, доминантних трендова и критичних неизвесности; потом би јасно изложили специфичне националне тежње (крајње исходе), односно циљеве. То је логично место од којег креће поновно разматрање националних циљева ради корекције несклада безбедносног окружења и безбедносних средстава. Коришћење ресурса и војне силе САД за широки спектар циљева, као што су поновно успостављање демократије на Хаитију, заустављање етничког чишћења на Балкану или сузбијање побуне у Авганистану и Ираку, подстиче интензивну дебату. С обзиром на то, када, како и да ли САД треба да употребе војну силу ради хуманитарних интереса – илуструје ту борбу за уравнотежење националних циљева са осталим варијаблама у моделу.

Промена средстава. Политички преокрети могу генерисати знатне промене везане за средства која су на располагању. Такве промене су понекад квантитативне. Корејски рат, на пример, проузроковао је огромно увећање трошкова одбране САД и њене војне силе с почетка 1950, док је колапс Совјетског Савеза изазвао велико смањење. Терористички напад 11. септембра 2001, преусмерио је одбрамбене активности на домовинску (територи-

јалну) безбедност и рат против тероризма што је резултовало значајним повећањем буџета. Економски преокрети у безбедносном окружењу за резултат имају квалитативну промену средстава, пребацујући приоритет са једне групе инструмената националне моћи на другу групу. У све независнијем свету, глобализација може значити да ће за постизање националних циљева већи нагласак бити на економским и информационим алатима, него на политичким или војним средствима. Такође, посвећује се већа пажња стратешком алату заснованом на технолошкој предности, јавној дипломатији, економским санкцијама, споразумима о слободној трговини и међународним институцијама као што су, Међународни монетарни фонд и Светска трговинска организација. У војном подручју, током протекле декаде учињена су четири напора да се војна средства доведу у склад са развојем безбедносног окружења (Чејни-Пауелова „Основна сила“ – 1990, „Преглед одоздо према врху“ – 1993 и Четворогодишњи прегледи одбране – 1997. и 2001). То је неке људе навело на то да се успротиве, наводећи да се средства усклађују без потпуно развијене војне стратегије.⁴

⁴ Секретар одбране Дик Чејни навео је у свом *Годишњем извештају Председнику и Конгресу, јануара 1991*, „Редукција силе започета је у фискалним периоду 1990–1991. године и наставиће се у предстојећем средњорочном програму Министарства одбране (Washington: U.S. Govt. Print. Off., 1991, p. ix). Та структура силе названа је „Основна сила“. Председавајући Здруженог генералштаба, Колин Пауел, објавио је *Националну војну стратегију*, која је требала да подржи програм редукције, годину дана касније, јануара 1992.

„Преглед од темеља до врха“ (Bottom-Up Review) био је производ прве Клинтонове администрације. Он је наставио редукцију силе. Иницијалне концепте који су били у основи те структуре силе изложио је Лес Аспен, секретар одбране, у *Извештају о прегледу од темеља до врха* (Washington: Department of Defense, October 1993). Конкретније бројке о структури силе појавиле су се у Лес Аспеновом *Годишњем извештају Председнику и Конгресу, јануар 1994* (Washington: U.S. Govt. Print. Off., 1994, p. 27). Потпуно развијена *Национална војна стратегија САД* (коју је потписао председавајући Здруженог генералштаба) појавила се нешто касније.

У *Извештају о четворогодишњем прегледу одбране* (ЧПО), Министарства одбране, из маја 1997, Вилијам С. Коена, образложен је позив на даљу умерену редукцију структуре војне силе САД дефинисањем три суштинска елемента стратегије одбране САД – „обликовање, узвраћање, припремање“ (стр. 9). У *Извештају панела о националној одбрани*, публикован децембра 1997, често се спомиње потреба за „трансформационом стратегијом“ за САД. У њему су јасно изражена мишљења панела, који је имао мандат Конгреса, о изложеној стратегији у ЧПО и структури силе која се у њој предлаже. У *Извештају о четворогодишњем прегледу одбране*, Министарства одбране, од 30. септембра 2001, Доналда Х. Рамсфелда, у уводном делу наводи се: „Чак пре напада од 11. септембра 2001, виши руководиоци Министарства одбране планирали су стварање нове стратегије одбране Америке која би укључивала неизвесност и носила се са изненађењима...“. Сачињена је стратегија за подршку четири циља: осигурати савезнике и пријатеље, обесхрабрити противнике, одвратити агресију и одлучно поразити противника ако одвраћање не успе. То је експлицитни прелазак са модела „заснованог на претњи“ на модел планирања силе за одбрану САД „заснован на способностима“, извођење већих борбених операција „на било која два војишта у преклапајућим временским оквирима“ и учешће у „непредвидивим операцијама мањег обима у време мира, по могућности у споразуму са савезницима и пријатељима“ (стр. 21). Промена нагласка резултирала је знатним повећањем ресурса за одбрану и померањем средишта пажње на трансформацију војних способности САД.

Преправљање стратегије. Током хладног рата Запад се руководио главном стратегијом заустављања. Настојања америчког вођства да дефинише стратегију за постхладноратовску еру и 21. век покренула су бескрајну дебату. Неки су фаворизовали стратегију кооперативне безбедности са великим поуздањем у међународне институције. Други су били склони стратегији селективног ангажовања, усредсређујући се на критичне претње националним интересима САД. Неки још заступају неки облик глобалне америчке доминације или, у потпуној супротности, стратегију знатног војног дезангажовања. Какав год био крајњи резултат, таква једна промена у стратегији САД имаће велики утицај на све остале варијабле. У теорији, постоје бројни могући начини да се постигне било који дати циљ средствима која су на располагању. Стратег мора да изабере најбољи начин.

Поновна оцена ризика. Неизбежно је то да се аналитичари националне безбедности неће слагати око ризика. Различити експерти имају веома дивергентне погледе на претње и рањивости са којима се нација суочава. Њихове дебате утичу на степен поверења у националне циљеве, стратегије и средства. Што је међусобно слагање аналитичара – мање, то је потреба да се преиспита ниво ризика који ствара нека варијанта – већа.

На пример, постоји велика дебата о нивоу ризика који произлази из размештаја снага САД на места широм света. Према неким, покушај да се реализује велики број специфичних циљева резултује стратешким преоптерећењем. Из те перспективе, САД ризикују повећану рањивост због смањења војне приправности и ерозије њене способности да брани своје виталне интересе.

На једном другом нивоу, неки доказују да балистички пројектили који носе оружје за масовно уништавање стварају значајну претњу територији САД. Недостаци система одбране од пројектила створили би озбиљну рањивост. Та комбинација значајне претње и рањивости, која је резултат тих претњи, води ка растућем степену ризика за земљу. Други аналитичари су више забринуте због претњи, као што су – терористи који користе биолошке агенсе, хемијско оружје, рачунарске вирусе или високотехнолошке саботаже које се, као могућност, простиру читавим опсегом модерне технологије. Они тврде да су САД веома угрожене јер су рањиве услед напада на њену огромну инфраструктуру економских објеката и рачунарских мрежа. Сваки од наведених случајева – била то претња или степен рањивости, критичари ће да оспоре тврдећи да су преувеличани.

Одабир специфичне силе, такође, укључује ризик. Наведимо још један пример, у току је дебата око питања у којем опсегу се могу употребити Национална гарда и резервне силе (у српском језику је уобичајена употреба синтагме *резервне снаге*, што би био некоректан превод изворника, примедба преводиоца). Ако планер претпостави њихову знатну и флексибилну могућност употребе, тада тај планер ту ситуацију према којој има мањи број

јединица активне војске у поређењу са резервном, неће сматрати великим ризиком. Међутим, они који одбацују ту претпоставку довешће у питање способност војске да се носи са комплексним случајевима.

Поред постојећих извора ризика, за неки други извор ризика може да се сматра могућност да искрсне нека препрека или нежељена последица која може да поремети неку критичну активност. На пример, да ли је стратешка транспортна авијација САД довољна за прихватање ризика који проистиче из планирања скоро симултаних ратова на два велика војишта? Или, у једној другачијој процени ризика, у којој мери би требали да се ослонимо, у својој припреми за будућност, на напредне, на информатици засноване технологије, насупрот традиционалним војним силама.

Наведени примери сугеришу да ризик, у облику у којем се он користи у овом моделу, не може бити прецизно квантификован. Процена ризика у области националне безбедности крајње је субјективна ствар. То је суд о вероватноћи и последицама неравнотеже или несклада кључних варијабли.

Алтернативни приступи планирању силе

Иако „Бартлетов модел“ даје структуру за испитивање националне безбедности, они који се њоме баве приступају рутински планирању силе и стратешком развоју из алтернативних перспектива. Сваки приступ наглашава једну варијаблу или аспект, на рачун осталих. Те алтернативе су се развиле током година и дат им је различит релативни значај у различитим секторима процене националне безбедности и процеса одлучивања.

Од врха до темеља. Национални интереси и циљеви су „покретачи“ приступа планирању силе „од врха до темеља“; с тим у вези, тај приступ принципијелно у средиште пажње ставља главну стратегију нације, односно стратегију националне безбедности. Тај приступ јесте чврсто хијерархијски, у којем доминира проток кључних докумената према доле, путем узастопних нивоа одлучивања. Приступ „од врха до темеља“ има неколико предности. Прво, помаже стратезима и планерима силе да се концентришу на исходе. Друго, обезбеђује систематичан начин за разматрање захтева из широке, „макро“ перспективе. Треће, наглашава однос узајамно подржавајућих инструмената националне моћи и то: политички, економски, информациони и војни инструмент – сваки од наведених инструмената захтева сопствену стратегију за постизање циљева вишег нивоа.

На крају, велика врлина приступа „од врха до темеља“ јесте да се стратегија може разбити на групе кључних дескриптора. Ако се пажљиво одаберу, они су више од пуког назива или слогана. Они треба да дају коначни

облик како ће се спроводити стратегија, коришћењем неколико што је могуће прецизнијих и јаснијих речи. Дескриптори вишег нивоа треба да служе као критеријуми за нижи ниво избора силе, стратегије и оцене структуре силе, који ће, затим, креирати дескрипторе за следећи нижи ниво. Пример за то било је увођење кључних термина „обликовање“, „узвраћање“ и „припремање“ у стратегији националне безбедности 1997. године. Најпре, они су се појавили годину дана раније, у четворогодишњем прегледу одбране. Сваки од тих дескриптора, дао је основу нацији за више њима подређених смерова и циљева. Следећа национална војна стратегија разрадила је обликовање међународног окружења путем неколико приступа укључујући дипломатију, контролу наоружања и војне активности. Стратегија је даље ширила тај основни дескриптор разрађујући обликовање безбедносног окружења војним силама ради унапређења стабилности, редукције сукоба и претњи и одвраћања у време мира.⁵ Тада, то је изазов за планера силе да изради низ алата, укључујући ту и структуру војне силе, који би подржали те дескрипторе и били основа за израду детаљнијих циљева на нижим нивоима.

Постоје извесне слабости везане за овај приступ. Прво, он генерално разматра могућа спутавања тек касније у процесу планирања. Услед тога, када се уведе долар, технологија, или неки други граничници, разлика између жеља и онога што нас спутава јесте, често, довољно велика и неопходна су већа усклађивања исхода и средстава. Друго, посебна брига јесте строгост. Будући да је тај концепт хијерархијски, он планере нижих нивоа може навести на то да ваљаност циљева и стратегије виших нивоа узму „здроаво за готово“ – чак и када они заслужују преиспитивање. Последњи проблем је степен отворености, односно јавна свест, стратегије националне безбедности. С једне стране, јавно излагање и дебата су од суштинског значаја за постизање консензуса и подршке у демократији; они чак имају законски мандат од Конгреса. Ипак, с друге стране, поједини детаљи могу бити истовремено тако осетљиви да се, из разлога безбедности не могу јавно износити остављајући неке да се питају да ли је стратегија изводљива.

⁵ Клинтон, В. Џ.: *Стратегија националне безбедности за нови век*, Вашингтон, Бела кућа, мај 1997, стр. 6–14. Џон М. Шаликашвили: *Национална војна стратегија Сједињених Америчких Држава: Обликовање, Одвраћање, Припрема сада: Војна стратегија за нову еру*, Вашингтон. Председавајући Здруженог генералштаба, 1997, стр. 12–21. Вилијем С. Коен: *Извештај о четворогодишњем прегледу одбране*, Вашингтон, Секретар одбране, мај 1997, стр. 4–5, 9–14. Ранији пример значаја ове употребе кључних термина „од врха надоле“ налази се у: Вилијем Џ. Клинтон: *Стратегија националне безбедности ангажовањем и ширењем*, Вашингтон, Бела кућа, јули 1994. Ефективну употребу чинили су два дескриптора „Ангажовање и Ширење“, који су се сматрали за тако значајне, да су стављени у назив стратегије. Изабрани да замене дескриптор из доба хладног рата, *Обуздавање*, изазвали су вишемесечну интензивну дебату унутар администрације.

Од темеља до врха. Постојећа способност војске подстиче приступ планирању силе „од темеља до врха“.⁶ Он настоји да истакне побољшање постојећих способности и оружаних система, с посебним освртом на текуће оперативне проблеме. С тим у вези, он се односи на војно оперативно планирање, будући да оба концепта користе постојећу структуру силе као основну референцу; ипак, разлике међу њима су значајне. Табела 1 показује међуодносе и разлике у планирању силе и у оперативном планирању.

Табела 1

Планирање силе у поређењу са оперативним планирањем

Критеријум	Планирање силе	Оперативно планирање
Намена	Гради структуру силе	Упошљава силу
Усмерење	Глобално/регионално	Војишно/локално
Улазне величине	Будућност: силе окружење дугорочни циљеви стратегије ризичи	Текуће време: силе окружење циљеви стратегије ризичи
Ислазне величине	Развој силе Планиране силе Програмиране силе Иновације	Размештај силе Планови за ванредне прилике Ратни планови Дипломатско „обликовање“
Склоности	Модернизација Структура будуће силе Истраживање и развој	Упошљавање Текућа приправност Одрживост
Перспектива	Дугорочна	Краткорочна

Главна предност приступа „од темеља до врха“ јесте да он истиче „стварни“ свет. Стратези и планери су принуђени да се фокусирају на то како да побољшају постојеће силе да би се носили са актуелним противницима, претњама и рањивостима. Приступ „од темеља до врха“ ограничава веру у амбициозне планове за будуће способности које су можда недовољно плодноносне. Усредсређењем на побољшање постојеће способности, такође, може побољшати садашње стратегије и оперативне планове. Из тих разлога, програмери видовских сила и главни оперативни команданти склони су да фаворизују тај приступ. Поред тога, пренаглашавање приступа „од темеља до врха“ може да резултира занемаривањем будућности и осујећивањем дугорочних циљева или креативности. Друга замка лежи у тенденци-

⁶ Читалац ће приметити да термин „од темеља до врха“ (bottom-up) користимо у другачијем смислу него што је то учињено у „Прегледу од темеља до врха“ (Bottom-Up Review). Њихов начин окарактерисали бисмо као комбинацију два приступа планирању силе чији су покретачи „претња“ и „сценарио“.

ји да се скрене поглед са „велике слике“; да се краткорочнијим специфичним бригама и ставовима оперативних команданата дозволи да доминирају онда када су потребна далекосежна, интегрална глобална гледишта.

Сценарио. Покретач приступа планирању силе путем сценарија јесте ситуација. Планер почиње са специфичним, добро дефинисаним скуповима услова на националном, војишном, регионалном или глобалном нивоу, а затим поставља основне поставке могућег проблема или кризе. Потпуно развијен сценарио обично комбинује велику количину текућих информација из реалног света са елементима или претпоставкама из већ формираних планова. То често укључује време приправности и мобилизације, специфичне оперативне изазове, нивое силе и, тамо где је то прикладно, намере војног похода. Важност креирања далекосежног сценарија је све већа, како САД улазе у нови век. Ту иницијативу покреће изазов да се пронађу приступи који пружају боље схватање стратегијске неизвесности с којом се свет суочава. Пример за то даје Харт-Радманова комисија из 1999. године у делу *Нови свет долази* у којем су, скицирана четири различита „света“. Ти сценарији пројектују сликовите будућности у распону од привлачног „Демократски мир“, до веома проблематичног „Подела и разарање“.⁷ Сваки сценарио сугерише потребу за различитим комплетима стратегијских алата, које ће можда планери желети да прибаве ако дешавања крену према том сценарију. Умешни планери силе имаће убедљив одговор на следеће питање: може ли предложена структура силе да обезбеди високу вредност у целом распону вероватних сценарија, да у сваком од њих одржи прихватљив ризик и да се то обезбеди по прихватљивој цени.

Приступ на бази сценарија има три очигледне јаке стране. Прва је његово одређено и стварно средиште пажње. На пример, ако сценарио укључује конвенционални сукоб у региону Персијског залива, прилично прецизно се планирање може предузети када се одреде главне претпоставке. Ако се са становишта основне претпоставке направе истовремени сценарији, као што су конфликти и у Кореји и у југозападној Азији, као резултат тога можемо имати још одређеније планирање. Следећа предност је у томе што он охрабрује одређивање јасних приоритета; национални интереси диктирају да се неки региони, војишта или земље могу сматрати значајнијим од других. Трећа јака страна јесте динамична природа сценарија у којем догађаји исходе један из другог по специфицираној временској оси.

Ипак, у овом приступу постоје ограничења. Прво, свет се ретко покорава очекивањима планера. Друго, планери могу запоставити чињеницу да сце-

⁷ Гери Херт и Верен Радман: *Нови свет долази: Америчка безбедност у 21. веку*, Вашингтон, Комисија САД о националној безбедности у 21. веку, 15. септембар 1999, Наменско истраживање и анализа, Извештај фазе 1 о настајању глобалног безбедносног окружења за први квартал 21. века, стр. 132–128.

нарио илуструје, а не предвиђа. У складу с тим, сценарији теже да имају сопствени живот; након целокупног рада уложеног у њихово планирање, постоји природни отпор преиспитивању њихових основних принципа. Зато кључне претпоставке, као што су времена узбуђивања и рокови мобилизације могу постати апсолутни параметри, а хипотезе о непријатељевој доктрини могу се третирати као чињенице. Треће, неки сценарији теже да буду ретроспективни и радије „поново проживљавају“ старе кризе, него што истражују нове изазове. Сценарији који настоје да пројектују планере даље у будућност, суштински пате од све већег броја претпоставки и варијабли које се морају укључити. Број „непознатљивих“ фактора брзо се увећава, што је будућност за коју се сценарији праве даља, и то захтева предострожност при проучавању увида које нам такви сценарији пружају.

Претње и рањивости. То су два блиско повезана приступа планирању силе. Најбуквалније, ако претња постоји, а нација од те претње није рањива, онда нема ризика по нацију. Из тога следи да ако је нација рањива по више основа, али не постоји ниједна претња која би могла или хтела да те рањивости искористи, ризик је опет једнак нули. Изазов код овог приступа јесте проценити и потенцијалне претње и вероватне рањивости и, потом, одредити ниво ризика за нацију који комбинација те две величине доноси. Приступ на основу претње захтева идентификацију могућих противника и процену њихових способности. Стално надгледање војног арсенала Северне Кореје илуструје природу тог приступа. Међутим, динамична природа безбедносног окружења, будући да свет улази у нови век, чини приступ планирању силе на основу претњи за многе земље све проблематичнијим, за разлику од ситуације током хладног рата, када су за већину противника претње биле јасно видљиве.

Приступ на основу рањивости, насупротив приступу на основу претње, захтева самопроцењивање осетљивости нације на озбиљно оштећење њених виталних елемената националне моћи. То самоиспитивање треба да садржи трагање за аспектима сопствене инфраструктуре, одбрамбених тачака или неких других елемената државе–нације или њој подређених институција које би противник могао на штетан начин да искористи. Тражење ресурса који ће се носити са могућим нападима на бескрајни низ осетљивих „информационих“ система нације илуструје забринутост да би САД могле бити рањиве изнутра или споља, што би изазвало озбиљну ерозију њене огромне моћи. Уколико се идентификују и рањивост и претња, тада се увећава потреба за додатним средствима за решавање проблема. Уверење да САД треба да прибави систем одбране од балистичких пројектила произлази из везе између уочене рањивости САД и претпостављене претње коју представљају програми за пројектиле великог домета које развијају нације као што је Северна Кореја.

Приступ на основу претњи и рањивости има три јаке стране; најважнија страна јесте да се средиште пажње држи на потенцијалним противницима. Друго, он разматра и „макро“ ниво глобалне равнотеже моћи и „микро“ ниво појединих изазова. На крају, тај приступ подсећа и стратега и планере силе да су војне способности заиста важне у конфликту; он тражи од њих да размотре озбиљне процене и осмисле реалистичне сценарије о томе шта је најбоље чинити када је јасна претња која је усмерена на неку веродостојну рањивост.

Од свих замки овог приступа, најупадљивија је она која лежи у тешкоћи да се одреди шта чини неоспорну претњу или рањивост која се може злоупотребити. Можда ниједан други појединачни аспект вештине стратега и планера силе није подложнији полемици. Планирање на основу претње и рањивости је, у суштини, реактивно и аналитичари могу имати озбиљне тешкоће да се прилагоде изненадним променама у међународном окружењу. Поједине рањивости су истакнуте, али постоји само нејасни наговештај о томе која би нација, или неки други актер, били способни да их искористе. Додатни проблем код приступа на основу претњи и рањивости лежи у његовој наглашеној склоности квантитативним подацима, као што су број људи, енергетских постројења, типова и количине оружаних система, или број изложених елемената инфраструктуре. Те бројке често доводе у заблуду када су у питању укупна борбена моћ јединице или оружаног система. Та тенденција као резултат може да има занемаривање, потцењивање или прецењивање важних квалитативних фактора као што су обученост, искуство, вођство, морал, стратегија и нивои реаговања. Слаба тачка, у вези с тим, јесте површна оцена војне силе; сваки сукоб или рат је изузетно сложена интеракција људи, опреме и организација, а процена претње и рањивости често користи упрошћена нумеричка поређења тенка наспрам тенка, или тенка наспрам противтенковског оружја.

Наменска оспособљеност и мисије. Овај приступ је функционално заснован и процењује способности пријатељских сила без обзира на претпостављене сценарије, претње у перспективи, уочене рањивости или борбене услове. Планер силе почиње са тако широким категоријама војних активности као што су стратешко одвраћање, стратешка покретљивост, прекоморско присуство или специјалне операције. Све више, оне се називају „наменска оспособљеност“ поједине организације која се бави планирањем. На пример, Ваздушна сила САД истиче „превласт у ваздуху“ као наменску оспособљеност и захтева адекватну способност за сваку ситуацију која се може замислити. Контрола мора је еквивалентна наменска оспособљеност која тако доминира планирањем у Морнарици САД да се она, повремено, радије имплицитно подразумева него што се то у документима наведи као потреба.

Из тих наменских оспособљености произлазе остале способности везане за мисије, као што су здружени ваздушни напад, приобална пројекција снаге и истурено присуство на мору, што су често мисије које се наглашавају у планским документима. Те категорије генерисаће још специфичније

подскупове мисија, као што су обуздавање непријатељеве ваздушне одбране, одбране војишта од балистичких пројектила и противминско деловање. Тај приступ омогућује један начин сагледавања наменских оспособљености и мисија с обзиром на низ општих категорија које се тичу времена мира, непредвидивих ситуација и активности за време рата.

Приступ на основу наменских оспособљености и мисија има извесни број предности. Он подстиче реалистичну и детаљну процену наменских „функција“ због којих свака војна организација и постоји; ако нека организација не обезбеђује било коју наменску способност, она неоспорно више не треба да постоји. Поштујући потенцијалне будуће претње, овај приступ планерима дозвољава да развију снаге које ће максимизирати јаке стране пријатеља и користити пројектоване рањивости будућих противника. Чак и када су поједине претње нејасне, или уочене рањивости контроверзне, овај приступ дозвољава планерима силе да поставе приоритете и коригују очигледне неуравнотежености силе које се јављају, пружајући уверење да је способност за извођење наменског циља очувана.

Најзначајнији недостатак овог приступа планирању јесте тешкоћа у доношењу одлуке да ли је наменска оспособљеност или мисија застарела. Будући да опстанак неке организације понекад зависи од обезбеђивања поједине наменске оспособљености, ретко кад се објективно може одредити када оспособљеност није више „наменска“ или, уопште, није потребна. Класичан пример за то било је дуго задржавање коњице, након што је механизовано ратовање почело да доминира копненим ратом. Следећи недостатак јесте склоност ка подоптимизацији, која проистиче из организационе динамике. У том случају организациони императиви, из којих не проистичу нови захтеви, одређују које су наменске оспособљености или мисије највише наглашене. Поред тога, може се јавити и склоност ка усредсређењу на то како спровести мисију нижег нивоа, док се виши циљеви игноришу. Креативнији начини борбе могу се одбацити услед институционалне инертности. То је главна брига коју деле сви који сматрају да војска САД мора да се трансформише да би одговорила оперативним изазовима 21. века. Овај приступ не пружа ни начин на који се одређује које од наменских оспособљености заслужују највећа улагања с обзиром на конкурентне мисије. На крају, будући да су наменске оспособљености често развијане независно од било које озваничене претње или рањивости, постоји, такође, тенденција да се потцене постојеће оспособљености или да се преувелича неки вероватни изазов тој наменској оспособљености, који би, можда, у будућности могао да се појави.

Способности. У овом приступу, планер силе се концентрише на развијање оперативних изазова као што је могућност потенцијалног противника да спречи приступ зони извођења операција коришћењем разног оружја попут морских мина, интегрисаних система противваздушне одбране или крстарећих и балистичких пројектила са високопрецизним могућностима навођења.

На дати изазов, следећи корак био би да се осмисле концепти операција за савладавање изазова. Такви концепти можда ће захтевати поједина подешавања структуре силе у односу на постојеће или будуће способности.

Једна од јаких страна овог приступа јесте специфично усредсређивање на озбиљне војне проблеме. Друга предност, јесте све већа тенденција да се здружено треба позабавити таквим изазовима са пуним опсегом способности Министарства одбране (Department of Defense). То, заузврат, све више наглашава не само здружено, него и видовски специфично планирање силе.

Међутим, као и код приступа *Наменска оспособљеност и мисије* мора да се размотре и други приступи, односно филтери при планирању силе – као што су вероватни сценарији, ради спречавања подоптимизације или пренаглашавања неког оперативног изазова. На крају, важно је схватити да планирање засновано на способностима помаже да се одреди која је то потребна комбинација сила САД за супротстављање изазову. Ипак, потребни су и други приступи или филтери, као што су број и опсег из вероватних сценарија, да би се помогло у тражењу одговора на изузетно тешко питање „колико је довољно“, у смислу, укупног нивоа силе.

Осигуравање. Замисао овог приступа јесте да се обави потпуна припрема (заправо, и више од припреме) за сваки задатак војне силе који се може замислити. Та техника тражи залихе система, антиципира широк спектар опција ангажовања и захтева уравнотежену силу која ће моћи да се носи са великим низом непредвидивих околности, од тренутних проблема до великог мноштва изазова у будућности, често, три и више деценија унапред. Различите земље које се суочавају са разноликим претњама осигураће на различите начине своје стратегије и структуре силе. САД настоје да осигурају своју структуру силе обезбеђењем способности дуж целог спектра могућих употреба војне силе, од хуманитарне помоћи и операција чувања мира до рата са потенцијално равноправним противником који поседује нуклеарну силу.

Заслуга што се акценат ставља на осигуравање је, у томе, што се оно директно суочава са неизвесностима будућности. Историја даје примере сила скројених за поједине намене које су надјачали догађаји а нису били предвиђени. Као последица тога, осигуравање настоји да обезбеди равнотежу и флексибилност у што ширем спектру потенцијалних изазова са којима нација може да се носи. С друге стране, оно има тенденцију да потцени пријатељске снаге, преувелича способности и непријатељство потенцијалних супарника и повуче планере ка сценарију најгорег случаја. Његова највећа мана је у томе што генерише препоруке и захтеве који су веома скупи.

Технологија. Приступ у којем доминира технологија почива на уверењу да ће се конфликт најбоље осујетити и агресија зауставити развијањем система који су супериорнији од система потенцијалног непријатеља. Пројекат Менхетн у Другом светском рату, развој муниције са прецизним навођењем након окончања рата у Вијетнаму и данашњи ентузијазам око „револуције у

војним пословима“, чији је покретач технологија, илуструју технолошки оптимизам америчких стратега и планера силе. Ипак, њихово гледиште оспоравају бројни аналитичари који доводе у питање вероватноћу конфликта у којем технологија доминира а који се може десити у будућности. Највећа предност овог приступа је у користи која се добија од знања и индивидуалне креативности, основне снаге постиндустријске економије. Штавише, у теорији, он нуди потенцијал да се скрате сукоби, сачувају животи и смање жртве. Вешт развој напредне технологије може да обезбеди значајну војну полугу.

Осим тога, постоје и дефинитивне замке. Једна од њих јесте ризик да се потроши превише новца за сувише малу добит, посебно, када се технологија потпуно развије. Супротан проблем је у томе да велика улагања која су потребна да би се остварио револуционаран пробој не гарантују, обавезно, и успех. Чак и кад је развој успешан, технолошки приступ често води до драматично мањих сила са много скупочијим платформама. Наглашавање технологије може да потцени јединствене способности и друге атрибуте којима човек доприноси успеху или неуспеху у рату, што неке нарочито брине. Због свих тих разлога, она може да каналише исувише велике делове ресурса одбране ка сувише малим, прекомерно специјализованим програмима, на рачун равнотеже, флексибилности и веће бројности.

Фискални. Фискални приступ се руководи буџетом. Општа доларска ограничења су везана за полазну тачку таквим невојним разматрањима као што је неки максимално дозвољени проценат Бруто домаћег производа, потреба за смањењем дефицита или захтеви осталих сектора федералног буџета попут разних обавезних издвајања, као што су: медицинско збрињавање, школство и слично. КонкурENCIЈА војне силе и осталих алата за постизање националних циљева безбедности, као што су дипломатски и економски инструменти, може се рефлектовати релативном величином буџета кључних министарстава у влади. Снага фискалног приступа је, у томе, што он подржава демократски процес – тј. одређује ресурсе одбране у светлу укупне економије, конкурентних националних потреба и јавне перцепције безбедносног окружења. Захтевајући од планера да се одреде приоритети, он обесхрабрује необуздано размишљање и трошење. Са овим приступом чува се фискална дисциплина, како изнутра, тако и међу службама нације које користе оружје.

Главна слабост је, у томе, што фискални приступ не мора да одражава промене у међународном безбедносном окружењу, циљевима нације или њеним стратегијама. То може да доведе до издвајања сувише малих или превише великих средстава у буџету за силе одбране и остале алате националне безбедности. У вези с тим, може доћи до озбиљног заостајања између потребних способности и претњи, рањивости или других изазова националним интересима. Понављање оцењивања безбедносног окружења, националних циљева и стратегије у одређеним размацима, важан је еле-

мент демократског процеса, може имати тенденцију стварања цикличног карактера трошења на одбрану, што фрустрирајуће делује на рационално дугорочно планирање. У најгорем случају, фискално условљен приступ планирању може да води ка неразумном задржавању традиционалне поделе средстава „на равне части“ међу видовима и агенцијама из домена одбране, уместо да интегрална и рационална расподела води рачуна о измењеном безбедносном окружењу. Међувидовско супарништво и подоптимизација често су резултат овог приступа.

Они који се баве стратегијом и планирањем силе треба да буду осетљиви на предности и мане сваког од ових приступа. Различита средишта пажње при планирању настоје да произведу различита решења и одабира. Свест о тим различитостима може да помогне стратезима и планерима да остану у додиру са стварношћу. У табели 2, сумирани су различити приступи планирању, оно што их покреће, као и њихове предности и мане.

Табела 2

Сумарни преглед алтернативних приступа планирању силе

Приступ	„Покретачи“	Предности	Мане
Од врха до темеља	Интереси Циљеви Стратегије	Систематско усредсређење на исходе Интегрише алате моћи Дескриптори одређују средиште пажње	Ограничења се разматрају накнадно Могућа нефлексибилност Мањкају детаљи о извршивости
Од темеља до врха	Постојећа способност	Средиште пажње на текућим практичним стварима Наглашава стварни свет Унапређује постојеће силе	Садашњост има предност у односу на будућност Занемарује дугорочну креативност Занемарује интегрални глобални поглед
Сценарио	Специфичне ситуације	Одређено средиште пажње Охрабрује приоритете Динамичан – добро третира време	Свет је непредсказив Може попримити „сопствени живот“ Ограничени увид у даљу будућност
Претње и рањивости	Ризик Противници Сопствене слабе тачке	Средиште пажње на потенцијалном противнику Средиште пажње је и широко и специфично Наглашава способности силе	Идентификација спорна Реактиван Склон квантитативним подацима

Приступи	„Покретачи“	Предности	Мане
Наменска оспособљеност и мисије	Функције	Поставља приоритете наменске оспособљености Максимизира јаке стране Користи слабости других	Може задржати превазиђене способности Може игнорисати циљеве вишег нивоа Склон подоптимизацији
Способности	Оперативни изазови	Специфично средиште пажње на војном проблему Средиште пажње на оперативним концептима и здруженим способностима Здружено средиште пажње	Пренаглашеност текућих изазова Одређује жељену комбинацију, али не и ниво сила
Осигурање	Минимални ризик	Пуни спектар способности Супротставља се неизвестној будућности Тражи равнотежу и флексибилност	Ублажава сопствене предности Увеличава туђе способности Веома скупо
Технологија	Доминантни системи	Ставља акценте на знање Охрабрује креативност Креира војно средство моћи	Ризикује високу цену за малу добит Може да подцени људске факторе Може да наруши равнотежу структуре силе
Фискални	Буџет	Везује одбрану за економију Захтева одређивање приоритета Подстиче фискалну дисциплину	Може водити недовољном издвајању за потребе Тежи стварању циклочног трошења Води ка „подели на равне части“

Изазовна вештина

Првенствена намена овог чланка јесте да пружи једноставан, али моћан алат („Бартлетов модел“), који ће помоћи онима који се баве изучавањем стратегије и планирања силе. Тај модел има многе предности: због своје

једноставности, лак је за памћење; усредсређује се на најважније варијабле и помаже при њиховој анализи и, на крају, наглашава понављајућу природу процеса одлучивања у домену националне безбедности. Друга намена је-сте да се размотре неки приступи стратегији и планирању силе који се већ користе у пракси. Сваки приступ је узет издвојено, како би се појасниле његове индивидуалне вредности и ограничења. Међутим, током стварног циклуса планирања вероватно ће сви приступи бити употребљени у процесу одлучивања или преиспитивања одлука. Мудра употреба овог модела и ових приступа може бити права и изазовна вештина.

На крају, стратеги и планери силе морају да имају на уму неколико практичних ствари и то да:

- буду сигурни да игру вреди играти;
- интегришу цео спектар стратегијских перспектива;
- комбинују разне приступе планирању силе;
- одреде кључну стратегију и „дескрипторе“ планирања силе;
- одреде приоритете, реше супротстављене захтеве за ресурсима и елиминишу нескладе;
- процене ризик од неуспеха и деловање које ће да уследи и
- одаберу најбоље решење разматрањем свих економских, политичких и војних алата националне моћи.

Вредно је упамтити чињеницу да су стратегија и планирање силе – вештине. Прво, студенти, корисници и критичари требало би да уоче да има више од једног приступа формулисању стратегије и доношењу одлука о будућој структури војне силе и осталих алата који ће можда бити потребни за остварење националних циљева. Друго, различити приступи могу водити ка алтернативним решењима. Аутори верују да ће употреба „Бартлетовог модела“ и осталих идеја описаних у овом чланку допринети развоју бољих стратегија националне безбедности, планова, одлука и избора силе.