

Kuidas planeerida strateegiliselt?



TARMO JÜRISTO
Poliitikauuringute Keskuse
Praxis juhatuse esimees

Strateegilise planeerimise tulevikukindluse tagavad parimad teoreetilised teadmised ja kogemused ning laiem vaade üle valdkondade piiride.

Rääkides riigi tasandil strateegilisest poliitikakujundamisest – olgu siis Eestis või mujal –, kerkib sellega seoses tüüpiliselt üles kaks peamist probleemi: valdkondlik killustatus (tuntud ka mõistete „silotornid“ ja „silostumine“ all) ning valimistsüklilist tulenev heitlikkus (tuntud ka mõiste „poliitika“ all). Kummastki pole päriselt pääsu, kuid nende mõlema negatiivsete efektide leevendamiseks on võimalik ja vajalik seada poliitikakujundamisele üldised suunad, mis ulatuks üle tsüklite ning looks samas eri valdkondade vahel sidusust ja koordineeritust.

Praegu suunab Eesti poliitikakujundamist ja strateegilist arengut kokku ligi viiskümmend riiklikku dokumenti, mis käsitlevad rohkem kui 17 poliitikavaldkonda. Kuigi enamjaolt on tegu strateegiliste arengukavadega, võib nende seas täheldada märkimisväärset variatiivsust,

alates dokumentide nimedest ning õiguslikust staatusest, lõpetades nende sisulise ülesehituse ning suhestatusega riigieelarvesse. Lisaks mainitule on hetkel Riigikogu menetluses ka Eesti pikaajaline katusstrateegia „Eesti 2035“, mille eesmärgiks on „koordineerida riigi pikaajalist strateegilist planeerimist ja finantsjuhtimist, arvestades riigi rahanduse võimalusi.“ (Seletuskiri 2020)

Kuigi levinud tarkusetera järgi on ka halb plaan parem kui plaani puudumine, on praeguse riikliku strateegilise juhtimise suhtes kriitilised sisuliselt kõik osapooled, kavandajatest elluvijateni. Ei ole üllatav, et peamisteks muredeks on kogu protsessi killustatus ja vähene koordineeritus, vähene tõendus põhjus ning sellest tulenevad probleemid tulemuste ning rahakasutuse otstarbekuse hindamisel, juhtimissüsteemide ebahühtlus ja eri valdkondade puudulik koostöö – mis kõik üheskoos viivad pahatihti selleni, et dokumendis kirjeldatu ja vastavas valdkonnas tegelikkuses toimuv hakkavad kiirelt eri radu käima. Mõistetavalt kipub selle tagajärjeks omakorda olema see, et strateegiadokument jääb sahtlisse tolmu koguma, kuni see perioodi lõpul paratamatult saabuva *post-ex*-mõjuhindamise käigus välja võetakse ning kõigi osapoolte suureks meelehärmiks leitakse, et seatud eesmärgid on jäänud saavutamata. Paljud nimetatud hädad ei ole muidugi kuidagi

spetsiifiliselt arengukavandusega seotud, vaid peegeldavad selliseid avaliku sektori ning poliitikakujundamise kroonilisi muresid nagu silostumine, eesmärkide kilustatus, eri valdkondade lonkav koostöö, konfliktised huvid jne.

Kui vaadata ajas tagasi, siis võrreldes üle-eelmise planeerimisperioodiga on suund selgelt olnud arengukavade ja strateegiadokumentide arvu vähendamisele – praeguse 46 strateegiadokumendiga võrreldes oli aastal 2005 neid 119. Ootuste kohaselt see tendents jätkub ka tulevikus. Edaspidi saab suurem rõhk olema horisontaalsetel ning mitmeid eri poliitikavaldkondi lõimivatele arengustrateegiatel (näiteks on siin „Eesti teadus- ja arendustegevuse,

Suuremat rõhku hakatakse panema horisontaalsetele ning eri poliitikavaldkondi lõimivatele arengustrateegiatele.

innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035“, mis seob endas Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi strateegilisi eesmärke ning tegevusi), mis võiks ühelt poolt vähendada strateegiadokumentide hulka ja teisalt aidata kaasa omavahel loomuldasa seotud poliitikavaldkondade strateegilise juhtimise suuremale sidususele ning sünergiale.

Käesolev aasta märgib eelmise suurema strateegilise planeerimise tsükli lõppu – tänavu saab läbi 21 kokku 27st kehtivast riiklikust arengukavast. Eelmisest perioodist jäävad kehtima kliima, põlevkivi, energiamajanduse ja üleriigilise

planeerigu (kõik aastani 2030) ning riigikaitse (2026) ja heaolu (2023) arengukavad. Neist kahe viimase uuendamise protsessid käivituvad vastavates ministeeriumites juba sel aastal. Tulemusena on oodata, et peale praeguse tsükli lõppemist jääb Vabariigi valitsuse tasandil strateegilist poliitikakujundamist raamistama 16–17 arengukava.

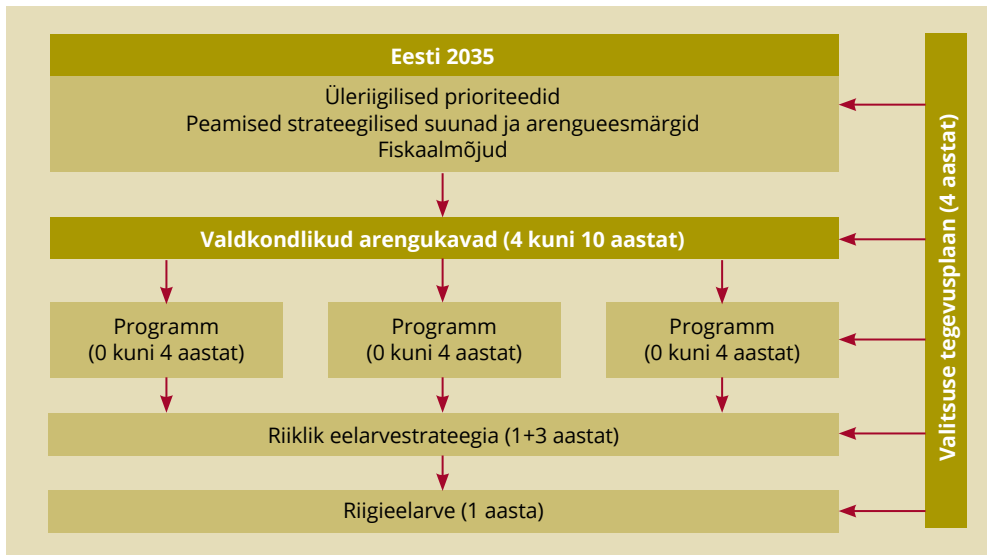
See olukord annab võimaluse Eestis sisuliselt ühekorraga märkimisväärselt värskendada kogu riikliku poliitikakujundamise strateegilise planeerimise raamistikku. Käesolev artikkel heidab senistele kogemustele tuginedes pilgu mõningatele võimalustele, mida võiks seejuures silmas pidada.

SUUR PILT

Oktoobris valitsuskabinetis heaks kiidetud ning Riigikogule aruteluks esitatud „Eesti 2035“ katusstrateegia (millest räägib lähemalt Henry Kattago artikkel siinses kogumikus, lk 27–38) üldine ülevaade on toodud joonisel 1. Siit nähtub eri planeerimistasandite spetsiifika ja seotus. Katusstrateegia dokument sätestab suured, üleriigilised prioriteedid, peamised strateegilised suunad ja eesmärgid ning kirjeldab ära fiskaalmõjud.

Nendest lähtuvalt vormuvad valdkondlikud arengukavad, mille planeerimisvälp on neli kuni kümme aastat. Need omakorda hargnevad kuni nelja aasta kestusega valdkondlikeks programmideks, mille eesmärgid ja neil põhinevad tegevuskavad on sisendiks riikliku eelarvestrateegia formuleerimisel. Eelarvestrateegia seab omakorda raami iga-aastasele riigieelarvele, samas kui strateegiaprotsessi kõik etapid on sisendiks valitsuse nelja-aastase tegevusplaani poliitikaeesmärkidele.

Kogu strateegia ülesehitus toetub tegevuspõhisele eelarvestamisele, mis lubab (või vähemalt tegelikult rakendudes peaks lubama) eelarve kulude ja investeeringute attributeerimist tegevuste ja eesmärkide, mitte kululiigi põhjal. See võimaldab omakorda koondada konkreetse eesmärgi



JONIS 1. „Eesti 2035“ strateegiavaade.

Allikas: Autori koostatud Riigikantsesele materjalide põhjal

saavutamiseks vajalikud tegevused programmidesse, mis võivad olla nii valdkonnasisesed kui ka valdkondadevahelised.

Selline struktuur on mõeldud olema ühtaegu piisavalt üldine, et pidada vastu muutuvatele oludele, samas pakkudes paindlikkust konkreetsetes valdkondades, et kohaneda demokraatiale omase poliitilise konjunktuuri nihetega.

Kõige üldisemal tasandil tähendab **strateegiline juhtimine** kriitiliste eesmärkide seadmist, nende sidumist ressursidega ning tulemise seiret kogu protsessi tagasisidestamise eesmärgil. Protsessi esimese etapi võtmeküsimuseks on seega sõeluda välja **õiged probleemid**, mida lahendada; teise etapi puhul leida olemasolevate ressursside raames **õiged lahendused** neile olulistele probleemidele; kolmandas etapis jälgida, et leitud lahendused tööpoolest aitaksid kaasa eesmärkide saavutamisele (neid vajadusel korrigeerides ja täiendades) ning hinnata kogu protsessi edukust, millest saab omakorda sisend järgmisele planeerimistsüklile.

Ilmselt ei saa sedalaadi protsessi läbiviimiseks olla ühte, kõikidesse olukordadesse sobivat universaalset meetodit.

Sellele vaatamata on siiski võimalik tuua välja mõningaid suhteliselt üldisi printsiipe, mille rakendamine võiks olla hea mõte enamikel juhtudel.

VÄHEM ON ROHKEM

Väga üldine strateegilise planeerimise põhimõte võiks olla vana hea vähem-on-rohkem-printsiip. Lahtiseletatult tähendab see keskendumist väikesele hulgale suure potentsiaalse mõjuga eesmärkidele. Kõige üldisemas plaanis on ettevaatavalt ideaaliks olukord, kus arengukavu on vähem, nad on pikemaajalised, omavahel tihedalt seotud ning ühiselt eesmärgistatud. Selle saavutamiseks on vaja esmalt valida väga hoolikalt strateegilised eesmärgid, kaaludes nende mõjukust; seejärel need eesmärgid konsolideerida ja liigendada.

Praktikas tähendab see poliitikakujunduses ja planeerimises vajadust panna vastu kiusatusele (ja tihtipeale ka otsesele survele) mahutada valdkonna arengustrateegia eesmärkidesse kõikide osaliste erinevad soovid ja nägemused. Selle paratamatu ebameeldiv tagajärg oleks fookuse kadu: kui kõik on prioriteetne, siis ei ole seda miski. Fookuse hajumine toob

endaga ka pühendumise erosiooni – üks eesmärk paljude teiste seas minetab oma tähtsuse ning selliselt on keeruline hoida tähelepanu ja mobiliseerida ressursse selle saavutamiseks. Kui aga see, et eesmärki-deni ei jõuta, saab tavapäraseks, mõjutab see kogu strateegiat – ühele minnalaskmi-sele järgneb sageli teine ja tasapisi saavad algsetest strateegilistest eesmärkidest lihtsalt osaliste „unistused“, mis võivad täituda või siis mitte.

Ideaaliks on olukord, kus arengukavu on vähem, nad on pikemaajalised, omavahel tihedalt seotud ja ühiselt eesmärgistatud.

Nagu juba eespool mainitud, on Eesti strateegiline poliitikakujundamine sellest printsiibist aastate jooksul juba ka juhindunud – arengukavade ja muude strateegiliste dokumentide arv on ajas vähenenud, arenguplaane on püütud konsolideerida ja liigendada. Vajadus tulevikus selles suunas edasi liikuda on teadvustatud nii keskselt Riigikantselei kui ka valdkondlikult ministeeriumite ja ametkondade tasandil, probleemiks on siin pahatihti aga praktiline poliitikakujundus. See viib meid järgmise punkti juurde.

EESMÄRGISTAMINE

Kõige põhimõttelisemaks ja loomuliku-maks mooduseks erinevaid strateegilisi tegevusi ühtlustada, konsolideerida ja liigendada, on allutada nad ühistele üldistele eesmärkidele. Nagu juba eespool mainitud, võiks neid eesmarke olla pigem vähem – nende kaal ja tähtsus peaksid aga

olema sedavõrd suuremad. Head strateegi-lised eesmärgid võiksid olla kõnekad ning mõõdetavad.

Kõnekuse all tuleb siin mõista seda, et eesmärk oleks sõnastatud moel, mis haarab konkreetse valdkonna või tegevuse sisulist suunda ja taotlust, jäämata kinni selle saavutamise moodustesse ja selleks vajalikesse meetmetesse või tegevustesse ning lähtuks sihtrühma vaatest. Näiteks ei ole hea mõte sõnastada strateegilise eesmärgina „tõsta pensione“ – selle asemel oleks parem variant „parandada eakate majanduslikku toimetulekut“. Kui esi-mene keskendub konkreetsele meetmele, siis teine võtab käsile laiema probleemi ning jätab selle konkreetse lahenduse (ning selle pakkuja) avatuks. See lubab eesmärkide poole liikudes olla järjepidev nende saavutamisel, samas paindlik selles, kuidas täpselt neid saavutada. Selline eesmärgipüstitus jätab rohkem ruumi, et kaasata eesmärgi täitmiseks vajalike tegevuste elluvijatena mitmesuguseid huvigruppe, mis võimaldab omakorda jätta ruumi eksperimenteerimiseks ja innovatsiooniks.

Kõnekate eesmärkide püstitamisel on tähtis, et nende saavutamist oleks võimalik hiljem üheselt mõistetavalt hinnata. Seetõttu ei ole ühe eesmärgi jaoks mitme mõõdiku kasutamine üldiselt hea valik. Ühtlasi kipub mitme mõõdikuga eesmärkide puhul nende fookus ka sisuliselt hägustuma. Kui mitme mõõdiku kasutamine tundub vältimatu, siis tasub kaaluda võimalust püstitada ühe eesmärgi asemel mitu eesmärki, pidades seejuures jätkuvalt silmas, et need oleksid sihtrüh-made jaoks kõnekad. Lisaks eeltoodule peavad eesmärgid muidugi vastama vanadele headele SMART (Spetsiifiline, Mõõdetav, Ajastatud, Realistlik, Täpne) kriteeriumidele.

MISSIOONID

Ülalesitatud printsiipe järgides sõnastatud strateegilised eesmärgid lubavad neisse panustada eri moel ja osapooltel. Avaliku

sektori innovatsioonipoliitika kontekstis on viimastel aastatel sellise mõtteviisiga tähelepanu pälvinud missioonipõhise poliitikakujunduse raamistik (Mazzucato 2018a; Kattel, Mazzucato 2018; Mazzucato 2018b), mida on samas võimalik rakendada ka laiemalt. Lühidalt kokku võttes oleks see 1) julge, inspireeriv ja laia ühiskondliku relevantsusega, 2) selgelt sihistatud, mõõdetav ja ajaliselt piiratud, 3) ambitsioonikas, kuid realistlik, 4) interdistsiplinaarne ja sektoriteülene ning 5) paljusid erinevaid, alt-üles lahendusi hõlmav poliitikate (sekkumiste, meedete, teenuste, toetuste jne) portfell (Mazzucato 2018, 812). Sageli viidatud näiteks on John F. Kennedy kuulsalt sõnastatud missioon „saata inimene Kuule“. See oli kõneka ja lihtsalt mõõdetava tulemusena, ambitsioonikas, kuid realistlik strateegiline eesmärk, mis eeldas õnnestumiseks innovatsiooni mitmes eri sektoris ning suure hulga osapoolte ühist pingutust. Nagu Kattel ja Mazzucato (2018) ise rõhutavad, on sotsiaalsed missioonid üldjuhul märksa komplekssemad, kuna neid on keerulisem kitsalt piiritleda (ja seeläbi mõõta) ning nende edukus nõuab enamasti põhjalikke regulatiivseid ja/või käitumuslikke muutusi. Sellest hoolimata on missioonipõhine poliitikakujundamine huvitav ja paljulubav võimalus tekitada eri poliitikavaldkondade vahel suuremat sidusust ning seada ambitsioonikaid strateegilisi sihte, millel oleks potentsiaalselt suur mõju tervele ühiskonnale.

Missioonipõhisust on võimalik rakendada ka strateegilise poliitikakujunduse madalamatel tasemetel – nii oleks võimalik defineerida eesmärgistatud missioone näiteks sotsiaal-, majandus-, kaitse- või keskkonnapoliitikas jne.

DISAINIVAAD

Viimastel aastatel on Eesti avaliku sektori poliitikakujunduses jõudsalt populaarsust kogunud disainimõtlemine. Seejuures on tähelepanuväärne, et 2020. aasta Eesti disainiauhindade konkursil (kus

tavaliselt on domineerinud eelkõige reklaamibürood) võitis vaid kaks aastat tagasi Riigikantsalei juurde loodud Avaliku Sektori Innovatsioonitiim auhinnad koguni kolmes kategoorias.

Toote- ja teenusedisaini käsitusviiside ning tööriistade ületoomiseks avalikku poliitikakujundusse on mõistagi ohtralt erisuguseid võimalusi. Kõige üldisem ja põhjapanevam nihe on seejuures aga kahtlemata juba eespool, eesmärgistamise juures mainitud poliitikakujundamine sihtrühma perspektiivist. Disaini ülesanne on seejuures tagada, et n-õ kasutaja perspektiivist moodustaksid kõik erinevad probleemi lahendamiseks rakendatavad tööriistad – toetused, teenused, hüved jne – tervikliku kogemuse, mis oleks samas paindlik, vastaks konkreetse inimese või sihtrühma konkreetse hetke vajadustele ning teeks seda lihtsal, mõistetaval, kättesaadaval ning efektiivsel moel.

Hea praktilise näitena võiks siinkohal nimetada Sotsiaalministeeriumi algatatud „Heaolu arengukava 2030“ strateegilist

Kõnekate eesmärkide püstitamisel on tähtis, et nende saavutamist oleks võimalik hiljem üheselt mõistetavalt hinnata.

lähtekohta, milleks on **elukaare vaade**. „Heaolu“ ei tähenda erinevatele inimestele sama asja ning võib ka samale inimesele tähendada erinevaid asju sõltuvalt sellest, millises rollis, olukorras või eluetapis ta parasjagu on. Kui riigi jaoks koosneb heaolu pakkumine ja tagamine konkreetsetest meetmetest (pensionid, vajaduspõhised toetused ja abirahad, üldised ja/või spetsiifilised hüved, teenused nagu

ohvriabi või ümberõpe jne) erisugustele inimrühmadele, siis inimese jaoks on see üks katkestusteta tervik, mille sisu on ajas muutuv. Tervikliku heaolustrateegia väljatöötamisel peaks tulemuseks olema see, et kogu inimese elukaar on kaetud ning et tuleminekuks oleksid sujuvad.

KOKKUVÕTTEKS

Käesoleval ja paaril lähemal aastal uueneb Eestis enamik selle kümnendi jooksul kehtinud valdkondlikke strateegilisi arengukavasid. See pakub suurepärase võimaluse mitte ainult värskendada poliitikakujundamise eesmärgid ning plaane, vaid vaadata kriitilise ja uuendusliku

pilguga üle ka kogu raamistik, milles neid eesmärgid ning plaane sõnastatakse. Kindlasti ei ole siin praegu vajadust revolutsiooniliste muutuste järele ning paljus on põhjust jätkata juba varem seatud suundades. Teisalt pakub praegune hetk võimaluse, mis võib uuesti saabuda alles kümnekonna aasta pärast. Seepärast oleks tark püüda vaadata laiemalt ja kaugemale konkreetsete valdkondade piires ning rakendada nii parimat teoreetilist teadmist kui ka meie ning teiste riikide senist praktilist kogemust – selleks, et muuta ka meie strateegiline planeerimine nii tulevikukindlaks, kui see meie heitlikus maailmas olla saab.

KASUTATUD ALLIKAD

KATTEL, R., MAZZUCATO, M. (2018). Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector. – Industrial and Corporate Change, 27(5), 787–801. DOI: 10.1093/icc/dty032

MAZZUCATO, M. (2018a). Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities. – Industrial and Corporate Change, 27(5), October, 803–815.

MAZZUCATO, M. (2018b). Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth. – https://www.obzor2020.hr/userfiles/Mazzucato%20Report%20Missions_2018.pdf

SELETUSKIRI (2020). Seletuskiri „Eesti 2035“ strateegia eelnõu juurde, 2. – https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiauroo/Eesti2035/eesti2035_seletuskiri_200612.pdf