

VÕIMEPÕHISE PLANEERIMISE ALUSED¹

JAAAN MURUMETS



Tänapäeva julgeolekukeskkonda iseloomustavad määramatus, komplekssus ja kiired muutused. Samal ajal on iga riigi käsutuses olevad võimalused määramatust ja kiiresti muutuvast keskkonnast tulenevatele julgeolekuohtudele tõhusalt vastu seista üha piiratumad. Seega on õigustatud küsimus, millist metoodikat riigikaitse planeerimisel ja riigikaitse organisatsiooni väljarendamisel rakendada, et tagada piiratud ressursside võimalikult sihipärane kasutamine.

Võimepõhise planeerimise (VPP) vallas tuleb nõustuda Thomas-Durell Youngiga, kes tõdes mõni aasta tagasi, et kaitseplaneerimist käsitleva akadeemilise ja erialase kirjanduse kogu on ülimalt tagasihoidlik. Kaitseministeeriumide võib-olla põhjendamatu mure teabeturbe pärast või ka lihtsalt strateegiliste uuringute valdkonna uurijate huvipuudus on põhjustanud selle, et on üsna vähe allikaid, mis käsitleksid kaitseplaneerimise metoodikat.² Ei saa küll väita, et asjakohane materjal täielikult puuduks, valdavalt on aga paraku tegu ametkondlike või piiratud juurdepääsuga teabekandjatega. See tõttu jäävad need väljapoole akadeemilist käsitlust ja avatud teabesfääri. Seega on ka siinkirjutaja olnud sunnitud tuginema vaid kahele avalikus teabesfääris piisavalt dokumenteeritud allikale: Austraalia 1995. aasta planeerimissüsteemile (uuendatud 2006, juurdepääs piiratud) ning USA RAND Corporationi 2001. aasta nelja-aastasele kaitseülevaatele (*Quadrennial Defense Review*, QDR).

Väärib eraldi märkimist, et viimastel aastatel publitseeritud juurdepääsupiiranguta allikad, mis käsitlevad VPP erinevaid aspekte ja selle metoodika rakendatavust sisejulgeoleku tagamisel³, kasutavad peamise (või koguni

¹ Artikkel lähtub autori 2007. aastal ilmunud monograafiast “Renewed national defense planning and management: capability-based planning, programming, budgeting and execution system for small states” (KVÜÕA toimetised, nr 7); algseid seisukohti on edasi arendatud ja täiendatud kuni 2009. aastani ilmunud erialakirjanduse põhjal.

² **Young, T-D.** 2006. Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries. – CONNECTION Quarterly Journal, Vol. V, No. 1, Spring-Summer. English Edition, pp. 35–54.

³ Vt näiteks **Caudle S. L.** 2006. Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defense Community; **TTCP Technical Report.** 2004. Guide to Capability-Based Planning; **Spiegelerie S. de et al.** 2009. Closing the Loop. Towards Strategic Defense Management.

ainsa) teoreetilise allikmaterjalina valitsuste ametlike dokumentide kõrval ka selle artikli aluseks olevat Paul Davise uurimust.

Järgnevalt vaadeldakse riigikaitse VPP meetoodika teket ja selle kontseptuaalset raamistikku. Artiklis võetakse lähema vaatluse alla kaks praktikas rakendatud meetoodikat, eesmärk on neid analüüsides ja üldistades sõnastada VPP olemus.

VAJADUS UUE METOODIKA JÄRELE

Kümmeaastat tagasi tödes Austraalias tollal rakendatud planeerimis-meetoodikat analüüsinud Thomas-Durell Young, et enne külma sõja lõppu planeeris enamik lääneriike oma väestruktuuri määratletava ja mõõdetava ohu põhjal. Pärast külma sõda on üheselt määratletavate ja mõõdetavate ohtude vähesus sundinud enamikku NATO riike otsima väestruktuuride väljatöötamiseks ja **põhjendamiseks** uusi lähenemisviise. NATO ja selle liikmesriikide kaitseametnikud seisavad silmitsi vajadusega töötada välja uued kaitseplaneerimise ja väearenduse meetodid, mis arvestaksid mitmeti tõlgendatavat strateegilist ohukeskkonda, oleksid rakendatavad nüüdisaegsete struktuuride puhul ning veenaksid kuluteadlikke poliitikuid⁴. Ameerika Ühendriikides rakendatud strateegilise planeerimise meetoodika kohta leidsid Douglas Lovelace ja Thomas Young õigustatult, et pea 50 aastat keskendus USA strateegiline planeerimine monoliitse Nõukogude ohu tõrjumisele. Ohupõhine planeerimine juurdus nii sügavale militaarkultuuri, et see muutus ainsaks üldtunnustatud sõjalis-strateegilise planeerimise viisiks. Pärast Varsavi pakti laialisaatmist ja Nõukogude Liidu lagunemist kogesid USA relvajõud tõsiseid raskusi ohupõhisest planeerimisparadigmast väljamurdmisel⁵. Sõjalise planeerimise paradigmuuutuse pärast bipolaarse vastasseisu kadumist on USA vaatevinklist hästi kokku võtnud Carl Builder ja James Dewar. Kui käsitleda planeerimist olukorra lahendamisenä teadaolevate määramatute ohtude korral, siis jättis külm sõda sõjalisele planeerijale lahendada vähe:

- vastane polnud määramatu; ta oli kommunistlik blokk Nõukogude Liidu juhtimisel;
- oht oli üheselt mõistetav; ohus oli riigi ellujäämine laiaulatusliku tuumarünnaku korral;

⁴ **Young, T-D.** 1995. Capabilities-Based Defense Planning: The Australian Experience. – *Armed Forces and Society*, Vol. 21, No. 3, Spring, pp. 349–369; p. 349. [Edaspidi *Young 1995*]

⁵ **Lovelace, D. C. Jr.; Young, T-D.** 1995. U. S. Department of Defense Strategic Planning: The Missing Nexus. Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College. Publication 329; p. 14.

- ressursid polnud ebaselged; oht oli niivõrd õudust äratav, et vajalikud vahendid oleks eraldatud sõltumatult muudest nõudlejatest;
- konflikti asukoht oli piisavalt selge; see oli kahe maailmasõja võitjate – külma sõja vastaspoolte – vahel lõhestatud Kesk-Euroopa;
- stsenaarium oli nii ilmselge, et seda võis pidada lausa kanooniliseks; see oli Varssavi pakti sissetung Lääne-Euroopasse, mis kiiresti eskaleerus tuumalöövide vahetamiseks algul Euroopas, seejärel aga kahe suurvõimu südamaal.

Külma sõja lõpuga olukord muutus:

- vastane pole enam selge; ta võib olla mõni diktaator või mõnest varasemast kuumast või külmast sõjast taaselustuv vana vaenlane;
- oht riigi julgeolekule võib avalduda väga erineva viisil; selleks võib olla juurepääs energiakandjatele või regionaalne konflikt, mis võib laienedes kaasa haarata vanu liitlasi või vaenlasi, kuid see ei ohusta enam riigi ellujäämist tuumasõjas;
- riigi julgeoleku tagamiseks eraldatavate ressursside maht on äärmiselt ebaselge; teisi nõudlejaid, kelle taotlusi külma sõja ajal nii kaua tagasi lükati, on palju ja nende hääl vägagi kuuldav;
- konflikti asukoht (eriti piiratud ulatusega konfliktide või rahuoperatsioonide puhul) pole enam selge; konflikt võib tekkida peaaegu kus tahes maailmas⁶.

Seega nõuab tänapäeva kaitseplaneerimise metoodika, et riigikaitseelised ettevalmistused võtaksid arvesse erinevaid potentsiaalseid vastaseid, tulevikuolukordi ja -ohte. Võimepõhine lähenemine peab seega käsitlema väga erinevaid võimeid ja olukordi, millega riik võib tulevikus silmitsi seista.

Võimepõhise planeerimise teooria vaatlemist oleks mõistlik alustada sellest, et defineerida VPP erinevus traditsioonilistest, külma sõja ajal kasutusel olnud meetoditest. Paul Davis rõhutab, et peaaegu nelja aastakümne vältel oli kaitseplaneerimises peamiseks siduvate ohtude meetod. See seisneb selles, et operatsiooninõuete määratlemiseks kasutatakse ühe-kahe kindla aegruumi ja vastasega seotud eristsenaariumiga kirjeldatud siduvaid ohte – ohte, mille ulatus ja tõsisus määravad sõjalise planeerimise eesmärgid ja suuna. Nende ohtude abil on võimalik tuletada ja välja arendada asjakohased sõjalised võimed. Oli ka muid kaalutlusi, kuid siduv oht oli kontseptsioon, mida õpetati ja mida kasutasid terved planeerijate põlvkonnad⁷. VPP on sellelise planeerimise vastand, mis põhineb ametlikel suure tandri sõdade

⁶ **Builder, C. H.; Dewar, J. A.** 1994. A Time for Planning? If not Now, When? – Parameters, Summer, pp. 4–15.

⁷ **Davis, P. K.** 2002. Analytical Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. Santa Monica [etc.]: RAND, p. 6. [Edaspidi *Davis 2002*]

stsenaariumidel, kus mitte ainult ei nimetata vastaseid, vaid kirjutatakse ette ka sellised detailid nagu eelhoiatusaeg ja liitlaste roll⁸. Viisis, kuidas VPP kasutab stsenaariume, peitub üks selle meetodi peamisi erinevusi ohupõhisest planeerimisest. Eriststsenaariumiga planeerimist iseloomustab suunatus kindlale vastasele, kindlale sõjale ja kindlatele eeldustele selle sõja kohta, mis välistab paindliku planeerimise⁹. VPP on aga loodud käsitlema määramatust. Davis defineeribki VPP-d kui planeerimist määramatuse tingimustes, mis on suunatud mitmesuguseid tulevikuülesandeid ja asjaolusid rahuldava võimepaketi loomisele eeldatud ressurside raamistikus¹⁰. Sellises määratluses on rõhutatud kolme olulist parameetrit. Esiteks, määramatus on põhimõtteline, mitte ajutine ja seda ei saa arvestamata jätta. Teiseks, välja töötatakse sõjalised võimed ehk üldine potentsiaal tegeleda mitte ainult ühe hästidefineeritud probleemiga, vaid hulga tõenäoliste ülesannetega. Kolmandaks, seda ei tehta mitte piiramatute ressurside tingimustes (valmistudes kõigele, mis vähegi ette võib tulla), vaid töötatakse eeldatud ressurside raamistikus, keskendades saadaolevad vahendid prioriteetsete ohtude-riskide maandamisele¹¹.

PRAKTILISED NÄITED: AUSTRALIA

Järgnevalt vaadeldakse kahte tegelikkuses kasutusel olevat VPP lahendust: Austraalia ja USA näidet. Eesmärk on tuletada analüütiliselt VPP üldistus-põhine mudel.

Austraalia lähenemise lähtepunktiks on Thomas Youngi sõnastatud tõde-mus, et ilma üheselt määratletava välisohuta, millele keskenduda, on kaitse-planeerimist üha raskem murelikele poliitikutele müüa. See, mida vastutus-tundlikud poliitilised liidrid riigikaitse juhtidelt nõuavad, on hästi läbimõel-dud põhjendused, kuidas luua ja säilitada sõjalisi võimeid¹². Vastuseks sel-lele ootusele lõi Austraalia kaitseministeerium pärast mitmeid valearvestusi väearenduse põhimõtted, mis peegeldavad valitsuse kaitsestrateegiat ja -juhiseid, vähendades samas üheselt määratletud ohtude suhtelist osakaalu. Kasutatakse pigem sõjalistele võimetele kui määratletud ohtudele tuginevaid tõsiseltvõetavaid tulevikuolukordi¹³. Ehk teisisõnu, austraallased lõid planeerimismetoodika, mis lähtub valitsuse poliitilistest juhistest ning loob

⁸ **Davis, P. K.** 2003. Uncertainty-sensitive planning. – *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Eds. Stuart Johnson, Martin Libicki, and Gregory F. Treverton. RAND: MR-1576-RC; p. 141. [Edaspidi *Davis 2003*]

⁹ **Davis** 2002, p. 8.

¹⁰ **Davis** 2003, p. 141.

¹¹ **Davis** 2002, p. 1–2.

¹² **Young** 1995, p. 365.

¹³ *Ibid.*, p. 349.

jätkusuutliku kaitseväe, millel on tõsiseltvõetavatele tulevikuolukordadele vastuseismiseks nõutavad sõjalised võimed. Järgnevalt vaadeldakse lähemalt, kuidas selline metoodika töötab.

Alusnõudeks on valitsuse tervikliku ja kõikehõlmava poliitika olemasolu. Nagu Young rõhutab, on tõhusat kaitseplaneerimise ja väearenduse süsteemi võimalik edukalt rakendada ainult juhul, kui planeerijate tegevuse suunamiseks on olemas valitsuse selge ja sõnastatud poliitika.¹⁴ Sellest lähtudes sõnastatakse kaitseministeeriumile juhised ja prioriteedid¹⁵. Tuginedes valitsuse juhisele, võetakse ette järgmised sammud. Esiteks, kaitseplaneerijad peavad aluseks võtma riigi geopoliitilise ja geostrateegilise paiknemise. Teiseks on vaja välja töötada regiooni riikide relvajõudude sõjaliste võimete – nii hetkel olemasolevate kui ka tulevikus omandatavate – süsteemne hindamissüsteem. Riigi geograafilise paiknemise ja regiooni riikide vallatavad sõjalised võimed annavad aluse hinnata eelhoiatusaega ja oma kaitse süsteemi ettevalmistamise nõudeid. Kolmandaks, genereeritakse seeria tõsiseltvõetavaid tulevikuolukordi ja nendega seotud riigikaitse nõudeid. Sellise analüüsi olulisteks elementideks on regiooni riikide sõjalised võimed, nende strateegilised doktriinid, väljaõppe ja jätkusuutlikkuse tase; analüüs peab sisaldama ka võimaliku konflikti intensiivsuse hinnangut. Tõsiseltvõetavad tulevikuolukorrad mõjutasid otseselt Austraalia kaitseväe sõjaliste võimete väljaarendamist, et suudetaks reageerida lähiajal võimalikule konfliktile ja luua riigikaitsebaas konfliktide puhuks, mille kulg on aeglasem. Neljandaks ja viimaseks lisati analüüsi majanduslikud eeldused. Need andmed olid olulise tähtsusega ning võimaldasid Austraalia kaitseministeeriumil rakendada viieaastast planeerimist arendusplaanide toetamiseks ja suunamiseks. Kaitseplaneerimise protsessi põhieesmärk on sõnastada ja põhjendada arendusprioriteedid, selle asemel et seista nn õigete asjade eest. Lähitulevikus saadaolevate majandusressursside hinnang on seega planeerimiseks ülioluline¹⁶.

Lühidalt öeldes teevad kaitseplaneerijad vastuseks valitsuse juhisele geopoliitilises ja geostrateegilises kontekstis asjakohaste riikide – nagu ka nende

¹⁴ Poliitilise juhise kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta nendib Young, et kaitseplaneerijal oleks rumal oodata sellist juhist ühe formaalse dokumendi kujul. On vältimatu, et kaitseplaneerija peab suutma tuletada juhised paljudest erinevatest allikatest, nii ootuspärastest kui ka ootamatutest. Nii võib planeerimisjuhiseid leida riigi põhiseadusest, riigikaitsealasest seadusandlusest, poliitikute kõnedest ja koguni nende intervjuudest. Kogemus näitab, et kaudsete allikate väärtus juhiste ja prioriteetide tuletamiseks võib kaugelt ületada halvasti koostatud ja üldsussuhetele suunatud ametlike poliitikadokumentide väärtuse. Vt **Young, T.-D.** 2006. Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries. – CONNECTION Quarterly Journal, Vol. V, No. 1, Spring-Summer. English Edition, pp. 35–54, p. 37. [Edaspidi *Young 2006*]

¹⁵ **Young** 2006, p. 37.

¹⁶ **Young** 2006, pp. 38–39.

oma riigi – sõjaliste võimete kõikehõlmava analüüsi. Sellele järgneb tõsiseltvõetavate tulevikuolukordade väljatöötamine nii lühiajalises kui ka keskpikas ajaraamis. Kaitsenõuete sõnastamisel arvestatakse viieaastast ressurside kättesaadavuse hinnangut. Selline lähenemine loob olukorra, kus kaitseplaneerijad saavad eesmärke sõnastada, keskendumata ebaveenvatele ohutsenaariumidele. Ülaltoodud protseduurid tagasid Austraalia kaitseplaneerimisele stabiilse väearenduse, korrastades Austraalia kaitseväge kõrgemast tasemest madalamani¹⁷. Seesuguse planeerimisfaasi tulemuseks on seega tõsiseltvõetavad tulevikuolukorrad, mis kirjeldavad riigi julgeolekuülesandeid vastase sõjaliste võimete kaudu ning seda, kuidas oma väed piiratud vahendite korral nendele ülesannetele vastaksid.

Järgnevalt vaadeldakse, kuidas kasutada tõsiseltvõetavaid tulevikuolukordi ja võimenõudeid väearenduseks. See protsess koosneb kolmest põhifaasist.

Esimene faas: strateegiliste kontseptsioonide väljatöötamine

Kaitseplaneerimise protsessi järgi peab väearendus esmalt määratlema ülesanded, mille täitmist kaitsevält tõenäoliselt nõutakse. Strateegilistes kontseptsioonides määratletud ülesannete põhjal saab tõstatada järgmised küsimused.

- Mida tuleb teha?
- Kus tuleb teha?
- Millal ja mitu korda tuleb teha?
- Kui kaua neid ülesandeid tuleb täita?

Strateegilisi kontseptsioone ei kavandata kunagi püsivatena, need tuleb üle vaadata, neid on vaja uuendada ja taaspõhjendada sedamööda, kuidas tegutsemisviisid (poliitika), tehnoloogia ja geostrateegiline olukord muutub.

Teine faas: üldiste võimevalikute väljatöötamine

Selles planeerimismetoodika faasis uuritakse, kas ja mil määral olemasolevatest ja kinnitatud Austraalia kaitseväge võimetest piisab strateegilistes kontseptsioonides määratletud ülesannete täitmiseks. Kui ülesandeid ei saa täita piisaval määral, tehakse esmatasandi analüüs, et leida võimalusi tuvatatud puudujäägid kõrvaldada¹⁸. Selle protsessi võib lühidalt kokku võtta järgmiselt.

- Kas määratletud ülesandeid saab kohe täita?
- Kui palju on piisav?
- Millised on seotud kulud ja riskid?
- Millised on eelistatud üldised valikud?

¹⁷ Young 2006, pp. 40–41.

¹⁸ Ideaalis peaks selline analüüs tuginema selgele mõõdukule, mis kirjeldab formaalsest operatsiooniplaneerimise protsessist tuletatud sooritusnõudeid.

Kolmas faas: spetsiifiliste võimevalikute väljatöötamine

Pärast üldiste valikute heakskiitmist on väearendusprotsessi viimane samm määratleda spetsiifilised lahendused ja siduda ressursid väestruktuuri nõuetega. Selles faasis keskendutakse küsimustele nagu hind, relvasüsteemide tüüp ja arv ning hangete ajastamine. Pärast spetsiifiliste lahenduste heakskiitmist saavad neist programmimise ja rahastamise protsesside sisendid¹⁹.

Seega määratlevad kaitseplaneerijad esmaülesanded, mida oma väestruktuur peab täitma kõigis usutavates tulevikuolukordades. Seejärel määratletakse olemasoleva väestruktuuri võimelüngad, s.o valdkonnad, kus olemasolevad ja kinnitatud võimed ei ole piisavad püstitatud põhiülesannete täitmiseks. Lõpuks kavandatakse spetsiifilised lahendused võimelünkade kõrvaldamiseks. Pärast heakskiitmist suunavad need valikud järgnevaid programmimise ja rahastamise protsesse.

Enne VPP teise näite juurde asumist on asjakohane esile tõsta Austraalia protsessi nõrgad küljed, samuti lisanõuded, mille täitmisea jääb selle protsessi rakendamine ebatõhusaks.

Austraalia kaitseministeerium püüdis tagada, et väestruktuur oleks tulelatud loogiliste, kvantitatiivsete ja kontrollitavate protsesside tulemusena. Tegelik rakendamine tõi aga esile institutsionaalseid probleeme, mis metoodika tõhusust vähendasid. Tähelepanu väärivad neist järgmised.

- Kuni 1980. aastate lõpuni olid valitsuse antud riigikaitsealased tegevusviisid ja strateegilised juhised ebapiisavad ning vastukäivad.
- Pidev vajadus tagada samal ajal nii jooksvate ülesannete täitmiseks vajalike vahendite ja nõutava lahinguvalmiduse kui ka pikaajalisest planeerimisest tulenevate moderniseerimisnõuete rahastamine²⁰.

Lisaks nõudis eespool kirjeldatud metoodika loomine olemasoleva kaitsebürokratia kohandamist. Youngi sõnul on Austraalia planeerimispraktika peamiseks õppetunniks see, et planeerimisprotsessi toimimiseks pidi ülalt-alla-lähenemine olema suuteline murdma väeliikide institutsionaalse vastupanu. Austraalia kogemus näitas ka, et ilma selge valitsusepoolse strateegilise ja majandusliku juhisea on ülalt-alla-lähenemist erakordselt raske rakendada²¹. Lisaks selgele ja järjekindlale juhisele tuleb selle rakendamiseks luua ka asjakohane struktuur. Seega on olemuslikult vajalik ka kõrgema ohvitseri juhitud ja adekvaatselt mehitud ühendpeakorteri (-staabi) loomine, mis oleks ühenduslülits tsiviiljuhtkonna ja väeliikide vahel²². Sellele lisaks tuleb muuta ka planeerijate endi mentaliteeti. Austraalia meetod eeldab kaitsevää ülesehituse hoolikat ja süstemaatilist läbimõtlemit. See nõuab ka tuleviku vajadusi ennetava mentaliteedi omaksvõtmist kaitseplaneerimise protsessis,

¹⁹ Young 2006, pp. 41–45.

²⁰ Young 2006, pp. 47–48.

²¹ Young 1995, p. 360.

²² *Ibid.*, p. 364.

mida on harjutud pidama majanduslikult haavatavaks ja reaktsiooni põhimõttel toimivaks protsessiks²³. Kokkuvõttes on Austraalia VPP mudeli rakendamiseks vältimatud selge ja järjekindel eestvedamine, riigikaitse haldusaparaadi kohandamine selle elluviimiseks ning planeerimisparadigma muutus reageerivast ennetavaks.

PRAKTILISED NÄITED: AMEERIKA ÜHENDRIIGID

Järgnevalt keskendutakse Austraalia mudeli mõnevõrra värskemale analoogile, USA metoodikale, mis töötati välja 2001. aasta nelja-aastase kaitseülevaate (*Quadrennial Defense Review, QDR*) antud poliitilise juhise põhjal. Paul Davis on kirjutanud, et strateegiline planeerimine võib olla kas kulukas, surmigav ja vähetulemuslik või siis tõhus, stimuleeriv ja loominguine²⁴. USA uuendatud ning tõepoolest tõhusa, stimuleeriva ja loominguilise planeerimismetoodika lähtepunktina tõi Davis välja kolm olulist komponenti, mida iga kaitseplaneerija peab meeles pidama. Planeerija peab mõistma ja määratlema (1) ruumi, milles ta opereerib, (2) oma lahenduste hindamiseks sobivat paljudimensioonilist mõõdupuud ning (3) tehtavaid valikuid-kompromisse²⁵. Nimetatud kolme komponendi põhjal on VPP põhielemendid järgmised.

- Kontseptuaalne raamistik planeerimiseks määramatuse tingimustes, mis rõhutab sõjalise võime paindlikkust, tõhusust ning kohanevust.
- Kolmeosaline analüütiline raamistik
 - võimevajaduste mõistmine;
 - võimevalikute hindamine esmaülesande (missiooni) või operatsiooni tasandil;
 - valimine võimetasemete ja -lahendite vahel raamistikus, mis võtab arvesse ka lisategureid (nt väe haldamine), erinevaid riskitüüpe ning majanduslikke piiranguid.
- Lahendite modulaarsus²⁶.

Järgnevalt vaadeldakse, kuidas neid komponente planeerimisprotsessis käsitleda.

Võimevajaduste mõistmine

Esimeseks sammuks selles protsessis on võimalike ülesannete ulatuse määratlemine. See algab mitmesuguste tulevikuohtude tunnustamisest, selmet keskenduda ühele või kahele, nagu oli tavaks külma sõja aegu. Selline

²³ *Ibid.*, p. 365.

²⁴ Davis 2003, p. 134.

²⁵ Davis 2002, p. 10.

²⁶ Davis 2002, p. 4.

lähenemine eeldab suurema hulga nii spetsiifiliste kui üldiste, nn nimetasandi²⁷ stsenaariumide väljatöötamist mõne üksiku siduva ohu asemel. Selline loend peab käsitlema nii lühiajalises kui ka keskpikas ja pikaajalises ajaraamis esineda võivaid olukordi. See peab sisaldama nii spetsiifilisi kui üldistatud julgeolekuohte²⁸. Lühidalt öeldes peab selline loend sisaldama kõiki või peaaegu kõiki tõsiseltvõetavaid tulevikuolukordi, mis võivad ette tulla nii praegu kui ka tulevikus. Ootuspärane on, et kõik stsenaariumid ei ole samavõrra detailsed, vaid erinevad suuresti ohu-, maastiku- ja operatsioonitüüpide, kaasatud liitlasvägede, operatsiooni logistilise baasi ja muude tegurite poolest. Mõned stsenaariumid on üldistatud, mis väldib kindlate riikide vastaseks nimetamist. Mõned stsenaariumid osutavad, mida väed peavad tegema, mõned viitavad vaid vägede täpsustamata rollile²⁹. Mõistagi ei võimalda selline järjekindlusetus stsenaariumide detailsuses järgnevat analüüsi. Seega tuleb stsenaariume laiendada kahes suunas: nimetasandi stsenaariumide lisamine ja iga olulise nimetasandi stsenaariumi tarvis analüütilise raamistiku väljatöötamine, mis käsitleks määratuse kõiki asjakohaseid aspekte³⁰. Teisisõnu, nimetasandi stsenaariumide loetelu laiendatakse, kuni kõik tõsiseltvõetavad tulevikuolukorrad on hõlmatud. Ammendavate võimenõuete väljatöötamiseks valitud piisava hulga stsenaariumide kohta tehakse süvaanalüüs kuues kategoorias.

1. Sõjalis-poliitiline taust (nt kuidas sõda puhkes, kes on kelle liitlane, strateegiline eelhoiatusaeg, ennetavalt positsioonidele paigutatud jõud).
2. Eesmärgid ja strateegiad (nt vastase poliitilised ja sõjalised eesmärgid, nende sõjaline strateegia).
3. Jõud (suurus, liik, evitavad väevõimed).
4. Jõu tõhusus (väljaõpe, moraal, üksuste sidusus).
5. Keskkond (maastik, ilmastik jms).
6. Muud eeldused (manööverüksuste liikumiskiirus, relvasüsteemide tõhusus jms).

Tulemuste tõlgendamine sõltub oluliselt määratletud edukriteeriumidest. Näiteks on nõue omada võimet sooritada otsustav vastupealtung sügavale vastase territooriumile erinev nõudest omada võimet vastase armee purustada. Õigupoolest võib edukriteeriume pidada peaaegu et analüüsi seitsmendaks kategooriaks³¹.

Selline kõikehõlmav illustratiivsete stsenaariumide analüüs annab kaitseplaneerijale piisavalt täieliku andmekogumi oma jõudude võimenõuete

²⁷ Sellised stsenaariumid arendatakse välja vaid sedavõrd, et anda neile nimi, mis üldjuhul märgib vaatlusaluse konflikti olemust.

²⁸ *Ibid.*, p. 15.

²⁹ **Davis** 2002, pp. xii–xiii.

³⁰ *Ibid.*, p. 21.

³¹ **Davis** 2002, pp. 23–24.

hindamiseks. Kõigi mõeldavate nõuete loend oleks aga tõenäoliselt ülipikk ning, mis veelgi olulisem, olemasoleval väestruktuuril on juba eeldatavasti olemas enamik neist võimetest. Selle asemel soovib Davis keskenduda vähestele, planeeritava sõjalise operatsiooni jaoks hädavajalikele võimetele, nimetades neid operatsioonilisteks ülesanneteks. Selliseid operatsioonilisi ülesandeid tuleb väljendada põhiülesannetena, mida tulevasele ülemjuhatajale püstitatakse. Tegemist pole pelgalt maitseküsimusega, oluline on keskenduda sõjalisele **väljundile**: võimetele, mis antud esmaülesande täitmiseks vajalikud. Taoline lähenemine vastandub suurema hulga kindlate relvasüsteemide või näiteks laiemasagedusriba planeerimisele, mis on ülalt-alla lähenemise puhul vaid sisenditeks. Samuti vastandub see tegevusvaldkondade loetlemisele, nagu tuletäpsuse parandamine. Operatsioonilised ülesanded annavad planeerimisele tausta ning aitavad leida asjakohase mõõdustiku³².

USA protsessi abil on jõutud tõsiseltvõetavate tulevikuolukordade täieliku loendi koostamisest kriitiliste stsenaariumide analüüsi kaudu suhteliselt piiratud hulga operatsiooniliste ülesanneteni, mida esitatakse sõjaliste põhiülesannete (*mission*) vormis ja mis defineerivad nii sõjalise väljundi – põhiülesannete täitmiseks nõutavad võimed – kui ka nõutavat sooritust kirjeldava mõõdustiku.

Võimevalikute hindamine

Järgmine samm iga operatsioonilise ülesande puhul on teha ülesandeanalüüs (*Mission-System Analysis*, MSA), et määratleda, millised sõjalised võimed on nõutavad. Olles määratlenud vajadused, tuleb Davise sõnul järgmisena luua ja hinnata valikuid ning soovitada alternatiivvõimalusi. Asjakohane paradigma on siinkohal MSA. Kui põhiülesanne ja strateegiliste ning operatsiooniliste parameetrite mõõdustik on antud koos teatud hulga võimevalikutega, siis tõsiseltvõetav hindamine nõuab paljude erinevate rakenduda võivate asjaolude **uurivat analüüsi**. Tulemuseks pole mitte lihtne punktitable, vaid pigem arusaam sellest, millistel asjaoludel on teatud võimevaliku sooritus hea, osaline või ebapiisav³³. Eespool on mainitud põhiterminid *sõjaline väljund*. Tõepoolest, nagu Davis rõhutab, on MSA esimene põhimõtte korrastada mõtlemine väljundipõhiseks³⁴. Analüütiline protsess ise algab ülesande kirjeldamisega, mille käigus määratletakse võime eeldatavalt kriitilised komponendid, et planeerijad saaksid **kõiki** neid tõhusalt hinnata. Üldnõudeks on olla suuteline täitma põhiülesannet erinevates tingimustes ja takistavate asjaolude ilmnemisel, milleks võivad olla juurdepääsu takistavad strateegiad, lühikesed eelhoiatusajad ja muud takistused³⁵.

³² *Ibid.*, p. xiii.

³³ Davis 2002, p. xviii.

³⁴ *Ibid.*, p. 28.

³⁵ *Ibid.*, p. xiv.

Oma monograafias kirjeldab Davis MSA sisemist loogikat järgmiselt. Kui eeldada, et on kavas välja töötada teatud kindla põhiülesande täitmiseks selged võimenõuded ja need seejärel väestruktuuris välja arendada, kaalutakse mitmeid erinevaid võimevalikuid. Iga paketi jaoks hinnatakse selle tugevaid ja nõrku külgi mitmesuguste täitmistingimuste kaudu (s.o stsenaariumide analüütilise raamistiku kaudu, kus stsenaariumina ei mõisteta mitte ainult sündmuse poliitilis-sõjalist mõõdet, vaid kõiki selliseid põhieeldusi nagu eelhoiatusaeg, osalevate jõudude suurus, koalitsiooniüksused ja üksuste tõhusus). Täieliku stsenaariumikogumi uuriv analüüs on paindliku ja tõhusa planeerimise seisukohalt eluliselt oluline³⁶.

Seega ei tohi alahinnata uuriva analüüsi tähtsust MSA põhielemendina. MSA ülesanne on astuda määramatusele vastu, mitte püüda selle osatähtsust vähendada. Võimepõhise planeerimise puhul on määramatus olemuslik³⁷.

Kokkuvõttes panustab MSA planeerimisprotsessi kahel olulisel viisil. Esiteks, tähelepanu keskendatakse operatsioonidele või põhiülesannetele. Teiseks hinnatakse võimeid määramatutes tingimustes (eelhoiatusaeg, liitlased, vastase kvalitatiivsed sõjalised võimed jms).³⁸ Davis rõhutab VPP laiemas kontekstis, et isegi suurima mõeldava pingutuse korral määramatus säilib ning seda ei pruugi planeerijad esialgu koguni tuvastada. Ometi annavad MSA ja sellele tuginevad otsustused väeplaneerimise ajal suure panuse operatsiooniliste riskide maandamisse ka aastaid hiljem³⁹.

Võimevalikute hindamise faasi tulemuseks VPP-s on seega võimevalikute pakett, millel on nõutavate põhivõimete mõnevõrra erinevad kombinatsioonid ning punktitablel, mis kirjeldab iga valiku sooritust erinevates täitmistingimustes. Davise sõnul on MSA tulemus iga vaatluse alla võetud valiku jaoks vastava võimepaketi sooritus stsenaariumikogumi analüütilise raamistiku kaudu. Võimed võivad olla adekvaatsed ühtedes tingimustes ja ebaadekvaatsed teistes⁴⁰. Iga võimevaliku soorituse hindamine kujutab endast olulist analüütilist tuge rahastatavate valikute valimise protsessis.

Võimetasemete valik

Kaitseplaneerimise protsessis määratletakse kõik asjakohased julgeolekuriskid ning hinnatakse vastumeetmete usaldusväärsust või maandamatute riskide tüüpi ja ulatust. Seejärel käsitletakse küsimust “Kui palju on piisavalt?” ning alles siis langetatakse programmimise jaoks siduv otsus lõpliku kulumäära kohta⁴¹. Seega, pärast üldiste võimevalikute otsustamist on järgmine

³⁶ Davis 2002, p. 29.

³⁷ *Ibid.*, p. 38.

³⁸ *Ibid.*, p. xviii.

³⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁰ Davis 2002, p. 30.

⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

ülesanne hinnata, missugune sõjaline võime on piisav, et rahuldada mitmest erinevast stsenaariumist tuletatud eripalgelisi võimenõudeid olemasolevate ressursipiirangute puhul. Ehk nagu Davis kirjutab: VPP analüütilise struktuuri põhielement peab olema üleminek suhteliselt kitsa võime hindamiselt hindamisele, kui palju vastavat võimet on piisav piiratud ressursi tingimustes⁴². Üldisemalt tähendab see võimete integreerimist ja valikute tegemist teatud rahalises raamistikus. Davis soovitab selleks tasakaalustatud portfelli meetodit. Selline tasakaalustamine peab ühendama kvantitatiivse analüüsi parema äratundmise kvalitatiivsete kompromissidega. See peab võimaldama kompromisse, milles ei võeta arvesse mitte ainult võimeid kahte tüüpi sõja pidamiseks, vaid ka kaalutlusi, mis hõlmavad väehaldust, liitlaste veenmist ja võimalike vastaste ümberveenmist. Maksumus on selgelt välja toodud ja soovitatav meetodika järjestab valikud vastavalt nende sobivusele tõhususmarginaali alusel⁴³.

Lahendite modulaarsus

VPP üheks eespool mainitud elemendiks on võimevalikute organiseerimine moodulitena. Davis rõhutab, et VPP rakendamine peab keskenduma sõjalise võime paindlikkusele ja tõhususele. See omakorda **eeldab** moodulipõhist lähenemist väe struktureerimisele ja operatsioonidele⁴⁴. Tõepoolest, modulaarsuse kontseptsioon on määramatuse tingimustes kavandatavate sõjaliste võimete keskmes. Lõppude lõpuks rakendatakse VPP-d, kui ei osata täpselt ennustada, milliste ülesannetega tuleb silmitsi seista. Seega arendatakse välja tüüpvõimed, mida vastavalt vajadusele kombineeritakse⁴⁵. Loomulikult tuleb esmalt defineerida, mida mooduli all mõeldakse. Militaarvaldkonnas esinevad võimemoodulid erinevates vormides ja kõigil sõjapidamise tasanditel: nii strateegilisel, operatsioonilisel kui ka taktikalisel. Davis väidab, et võimemoduleid tuleb eristada neljas mõttes:

- üksused (nt pataljonid),
- operatsioonid või põhiülesanded (*mission*) ja nendega seotud alloperatsioonid,
- relvasüsteemid ja allsüsteemid,
- toetavad struktuurid (nt logistilised süsteemid ja nende koosseisus olevad individuaalsed süsteemid, nagu eelpositsioneeritud transpordilaevad või taktikaline õhustransport)⁴⁶.

Lühidalt kirjeldab võimemoduleid järgmine küsimus: “Kes teeb mida, milliste eesmärkide saavutamiseks, kooskõlas millise kontseptsiooniga ja

⁴² *Ibid.*, p. 43.

⁴³ *Ibid.*, p. xxiii.

⁴⁴ Davis 2002, p. xi.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁴⁶ Davis 2003, p. 143.

milliseid vahendeid kasutades?”⁴⁷ Lähenedamise tulemiks, mis võtab arvesse võimendõuete MSA tulemusi oluliste operatsiooniliste ülesannete taustal sõja kõigil kolmel tasandil, on seega valim mooduleid, mis on kohandatud operatsioonide tarvis ja varustatud toetavate üksustega.

Modulaarsuse rakendamise teine oluline aspekt on võimemoodulite ühendamise õigel ajal, õiges kohas ja parimas võimalikus võimete kombinatsioonis. Davis väidab, et võimemoodulid on vajalikud, kuid jäävad üksinda eba piisavaks. Ilma suutlikkuseta võimemooduleid sobivalt kombineerida jäävad sõjalised võimed piiratuks. Konkurentsitihedas keskkonnas on võimemoodulite kiire ja paindlik koostevõime eriti oluline⁴⁸. Et muuta need võimemoodulid tegasusaks, on vaja modulaarsuse teooriat ja praktikat suunavat institutsionaalset raamistikku. Teatud kindlaks operatsiooniks sobivate moodulite kokkupanek on teadvustatud teema, kiiret ja paindlikku kokkupanekut võimaldava organisatsiooni, doktriini, juhtimislahendi ja väljaõppe olemasolu aga mitte⁴⁹. Ilmselt eeldab modulaarsusel põhineva lähenedamise rakendamise operatsioonide planeerimisel ja läbiviimisel kõrgemaid nõudeid seda võimaldava riigikaitseorganisatsiooni ülesehitamiseks.

Seega on moodulite ja nende kasutamise kontseptsioonide olemasolu hädavajalik. Ometi pole see veel kõik. Peaaegu alati selgub, et täpselt seda, mida vajatakse, pole valmiskujul võtta. Seega nõuavad modulaaroperatsioonid vahendite kohandamist. Kohandamine võib tähendada üksuse moodustamist, mida pole kunagi varem olemas olnud, sidevõrgu loomist ülema kindlate nõuete rahuldamiseks või näiteks sellise uut tüüpi logistika leiutamist, nagu oli “Desert Express” esimese Lahesõja ajal⁵⁰. Teisisõnu, ennetavat mõtlemist ei nõuta mitte ainult võimemoodulite konstrueerimisel, vaid ka teatud kindla operatsiooni tarvis kohandatud unikaalse võimepaketi kokkupanekul.

Moodulid – üksused, süsteemid, toetavad struktuurid – pole iseeneses jätkusuutlikud, vaid suurema organisatsiooni osad ja ootavad sellelt lisatoetust. Eraldiseisev probleem võimepaketi kokkupanekul ja kohandamisel tekib, kui organisatsioon pole suuteline tagama toetust oma komponentide potentsiaali täielikuks rakendamiseks. Seda nähtust iseloomustab olukord, kus näiteks diviisi koosseisust brigaadi siirmine välisoperatsioonile välistab diviisi ülejäänud brigaadide kasutamise muudel operatsioonidel, sest diviisi toetusvõime on keskendatud siirdud brigaadi toetuseks. Kuigi brigaad võib tunduda tänapäeva maailmas loomuliku võimemoodulina, puudub tal sõltumatu toetusstruktuur. Kui soovitakse paindlikkust, peab eraldama ressursse täiendava teotusstruktuuri loomiseks, mis annaks moodulitele tõelise auto-

⁴⁷ Davis 2002, p. 52.

⁴⁸ Davis 2002, p. 53.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 54.

⁵⁰ *Ibid.*

noomia⁵¹. Teisisõnu, selleks et täielikult rakendada võimemoodulite organisatsioonilise kogumi potentsiaali, tuleb tagada, et see kogum – diviis, laevastik, kaitseringkond või väeliik – valdaks ka kõigi võimalike võimekombineatsioonide rakendamiseks vajalikku toetusvõimet. Paindlikkus ja tõhusus sõltuvad võimepaketi kokkupaneku osavusest. Neid omadusi õõnestavad liigselt spetsialiseeritud hanked, koostegutsemisvõimelisuse puudumine moodulite vahel ja niigi ülidetailsete operatsiooniplaanide täpsustamine, selle asemel et täiustada vajaliku võimepaketi kiire kokkupaneku oskusi. Võimepaketi kokkupaneku juurde peab kuuluma oskus luua spetsiaalseid hübriidüksusi ja unikaalseid toetuslahendusi, selle asemel et kasutada vaid suuri, juba olemasolevaid toetusstruktuure⁵².

2001. aasta nelja-aastasele kaitseülevaatele tugineva VPP meetodika võib kokku võtta järgmiselt. See keskendub moodulitele tuginevatele sõjalistele võimetele ning rõhutab ülesandeanalüüsi (MSA), uurivat analüüsi ja hierarhilisi profellimeetodeid võimepakettide integreerimisel ja tasakaalustamisel ressursiteadlikkus raamistikus⁵³. Selle meetodika eesmärgiks on tegeleda tulevikumääramatusega, genereerides erinevate eesmärkide saavutamiseks muutuvates täitmistingimustes kasutatavaid võimeid. Meetodikat iseloomustab alljärgnev:

- keskendumine mitmel erineval viisil kasutatavatele moodulvõimetele;
- suutlikkus loodud võimeid operatsiooni vajadusest lähtuvalt kombineerida;
- püüdlemine paindlikkuse, kohanevuse ja tõhususe poole;
- tõhususmõõdikud (*Measures of Operational Effectiveness*, MOE);
- otsustuste ja kvalitatiivsete hinnangute selgelt esiletoodud roll;
- ressursiteadlikkus;
- arusaam, et nõuded on kõrgele otsustustasandil tehtud, ulatuslikule võimepõhisele analüüsile tuginevate valikute tulemus⁵⁴.

⁵¹ **Davis** 2002, p. 56.

⁵² **Davis** 2003, p. 143.

⁵³ **Davis** 2002, p. xxiv.

⁵⁴ **Davis** 2003, pp. 142–143.

KOKKUVÕTTEKS

Lõpetuseks võrreldakse mõlema meetodika iseloomulikke elemente ning tuletatakse neist VPP tüüpparameetrid. Mõlema meetodi faasid on lühidalt kokku võetud alljärgnevas tabelis.

Austraalia, ca 1972–1998	USA nelja-aastane kaitseülevaade 2001
<ul style="list-style-type: none"> – Selge valitsuse juhised – Geopoliitilises ja strateegilises kontekstis määratletud asjakohaste riikide ja oma riigis olemasolevate sõjaliste võimete kõikehõlmav analüüs – Tõsiseltvõetavate tulevikulokordade väljatöötamine nii lühiajalises kui ka keskpikas ajaraamis – Kõigi tõsiseltvõetavate tulevikulokordade ulatuses täita tulevate ülesannete määratlemine – Võimelünkade määratlemine – Lünkade kõrvaldamiseks spetsiifiliste valikute väljatöötamine – Kinnitatud valikud suunavad edasist finantseerimist ja programmeerimist 	<ul style="list-style-type: none"> – Nelja-aastase kaitseülevaade 2001 poliitiline juhised, strateegilise planeerimise juhised (SPJ), ennetava planeerimise juhised (EPJ) – SPJ-st ja EPJ-st lähtuvate illustreerivate planeerimissenaariumide väljatöötamine, mis käsitlevad planeerimist nõudvaid tulevikulokordi – Valitud oluliste stsenaariumide kogumi analüüs – Operatsiooniliste ülesannete määratlemine sõjaliste põhiülesannete kujul, mis defineerivad sooritusmõõdukust – Esmatähtsate võimenduste määratlemine MSA kaudu, võimepakettide väljatöötamine ja iga valiku soorituse hindamine muutuvates täitmistingimustes – Võimete integreerimine ja väljavalimine ressursiteadlikus raamistikus – Võimemoodulite kontseptuaalne väljatöötamine, mida edaspidi finantseeritakse kaitseprogrammide kaudu

Kuigi nende meetodite puhul on erinevusi, järgivad need olemuslikult sama sisemist loogikat. Seega võib VPP protsessi tüüpsammud, jättes kõrvale allprotsesside üksikasjad ja riigispetsiifilised meetodid, sõnastada järgmiselt:

- poliitiline juhised;
- ennetavat planeerimist suunavate stsenaariumide väljatöötamine;
- põhiülesannete määratlemine;
- võimenduste väljatöötamine;
- võimelünkade määratlemine;
- lahenduste väljatöötamine lünkade kõrvaldamiseks;
- selliste lahenduste väljavalimine ja kinnitamine, mis suunavad edasist ressursieraldust.

KIRJANDUS

- Builder, C. H.; Dewar, J. A.** 1994. A Time for Planning? If not Now, When? – Parameters, Summer, pp. 4–15.
- Caudle, S. L.** 2005. Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defense Community. – Homeland Security Affairs, Vol. I, Issue 2, Article 2. <<http://www.hsaj.org>>, (05.03.2010).
- Davis, P. K.** 2002. Analytical Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. Santa Monica [etc.]: RAND.
- Davis, P. K.** 2003. Uncertainty-sensitive planning. – New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking. Eds. Stuart Johnson, Martin Libicki, and Gregory F. Treverton. RAND: MR-1576-RC.
- Lovelace, D. C. Jr.; Young, T.-D.** 1995. U.S. Department of Defense Strategic Planning: The Missing Nexus. Strategic Studies Institute of the U. S. Army War College. Publication 329.
- Spegliere, S. de; Hoof, P. van; Culpepper, C.; Willems, R.** 2009. Closing the Loop. Towards Strategic Defense Management. – The Hague Centre for Strategic Studies. Digital Edition. <<http://www.hcss.nl>>, (05.03.2010).
- TTCP Technical Report.** 2004. Guide to Capability-Based Planning. TR-JSA-TP3-2-2004.
- Young, T.-D.** 1995. Capabilities-Based Defense Planning: The Australian Experience. – Armed Forces and Society, Vol. 21, No. 3, Spring, pp. 349–369.
- Young, T.-D.** 2006. Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries. – CONNECTION Quarterly Journal, Vol. V, No. 1, Spring-Summer. English Edition, pp. 35–54.

JAAN MURUMETS, PhD

KVÜÕA rakendusuringute keskuse juhataja