

Strateegiline planeerimine Eestis eile ja täna

Keit Kasemets (RiTo 9), Riigikantselei strateegiadirektor

Strateegilise planeerimise süsteemi puudumine tekitas olukorra, kus eri tasandil kiideti heaks hulk arengukavu, mille eesmärgid ei olnud omavahel kooskõlas, sisu kattus osaliselt ja elluviimiseks puudus raha.

Üleilmastumisega kaasnevas tihedas rahvusvahelises konkurentsivõimes muutuvad järjest tähtsamaks õiged strateegilised valikud. Konkurentsivõime tagamiseks ning jätkusuutlikuks ja ressursisäästlikuks arenguks on põhjalikule analüüsile tuginevate pikaajaliste strateegiliste plaanide paikapane ja õigete valikute tegemine määrava tähtsusega. Peaaegu sama oluline on kõigi osapooltega plaanid põhjalikult läbi arutada, et ministriumid ja valitsusvälised organisatsioonid tajusid Eesti ees seisvaid väljakutseid ja seatud eesmärgid ühtemoodi. Ainult siis on võimalik kokkulepitud plaane ellu viia.

Kuidas on Eestis strateegilised valikud õnnestunud? Kuidas toimib strateegilise planeerimise süsteem? Neile küsimustele üritan järgnevalt vastuseid leida. Keskendun viimaste aastate mõjudele ja peamistele väljakutsetele nii üksikute arengukavade kui ka kogu planeerimissüsteemi arendamisel.

Strateegiline arengu suunamine on Eestis edenenud planeerimissüsteemi puudumisest selle killustatuse ja seejärel kontsentreerituse suunas. 1990. aastate algul oli planeerimine Eestis arusaadavatel põhjustel sõna, mille mainimine kutsus esile kolleegide hukkamõistu. Arengut suunati erineva kaaluga üksikotsuste kaudu. Poliitikavaldkondade ja organisatsioonide arengukavu praktiliselt polnud. 1990. aastate teisel poolel algas strateegilise planeerimise laine, mis oli seotud eelkõige eelarvevahendite – nii riigisisese kui ka Euroopa Liidu raha – pikaajalise planeerimisega. Arengukavata oli keeruline Euroopa Liidu vahendeid taotleda, seetõttu üritasid kõik oma organisatsiooni või poliitikavaldkonna arengut strateegiliselt määrata.

Mitmete arengukavade väljatöötamise ja Riigikogule heakskiitmiseks esitamise kohustus sätestati valdkondlikes seadustes. Tervikliku visiooni puudumine sellise kohustuse sätestamisel lõi olukorra, kus mitmete üsna kitsaste valdkondade arengukavad – turism, energeetika, transport, põllumundus, metsandus ning keemia-, ehitusmaterjali- ja toiduainetööstus – eeldavad Riigikogu heakskiitu. Näiteks on turismi arengukava heakskiitmine Riigikogus sätestatud turismiseaduse paragrahvi 4 (RT I, 2000, 95, 607. – <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1036425>). Samal ajal jääb valitsuse kinnitada kogu ettevõtlusvaldkonda hõlmav Eesti ettevõtluspoliitika, mis peab sisaldama ka eri majandussektorite, sealhulgas turismi arendamise plaane.

Arengukavadega kord majja

Süsteemi korrastamiseks ning selgete seoste loomiseks valdkonna arengu ja eelarve planeerimise vahel võttis Vabariigi Valitsus 2005. aasta detsembris vastu rahandusministeeriumi poolt ettevalmistatud määruse "Strateegiliste arengukavade liigid

ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord" (valitsuse määrus nr 302, 13.12.2005.

- <https://www.riigiteataja.ee/ert/ert.jsp?link=print&id=968099>). Määrus paneb paika valdkonna arengukavade väljatöötamise nõuded, loob seosed planeerimisdokumentide vahel ja sätestab täpsemalt eri institutsioonide (ministeeriumid, Riigikantselei) rollid strateegilise planeerimise protsessis. Määruse heakskiitmine aitab märkimisväärselt kaasa strateegilise planeerimise kvaliteedi paranemisele ning hõlbustab selgete strateegiliste valikute tegemist. Toon ära peamised positiivsed muutused.

1. Tekivad täpsemad seosed kesksete strateegiliste plaanide, valdkonna arengukavade, organisatsiooni arengukavade ja riigieelarve strateegia vahel. Valdkonna arengukavade koostamise lähtealusena on kesketena määratud riigi julgeolekupoliitika, riigi konkurentsivõime suurendamise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegilised arengukavad. Arengukavade koostamisel tuleb arvestada ka valitsuse tegevusprogrammiga. Valdkonna arengukavad annavad sisendi organisatsioonipõhisele arengukavale, milles määratakse ministeeriumi ja selle valitsemisala prioriteedid. Organisatsiooni arengukavadest lähtudes koostab rahandusministeerium riigieelarve strateegia neljaks aastaks, seda igal aastal uuendades.

Joonis 1. Riigieelarve strateegia koostamine



2. Valitsusel on paremad võimalused suunata arengukavade väljatöötamist ja jälgida seatud eesmärkide täitmist. Kõigepealt kiidab valitsus heaks arengukava väljatöötamise ettepaneku, mis kooskõlastatakse eelnevalt rahandusministeeriumi ja Riigikantseleiga. See võimaldab valitsusel seada arengukavale selge sihi - valitsuse kesketest prioriteetidest lähtuvad eesmärgid ja kohased meetmed aitavad vältida dubleerimist, tagada planeeritud meetmete ressursidega kaetuse ning kõigi osapoolte kaasatuse arengukava koostamisse. Valitsus saab ülevaate arengukava elluviimise tulemuslikkusest, sest arengukava elluviimise eest vastutav ministeerium peab esitama igal aastal strateegia täitmise kohta aruande.

3. Arengukavade kvaliteet on aastaga tunduvalt paranenud. Nõuded arengukava sisule ja vormile võimaldavad analüüsida seatud eesmärkide otstarbekust ning planeeritud meetmete kohasust. Kõige tähtsamad positiivsed sammud on eesmärkide saavutamiseks vajalike ressurside põhjalikum planeerimine ja põhimõtte rakendamine, mille kohaselt arengukava

eesmärkide täitmiseks vajalike vahendite maht peab olema kooskõlas riigieelarve strateegiaga. See võimaldab vältida strateegiate vastuvõtmist, mille täitmine on juba vastuvõtmise hetkel ebatõenäoline, sest riigieelarvelisi vahendeid ei piisa.

Pikk samm õiges suunas

Seega on tänavu astunud õiges suunas väga pikk samm, kuigi king pigistab üsna tugevalt veel paljudest kohtadest. Toon ära peamised küsimused, millele peaksime planeerimissüsteemi arendamisel ja arengukavade kvaliteedi parandamisel vastused leidma ning pakun ka ise neile lahendusi.

Esimene küsimus: millised on riigi peaesmärgid, mille täitmisse enamik arengukavu peaks panustama ning millises dokumendis need kajastuvad? Et konkreetses arengukavas täpseid eesmärke seada, on ennekõike vaja ühist arusaama Eesti peamistest väljakutsetest ja eesmärkidest.

Niisuguseid eesmärke sisaldavate strateegiliste dokumentide hulka võib liigitada valitsuse koalitsioonilepingu, riigi konkurentsivõime strateegia, säästva ja jätkusuutliku arengu strateegia, riigi julgeolekupoliitika ning riigieelarve strateegia. Nendes dokumentides on kesksed arengueesmärgid olemas. Kokkuvõttes on keskne eesmärk saavutada võimalikult kiire ja pikaajaliselt jätkusuutliku heaolu kasv. Heaolu hõlmab nii majanduslikku konkurentsivõimet, sotsiaalset sidusust, puhast keskkonda kui ka turvalisust.

Kahjuks ei seostu eri valdkondade arengukavade peamised eesmärgid sageli kesksete eesmärkidega, vähemalt mitte otseselt. Sageli ei mõelda sellele, mis on valdkonnapõhised lahendamist vajavad võtmeprobleemid ja võtme-eesmärgid ning kuidas need aitavad kaasa laiema poliitikavaldkonna või Eesti-kesksete eesmärkide saavutamisele.

Ehk parandaks olukorda see, kui valitsuse kesksed eesmärgid oleksid eelseisvaks valitsemisperioodiks koondatud ühte dokumenti, mis saaks oma sisendi pikaajalistest strateegilistest plaanidest ja koalitsioonilepingust. Selline strateegiline dokument võiks olla valitsuse tegevusprogramm, mis koostatakse neljaks aastaks ehk kogu valitsemisperioodiks. Niisugust mudelit kasutavad meie naabrid soomlased, leedulased ja üldjoontes ka iirlased. See hõlbustaks valdkonna arengukavade planeerimist ning võimaldaks määrata, missuguste eesmärkide täitmisele ametisse astuv valitsus eelkõige tähelepanu pöörab.

Tark õpib teiste kogemustest

Teine küsimus: kas teame, kuidas püstitatud eesmärke saavutada? Oluliselt saaks parandada arengukavades olukorra analüüsi. Hea analüüsi alus peaks olema eelmise perioodi arengukava rakendamise tulemuslikkuse sisuline kokkuvõte: missugused meetmed toimusid ja missugused mitte? Kas seatud eesmärgid saavutati? Kui ei, siis miks? Kas puudu jäi rahast või hoopis üldisest haldusvõimekusest? Niisugust analüüsi sisaldavaid arengukavasid on väga vähe. Tulemuslikkuse analüüsile peaks lisanduma olukorra põhjalik ülevaade, mis lähtub rahvusvahelistest trendidest ja teiste riikide kogemustest ning valdkonna statistika analüüsist. Üksnes olukorda õigesti hinnates on võimalik kujundada toimivad meetmed.

Põhjalikule analüüsile lisaks tuleb senisest rohkem tähelepanu pöörata indikaatorite ja sihtmäärade paikapanemisele, mis aitavad mõõta püstitatud eesmärkide saavutamise edukust. Seejärel tuleb mõõdetavad eesmärgid seostada kavandatavate meetmete ja rahaliste vahenditega. Kahjuks kohtab arengukavade väljatöötamisel liiga tihti teistsugust tegevuste järjekorda – kõigepealt arendatakse välja meetmed ning alles seejärel mõeldakse, missugused indikaatorid võiksid tulemust näidata ning milline on hetkeolukord.

Arengukavade kvaliteet saab paraneda järk-järgult. Kvaliteedi täiustamiseks tuleb ennekõike tähtsustada analüüsides ja uuringute tegemist (või tellimist enne arengukava koostamist) ning panustada eri tasandi ametnike ja valitsusväliste organisatsioonide esindajate koolitamisega. Lisaks valitsusväliste organisatsioonide kaasamisele plaanide kooskõlastamise kaudu peaksid peamised partnerorganisatsioonid osalema planeerimisprotsessis juba hetkeolukorra kaardistamise ja probleemide tuvastamise faasis.

Rohkem tähelepanu tuleb pöörata teiste riikide kogemuste analüüsimisele – Eesti ees ja sees on vähe unikaalseid probleeme, samasugused arenguetapid on läbinud paljud teised riigid. Nende kogemusest tasuks õppida. Kui võrrelda näiteks Lirimaa arengut 1990. aastate algusest tänaseni ning Eesti arengut käesoleval sajandil, leiame üllatavalt palju sarnast nii edutegurite, makromajanduspoliitika, majanduse kui ka tööturu arengus.

Eesti on jõudnud arengufaasi, kus Lirimaa asus 1990. aastate teisel poolel, seetõttu on meil liri edasist arengut analüüsides lihtsam ette näha ja vältida tulevikus tekkivaid probleeme. Samuti võiksime õppida Soome kogemusest haridussüsteemi arendamisel ning Taanilt tööturu paindlikkuse tagamisel. Need on üksikud näited, eeskujuga ja ka vigu, mida vältida, leiab igas poliitikavaldkonnas.

Strateegiate arv pole esmatähtis

Kolmas küsimus: kui palju strateegilisi dokumente on vaja? 2006. aasta novembri alguse seisuga suunab Eesti arengut 113 strateegilist dokumenti, neist 17 on heaks kiitnud Riigikogu ja 96 Vabariigi Valitsus. (Ülevaade kõigist Riigikogu ja valitsuse heakskiidetud kehtivatest strateegilistest dokumentidest (koos nende dokumentide tekstidega) on Vabariigi Valitsuse veebilehel: <http://www.valitsus.ee/?id=5226>. Sealsamas on ka valitsuse heakskiidetud valdkonna arengukavade ettepanekud ning arengukavade elluviimise iga-aastased aruanded.)

Kõige rohkem strateegilisi dokumente on majandus- ja kommunikatsiooniministeriumil ning sotsiaalministeriumil, kummaski 21. Ühelt poolt tuleneb strateegiliste dokumentide suur arv nende ministeriumide valitsemisala ulatusest, teiselt poolt näitab see eri poliitikavaldkondade suurt killustatust. Killustatuse näitena on sageli toodud ka haridus- ja teadusministeriumi lähenemist, kus igal haridustasandil on omaette strateegiline dokument.

Ka peamiste kesksete arengukavade eesmärkide elluviimisega on seotud märkimisväärne hulk strateegilisi dokumente. Riigi konkurentsivõime strateegia eesmärkide täitmiseks panustab 20 dokumenti. Säästva ja jätkusuutliku arengu strateegia eesmärkide

saavutamiseks seotud dokumentide hulk on veelgi suurem, küündides 66-ni. Need 66 arengukava saab rühmitada järgmiselt: 5 horisontaalset, 12 Eesti kultuuriruumi elujõulisuse eesmärgi, 23 heaolu kasvu eesmärgi, 10 sidusa ühiskonna eesmärgi ning 16 ökoloogilise tasakaalu eesmärgi saavutamiseks seotud strateegilist dokumenti. Kehtivatele arengut suunavatele dokumentidele lisaks on väljatöötamisel veel 9 riikliku strateegia "Säästev Eesti 21" eesmärkide elluviimisega otseselt seotud arengukava.

Ilmselt on strateegilisi dokumente liiga palju. Kuid mis on optimaalne arv? Kui võtame peamiseks aluseks säästva arengu strateegia, lähtume kesksetest eesmärkidest ja koondame strateegilised dokumendid nende täitmiseks, võiksime lisaks juba kolmele mainitud katusstrateegiale, valitsuse tegevusprogrammide ja riigieelarve strateegiale piirduda nelja valdkonna strateegiaga – kultuuriruumi elujõulisus, heaolu kasv, sotsiaalne sidusus ja ökoloogiline tasakaal.

Teistpidi on neli strateegiat siiski liiga vähe. Pikemas vaates vajame demograafilisi suundumusi arvestades veel rahvastiku arengukava, mõelda tuleks töajõu arendamise strateegiale, loobuda ei saa energiastrateegiast ja teistest olulistest valdkonna poliitikatest. Seega on optimaalne arv kusagil 10 ja 113 vahepeal.

Võtme täpse vastuse saamiseks annavad vastused kahele eespool toodud küsimusele. Kui kesksed eesmärgid on selged ja põhjalik olukorra analüüs olemas, on lihtsam määrata strateegiliste dokumentide arvu ja eesmäärke. Peame liikuma väiksema arvu, kuid valitsuse prioriteetidest lähtuvate, selgelt eesmärgistatud ning põhjalikule analüüsile toetuvate strateegiliste dokumentide suunas. Kui need eeltingimused on täidetud, ei ole strateegiate täpne arv enam esmatähtis ning Eesti suudab teha heaolu jätkuvaks kasvuks õiged strateegilised valikud.