

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Lemme Palmet

**TULEVIKESIRE JA STRATEEGILISE
JUHTIMISE SEOSTAMINE EESTI
MINISTEERIUMITE NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava HAAM

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Tallinn 2023

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 12 859 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Lemme Palmet, 09.05.2023

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. PROBLEEMI ÜLEVAADE	8
2. TULEVIKESIRE TEOREETILINE RAAMISTIK	10
2.1. Tulevikeseirega seotud terminoloogia.....	10
2.2. Tulevikeseire olemus, olulisus, vahendid ja potentsiaalne kasutamine strateegilises juhtimises.....	11
2.3. Millised takistused eksisteerivad tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seostamisel?	12
2.4. Kuidas tulevikeseiret ja strateegilist juhtimist senisest enam integreerida?	17
3. METOODIKA	23
3.1. Metoodika	23
3.2. Valim	24
3.3. Andmekogumise meetod	25
4. EMPIIRILINE ANALÜÜS TULEVIKESIRE RAKENDAMISEST EESTI MINISTEERIUMITES	27
4.1. Dokumendianalüüs.....	27
4.2. Andmeanalüüs.....	29
4.3. Mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises?	29
4.4. Millised takistused strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel eksisteerivad	32
4.5. Arenguseire Keskuse arusaam tulevikeseirest Eestis ja ASK koostatavate stsenaariumite rollist selles	37
4.6. Kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites?	38
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED.....	41
KOKKUVÕTE	50
SUMMARY	53
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	56
LISAD	61
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud.....	61
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused ministeeriumi esindajale	62
Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused Arenguseire Keskuse esindajale	64
Lisa 4. Lihtlitsents.....	65

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö keskendub strateegilisele tulevikeseirele, mis on muutunud avaliku halduse strateegilise juhtimise jaoks üha vajalikumaks. Tulevikeseire võimaldab luua erinevaid stsenaariume ja analüüsida muul moel tulevikku, et mõista tulevaste väljakutsete ja võimaluste olemust. Kiiresti muutuv maailmas on tulevikeseiret hakatud kvaliteetseks poliitikakujutamiseks kasutama paljudes riikides, kuid Eesti kohta puudub ülevaade, mil määral ministriumid tulevikeseiret poliitikaotsuste tegemisel kasutavad ja millised takistused tulevikeseire kasutamisel eksisteerivad.

Töö teoreetilises osas tutvustatakse tulevikeseiret, selle olemust, olulisust ja meetodeid ning räägitakse selle kasutamise potentsiaalset strateegilises juhtimises. Lisaks loob töö autor tulevikeseire rakendamise võimalike takistuste taksonoomia. Magistritöö empiirilises osas uuritakse, mil määral kasutavad ministriumite poliitikakujundajad tulevikeseiret strateegilises juhtimises ja lähtudes loodud taksonoomiast, tulevikeseire kasutamise takistusi Eesti avalikus halduses.

Uurimuse tulemusena selgub, et kuigi Eesti avalikus halduses tulevikeseire erinevaid meetodeid kasutatakse, siis ainult vähesel määral. Arenguseire Keskuse koostatavate stsenaariumitega ollakse kursis, kuid strateegilises juhtimises neile tihtipeale ei tugineta. Osaliselt on need aluseks ministriumite tegevusele läbi riikliku arengustrateegia (Eesti 2035). Peamiste takistustena toodi esile ajalise ressursi puudumine, ministriumitevahelise horisontaalse koostöö puudujäägid ja tulevikeseire ebaühtlane nn kirjaoskus. Autori hinnangul on Eesti avalikus halduses oluline parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid. Selleks tuleks pakkuda poliitikakujundajatele rohkem ajalist ressursi tulevikeseire rakendamiseks, motiveerida ministriumeid panustama veelgi enam horisontaalsesse koostösse ministriumite vahel ning pakkuda koolitusprogramme poliitikakujundajatele, et tõsta ja ühtlustada tulevikeseire kirjaoskuse taset.

Võtmemõisted: strateegiline planeerimine, strateegiline juhtimine, tulevikeseire

SISSEJUHATUS

Poliitikakujundamine seisab üha sagedamini silmitsi väga keerukate ja kiiresti muutuvate ülesannetega (Funtowicz & Ravetz, 1993), mistõttu otsivad avaliku sektori juhid pidevalt uusi võimalusi, kuidas suurendada avaliku sektori suutlikkust keeruliste ja raskesti lahendatavate probleemidega toimetulekuks (Head, 2008). Strateegiline planeerimine pakub siinkohal lahendusi efektiivsuse suurendamiseks. Avalikus sektoris muutus see populaarseks 1980. ja 1990. aastatel (Riigi tasandi., 2009). Erasektor oli selleks ajaks strateegilise planeerimisega juba häid tulemusi näidanud (Streib, 1992, lk 341). Strateegilist planeerimist saab kasutada avaliku halduse organisatsiooni hetkeolukorra kaardistamiseks ja eesmärkide seadmiseks, ühtlasi ressursside kasutamise sihipärasuse jälgimiseks (Wilkinson & Monkhouse, 1994). Samas jääb strateegiliste eesmärkide saavutamisel planeerimisest väheks, organisatsioonid tervikuna vajavad strateegilist juhtimist (Koteen, 1989, lk 18).

Strateegiline juhtimine avalikus sektoris ei tähenda ainult strateegiliste dokumentide koostamist. See hõlmab süstemaatilist ja pidevat protsessi praeguste ja tulevaste ülesannete tuvastamiseks, eesmärkide seadmiseks, strateegiate väljatöötamiseks ja rakendamiseks, edusammude jälgimist, ressursside ja tegevuste ühtlustamist, sidusrühmade kaasamist ja koostöö tagamist ning pideva õppimise edendamist. (Kapucu, 2012) Strateegiline juhtimine võimaldab vältida lühiajaliste motiivide domineerimist ja aitab luua visiooni, kuid klassikalise strateegilise juhtimise väljakutse on tulevikku vaatamine läbi tänase (ing k the *lens of now*) (Lusk & Birks, 2014, lk 111).

Samal ajal strateegilise planeerimise ja juhtimisega on arenenud tulevikeseire, selle alguseks peetakse 20. sajandi keskpaika (Andresson & Keizer, 2014). Tulevikeseire on välja kasvanud ennustamise mudelitest, mis loodi pärast Teist maailmasõda, et modelleerida ja simuleerida olukordi ning toetada otsuste tegemist sõjalises kontekstis (*Ibid*). Tulevikeseiret võib mõista kui süstemaatilist ja põhjalikku info kogumist, mille abil oleks võimalik luua keskmise pikkusega või pikemaajalisi visioone (Miles & Keenan, 2002). Tulevikeseire ei püüa ennustada ühte kindlat tulevikku, vaid pigem tuvastada muutuste ajendeid ja seega tuvastada võimalikke tulevikustsenaariumeid (Aligica, 2005). Igasugune strateegia on seotud pikaajaliste eesmärkide

seadmise ja peab tuginema kvaliteetsele prognoosile, aga kõiki tulevikusündmusi on võimatu ette näha. Seetõttu pakub tulevikeseire meetodeid, mis arvestavad ka määramatust ja mitut võimalikku tulevikku (SOIF, 2021).

Magistritöös keskendutakse strateegilise planeerimise ja juhtimise jaoks üha vajalikumaks muutuvale strateegilisele tulevikeseirele (ingl k *strategic foresight*).

Tulevikeseiret on kasutatud riigijuhtimises aastakümneid kogu maailmas, sh Soomes (Schultz, 2012), Hollandis (SOIF, 2021) ja Singapuris (Habegger, 2010). Eestis tegeleb tulevikeseire korraldamisega vastavalt arenguseire seadusele Eesti Arenguseire Keskus (ASeS § 3, lg 1, 2016), kes on koostanud stsenaariumeid väga erinevate valdkondade kohta. Seni pole Eestis uuritud, mil määral tulevikeseiret strateegilise planeerimise ja juhtimise jaoks kasutatakse. Puudub ülevaade, kuidas teadlikud on ministriumite strateegilise planeerimise ja juhtimisega tegelevad poliitikakujundajad tulevikeseirest, kui palju kasutatakse tulevikeseiret pikaajaliste poliitikaotsuste tegemisel ning millised on peamised takistused tulevikeseire rakendamisel.

Avalikus sektoris sõltub tulevikeseire rakendamine poolte koostoimest, seetõttu on tulevikeseire organisatsioonipõhiselt käsitluselt liigunud tulevikeseire ökosüsteemidest ülevaate loomise juurde. Tulevikeseire ökosüsteemi osaliste määramiseks hinnatakse erinevate osapoolte rolle ja kompetentse. Kuigi selles töös tulevikeseire ökosüsteemi tervikuna ei uurita, uuritakse ministriumiteid kui ühte osa sellest. (SOIF, 2021)

Magistritöö eesmärk on uurida tulevikeseire senist praktikat ja integreeritust strateegilisse juhtimisse Eesti avalikus halduses, täpsemalt neljas ministriumis.

Magistritöös otsitakse vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises nelja ministriumi (rahandusministeerium (RAM), kultuuriministeerium (KUM), haridus- ja teadusministeerium (HTM), sotsiaalministeerium (SOM)) näitel? Kas ja mil määral arvestatakse strateegilises juhtimises valdkondlikke tulevikustsenaariume?
2. Millised takistused eksisteerivad strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel?
3. Kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministriumites?

Praktilisest probleemist lähtuv magistritöö keskendub Eesti kontekstile. Töö koosneb seitsmest osast: sissejuhatus, probleemi ülevaade, teoreetiline raamistik, metoodika, empiiriline analüüs, järeldused ja soovitused ning kokkuvõte.

Probleemi ülevaates selgitatakse täpsemalt, milles praktiline probleem Eesti kontekstis seisneb, mille lahendamisele magistritöö on suunatud ja miks on vajalik seda uurida. Peatükis käsitletakse probleeme, mis on seotud tulevikeseire integreerimisega strateegilisse juhtimisse. Töö teoreetilises osas käsitletakse tulevikeseire olemust ja vajalikkust riigi strateegilise juhtimise kontekstis ning kirjeldatakse tulevikeseire meetodeid. Teoreetilise raamistiku olulise osana on autor välja töötanud tulevikeseire kasutamise takistuste taksonoomia ning võimalikud lahendused takistuste ületamiseks. Kolmandas osas tutvustatakse empiirilise analüüsi metoodikat. Neljanda osa moodustab Eesti juhtumi empiiriline analüüs. Järeldustes seotakse empiiriline analüüs teoreetilise raamistikuga ja sõnastatakse võimalikud lahendused tulevikeseire rakendamise takistuste ületamiseks Eesti avalikus halduses, eelkõige ministeeriumites. Kokkuvõttes antakse ülevaade töö eesmärgist, kasutatud teoreetilisest käsitlusest, empiirilisest uurimusest ja selle tulemustest ning järeldustest.

Autor tänab kõiki ministeeriumite intervjueeritavaid ja Arenguseire Keskuse esindajat, kes andsid oma panuse töö valmimisse, ning juhendajat, kes aitas hoida fookust ja oli magistritöö kirjutamise vältel suureks toeks.

1. PROBLEEMI ÜLEVAADE

Nii nagu mujal maailmas, peab ka poliitikakujundamine Eestis lähtuma arusaamast, et elame VUCA (ingl k V – volatility, U – uncertainty, C – complexity, A – ambiguity) maailmas¹ (Johansen, 2007), kus volatiilsus, ebakindlus, kompleksus ja ebamäärasus on saanud igapäevaseks normaalsuseks. VUCA maailma juhtimine sõltub üha enam võimest ennetada olulisi ühiskonnamuutusi (Burrows & Gnad, 2018). Kiired muutused, oluline ebakindlus ja nurjatud probleemid, millega iga riigi avalik sektor silmitsi seisab (Klijn & Koppenjan, 2016), nõuavad vastutustundlikku juhtimist. See omakorda eeldab head poliitikakujundamise võimekust (OECD, 2022). Riiklikul tasemel tuleb muutuda üha proaktiivsemaks, senisest enam tuleb otsuste tegemisel arvestada tulevikuproгноosidega, mis ei tugine ainult minevikukogemustele (Tönurist & Hanson, 2020, lk 2).

„Kaasaegse strateegilise juhtimise üks keskseid printsiipe on see, et tuleb valmis olla erinevateks võimalikeks tulevikeks“ (Raudla, 2023). Nii Euroopas kui ka USA-s ja Aasias on tulevikeseirega tegelemine ja sellest lähtuvalt valmisoleku kasvatamine erinevateks võimalikeks tulevikeks aina suuremat hoogu kogumas, kuigi pole arenenud oodatud tempos – peamine probleem on jätkuvalt vähene integreeritus kahe distsipliini, strateegilise juhtimise ja tulevikeseire vahel (Fidleri, 2011).

Eestis tulevikeseirega tegeleva Arenguseire Keskuse (ASK) missioon on aidata kaasa tulevikku vaatavale poliitikakujundusele, koostades analüüse riiklikult olulistes valdkondades nagu maksusüsteem, tööturg, tervishoid, hoolekanne jne. (Arenguseire..., 2023). Strateegilist planeerimist riigis juhib Riigikantselei, kelle ülesanne põhimääruse § 2 punkti 1 järgi on korraldada ja koordineerida riigi strateegilist planeerimist (Riigikantselei põhimäärus, 2011). Sellega seoses on Strateegiabüroo koostanud riigi pikaajalise arengustrateegia „Eesti 2035“, milles on omakorda võetud riiklike arengusuundade seadmisel osaliselt aluseks ASK koostatud

¹ Sarnaseid jaotusi on veel, nt TUNA, RUPT ja BANI. Rohkem infot: <https://www.vuca-world.org/vuca-bani-rupt-tuna/#:~:text=The%20artificial%20word%20BANI&text=In%202020%2C%20under%20the%20title,thus%20has%20an%20insistent%20effect>

strateegiad. Seega tehakse Eestis tulevikeseiret ja riiklik arengustrateegia on seda ka arvestanud, kuid puudub ülevaade, mil määral rakendatakse ministeeriumites tulevikeseiret strateegilise juhtimise tarvis ja millised on olnud senised peamised takistused tulevikeseire kasutamisel.

Kuna Eestis ei ole varem uuritud, kui palju tulevikeseiret strateegilisel juhtimisel kasutatakse (sh Arenguseire Keskuse stsenaariumeid), on ka keeruline hinnata, milline on valmisolek toimida VUCA maailmas. OECD (2019, lk1) raportis küsitakse „Kas teie valitsus on tulevikukindel?“. Sellele on raske vastata, kui puudub ülevaade tulevikeseire seotusest avaliku halduse strateegilise juhtimisega.

Eelnevast lähtudes on magistritöö eesmärk uurida, kas ja mil määral tulevikeseiret kasutatakse, kas ja milliseid takistusi on ministeeriumite poliitikakujundajad tulevikeseire rakendamisel seni kohanud ning milliseid lahendusi tulevikeseire kasutamise takistuste ületamisel ministeeriumite esindajad näevad.

2. TULEVIKESIRE TEOREETILINE RAAMISTIK

Teine peatükk on teoreetiline raamistik empiirilisele osale, andes ülevaate terminoloogiast, tulevikeseire olemusest, olulisusest, meetoditest. Peatükis tutvustatakse tulevikeseire võimalikku kasutust strateegilises juhtimises ning töö autori loodud taksonoomiat, mille alusel saab analüüsida Eesti avalikus halduses tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seostamisel tekkivaid takistusi. Lisaks pakutakse lahendusi takistuste ületamiseks, mis on samuti, tuginedes eri autorite teoreetilistele käsitlustele, töö autori poolt taksonoomiana esile toodud.

2.1. Tulevikeseirega seotud terminoloogia

Tuleviku uurimisel kasutatakse erinevaid termineid, mis on ajas muutunud. Kasutusel on näiteks sellised terminid nagu *foresight*, *futures scanning*, *future studies*, *anticipatory governance* ning Eesti kontekstis „arenguseire“, mis eksisteerib vastavas seaduses ja asutuse nimes. See loetelu ei ole kindlasti ammendav, kuid annab hea ülevaate sellest, et tulevikumõtlemise puhul on loodud erinevaid käsitlusi ja termineid.

SOIF-i (*School of International Futures*) raportis (2021, lk 9) on valdkonnaga seotud terminid esile toodud järgmiselt: ingliskeelse termini *foresight* ehk tulevikeseire all mõeldakse „võimet mõelda süsteemselt tulevikule, et anda teavet otsuste tegemiseks juba praegu. See on kognitiivne võimekus, mida peame arendama nii üksikisikute, organisatsioonide kui ka ühiskonna tasemel“. Ingliskeelse termini *strategic foresight* ehk strateegilise tulevikeseire all mõeldakse „organisatsiooni tasemel tulevikusuundade analüüsimise võimekust strateegiate väljatöötamiseks, mis on võimalik juhul, kui organisatsioonis on arvestatav hulk tulevikeseirest teadlikke inimesi“ (SOIF, 2021).

Samuti on kasutusel termin *futures scanning* ehk „tulevike skaneerimine“, mille puhul üritatakse tulevikku paremini mõista põhjalikuma tulevikuanalüüsi kaudu (Slaughter, 1995, lk xvii).

Anticipatory governance ehk ennetav juhtimine on määratletud kui „süsteemide süsteem“, mis kasutab tulevikuplaanide koostamiseks ja asjakohaste meetmete elluviimiseks tulevikeseiret (Heo & Seo, 2021).

Inglise keeles kasutatakse sagedasti ka terminit *futures studies*, mis eesti keeles tähendab "tuleviku uuringuid". See peetakse horisondi skaneerimisele, tulevikuseirele ja ennetavale juhtimisele akadeemiliseks ja teoreetiliseks selgrooks. (Heo & Seo, 2021).

Selles töös räägitakse eelkõige tulevikeseirest, mis vastab ingliskeelsele terminile *strategic foresight*. Kuna Eestis reguleerib tulevikeseirega tegelemist arenguseire seadus ja erinevaid analüüse koostab Arenguseire Keskus, aga ühtlasi on kasutusel termin „tulevikeseire“, kasutatakse „arenguseiret“ ja „tulevikeseiret“ selles töös sünonüümidenä.

2.2. Tulevikeseire olemus, olulisus, vahendid ja potentsiaalne kasutamine strateegilises juhtimises

Tulevikeseire annab võimaluse kaaluda erinevaid perspektiive, läbi töötada eeldusi, tuvastada seoseid (Roberge, 2013). Seda tuleks poliitikakujundamise protsessis kasutada eelkõige sisendina alternatiivsete lahenduste kirjeldamisel ja mõjude kaardistamisel, enne kui poliitikaettepanekud n-ö lukku lähevad (Jones, 2017). Poliitikakujundajad peaksid püüdma uurida kõiki mõeldavaid tulevikustsenaariume, hoolimata praeguse olukorra keerukusest, nagu on toonud esile Schwartz (1991).

Viimastel aastakümnetel on välja töötatud mitmeid meetodeid, mille abil tulevikuga tegeleda, näiteks stsenaariumide koostamine ja simulatsioonide modelleerimine, Delphi meetod², STEEP mõjuanalüüs³, keskkonna skaneerimine jne. Lisaks kasutatakse kirjanduse ülevaateid, ekspertrühmi, uuringuid, ajurünnakuid, töötubasid, prognoosimist, suundadest ja süsteemist ülevaate loomist, keskkonna ja horisondi skaneerimist, esilekerkivate probleemide analüüsi, SWOT-analüüsi, osaluspõhist tulevikeseiret, megatrendide analüüse jne. (Popper, 2018; Andersson, 2018; Tõnurist & Hanson, 2020)

² Meetod, mille puhul grupp eksperte teeb prognoosid ühe teema kohta kahes voorus, mille põhjal tehakse ekspertidele anonüümselt kokkuvõtte koos põhjendustega. Ekspertid tutvuvad põhjendustega ja neile antakse võimalus oma varasemad prognoosid vastuste valguses üle vaadata. (Tõnurist ja Hanson, 2020, lk 58)

³ Metodoloogia sotsiaalsete (S), tehnoloogiliste (T), majanduslike (E), keskkondlike (E) ja poliitiliste (P) mõjude süstemaatiliseks hindamiseks (Tõnurist ja Hanson, 2020, lk 58)

Tulevikeseire kasutamisel on mõned ilmselged eelised avaliku sektori juhtimises, kuivõrd poliitikakujundamine on alati olnud valikute tegemine praegu, et lahendada ühiskondlikke probleeme hiljem. Tulevikeseire on strateegiliselt oluline, sest pooled peavad mõtlema ja otsuseid langetama tuleviku kohta leitud andmete alusel. Tulevikeseires saab eristada kolme peamist kasutegurit (Roberge, 2013, lk 536-537):

- 1) Tulevikeseire pakub teadmisi, mida saab kasutada võimalike perspektiivide täpsustamiseks, et planeerida ja valmistuda erinevateks tulevikeks. Vähimal juhul pakub tulevikeseire võimalust muuta otsustusprotsess ratsionaalsemaks.
- 2) Tulevikeseiret saab kasutada ka probleemide alternatiivsete lahenduste kaardistamiseks, spetsiifiliste poliitikavaldkondade sees.
- 3) Tulevikeseire aitab valmistuda kriisideks ja vähendada seeläbi riske.

Alates 1990. aastate lõpust on paljudes riikides kasvanud huvi tulevikeseire vastu, eriti seoses julgeolekuküsimustega. Julgeoleku teemadel on tulevikeseiret kasutanud Suurbritannia, Prantsusmaa ja Kanada. Väljaspool traditsioonilisi suuri tegijaid on selle teema vastu suurt huvi tundnud Singapur. Soome ja Singapur on tulevikeseire väga hästi riigi üldisesse poliitikakujundusse integreerinud. (Dreyer & Stang, 2013) Kõige enam tulevikeseirega seotud algatusi on Euroopa Tulevikeseire Monitooringu Võrgustiku (*European Foresight Monitoring Network*) andmebaasis registreeritud Hollandil, Suurbritannial, USA-l ja Saksamaal. Soome asub selles tabelis kuuendal kohal (Jemala, 2010). Eestit sellest tabelist ei leia.

2.3. Millised takistused eksisteerivad tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seostamisel?

Autor lõi ülevaate ja analüüsis tulevikeseire ja strateegilise juhtimise omavahelise seostamisega seotud takistuste teoreetilisi käsitlusi, mille tulemusena töötas välja uue takistuste taksonoomia. See hõlmab kõiki varem eri autorite poolt esile toodud avalikus halduses eksisteerivaid takistusi senisest veel süsteemsemalt, paigutades kõik võimalikud takistused nelja kategooriasse: oskused ja teadmised, tehniline töökorraldus, kultuur ja traditsioonid ning struktuur ja reeglistik. Iga võimaliku takistuse on autor lahti mõtestanud ja lisanud vajaduse korral juurde selgituse, miks konkreetne takistus sellesse kategooriasse on paigutatud. Empiirilise osa analüüs tugineb autori loodud taksonoomiale.

Tabel 1. Võimalikud takistused tulevikeseire integreerimisel strateegilisse juhtimisse

OSKUSED JA TEADMISED	TEHNILINE TÖÖKORRALDUS
1. Tulevikeseire vähene kirjaoskus. Lisaks ei soodusta keskkond vaba mõtlemist ja arutelu, individuaalset ega meeskondlikku arengut.	1. Organisatsioonisiseste ja -välise huvipoolte vähene kaasamine tulevikeseire protsessi.
2. Tulevikeseire vähene tunnetatud väärtus (sh avaliku sektori juhtide poolt).	2. Tulevikeseire ebaregulaarsus ja süsteemitus.
3. Tulevikeseires rakendatavate meetodite vähesus.	3. Balanss tulevikeseire tulemuste ja protsessi vahel on kaldu protsessi poole.
	4. Edu mõõdikuteks on tehnilised aspektid nagu osalejate või valminud dokumentide arv.
KULTUUR JA TRADITSIOONID	STRUKTUUR JA REEGLISTIK
1. Strateegilises juhtimises keskendutakse lühiajalisele perspektiivile.	1. Osakonnapõhine töökorraldus, samas tegelemine mitmetahuliste probleemidega.
2. Personali valmisolek muutusteks ja uute töömeetodite rakendamiseks on vähene.	2. Poliitikakujundus toimub tihtipeale poliitilisel tasandil, kus tulevikeseireks aega napib.
3. Liidrite ja oluliste välispartnerite osa tulevikeseires on vähene.	3. Ressursse tulevikeseirega tegelemiseks napib.
4. Poliitikutel on ootus kiireteks lahendusteks, kuivõrd nõ poliitiline eluiga võib olla lühike.	4. Protseduurid ja reeglid tulevikeseires osalemise soodustamiseks ja seire tulemuste rakendamiseks puuduvad.
5. Poliitikute suhtumine määramatusse on negatiivne, pikaajalised probleemid marginaliseeruvad.	5. Personalipoliitika ei toeta, ei ole karjäärstiimuleid, mis soodustaks tulevikeseires osalemist.
6. Ollakse harjunud poliitikakujundusega, mis keskendub kitsalt ühele valdkonnale ja mis pole kohandatav.	6. Poliitikakujundamine pole seotud poliitikatsüklitega.

Allikas: autori koostatud Bakvis (2000), Dreyer ja Stang (2013), Fuerth ja Faber (2012), Habegger, (2010), Hines ja Gold (2015), Janzwood ja Piereder (2019), King ja Thomas (2007), Lustig (2017), Rijkens-Klomp ja van der Duin, (2014), Roberge (2013) põhjal

Oskused ja teadmised

Esimene võimalike takistuste kategooria on tulevikeseirega seotud oskused ja teadmised. Need hõlmavad organisatsiooni töötajate tulevikeseire n-ö kirjaoskust, tulevikeseirega tegelemise tunnetatud väärtust ning tulevikeseires rakendatud meetodite paljusust. See on töö autori poolt loodud uus kategooria, kus erinevalt Janzwood ja Pierederist (2019) ei kuulu kõik kultuuri ja õppimisega seotud takistused mitte kultuuri alla, vaid oskused ja teadmised moodustavad eraldi kategooria. Tulevikeseire kirjaoskus on võime uurida oleviku võimalusi soovitud tuleviku

loomiseks, see on võime mõelda oleviku potentsiaalile luua tulevikku, arendades lugusid võimalikest, tõenäolistest ja soovitatavatest tulevikest (Miller, 2007). Tulevikeseire vähene tajutav väärtus võib tuleneda arusaamise puudumisest, mis on tulevikeseire ja kuidas see kasulik on, liigest enesekindlusest oma asjatundlikkuse suhtes konkreetses valdkonnas või üldisest vastuseisust poliitikakujundamise viisi muutmisele (Janzwood & Piereder, 2019, lk 616). Meetodite paljus, mille Janzwood ja Piereder (2019) liigitasid tehniliste takistuste alla, on autori hinnangul seotud pigem tulevikeseire kirjaoskusega, kuivõrd meetodite rakendamine sõltub sellest, kas organisatsiooni juhtidel ja töötajatel on olemas vastav kompetents.

Tehniline töökorraldus

Organisatsiooni tehnilise töökorralduse alla kuuluvad selle taksonoomia puhul organisatsioonisiseste ja -väliste huvipoolte vähene kaasamine tulevikeseire protsessi, tulevikeseire tegemise ebaregulaarsus ja süsteemitus, tulevikeseire keskendumine tulemuste asemel protsessile ning edu mõõtmine tehniliste, mitte sisuliste aspektide alusel.

Organisatsioonisiseste ja -väliste huvipoolte vähene kaasamine tulevikeseire protsessi on seotud eelkõige kogemuste olemasolu või puudumisega. Alustavad tulevikeseire rakendajad ei pruugi tajuda siseste ja väliste poolte potentsiaali ega nende kaasamise vajalikkust. Kogenumad saavad juba aru, et hea tulevikeseire arvestab erinevaid perspektiive, teadmisi ja kogemusi (Riedy, 2009), mistõttu need organisatsioonid, kes on juba pikemat aega tulevikeseirega tegelema, hindavad enam sisemiste ja väliste huvipoolte kaasamist (Dreyer & Stang, 2013; Rijkens-Klomp & van der Duin, 2014).

Tulevikeseire tegemise ebaregulaarsus ja süsteemitus on samuti omane alustavatele tulevikeseire rakendajatele (Janzwood & Piereder, 2019). Kui tulevikeseire väärtust tajutakse enam, viivad poliitikakujundajad tulevikeseireks vajalikke tegevusi läbi korrapäraselt ja süsteemselt (Habegger, 2010). Seni kuni pole kokku lepitud viise, kuidas regulaarselt ja süsteemselt tulevikeseirega tegeleda, on see tulevikeseire laiemal kasutamisel takistuseks. Mõnikord võib ka tunduda, et kõik vajalik tulevikeseire kasutamiseks on justkui olemas, aga seda ei rakendata. Sellisel juhul võib olla põhjuseks, et juhtiv meeskond lükkab organisatsiooni arengustrateegia sahtlisse ja avab selle uuesti alles aasta pärast (Lustig, 2017, lk 22) ehk et protsess on olnud olulisem kui eesmärk. Ka edu mõõtmisel võivad olla tavapäraseks aluseks nt valminud dokumentide arv või osalejate arv, mitte tulevikeseire mõju otsustusprotsessile (Janzwood & Piereder, 2019, lk 612).

Kultuur ja traditsioonid

Organisatsiooni (ja üldise riigivalitsemise) kultuur ja traditsioonid hõlmavad lühi- või pikaajalise vaate eelistamist strateegilises juhtimises, organisatsiooni avatust või suletust partnerite kaasamisel ning liidrite ja väliste võtmeisikute osa tulevikeseire protsessis. Pinge tulevikeseire eestvedajate pikaajalise perspektiivi ja poliitikakujundajatele avalduva lühiajalise surve vahel tähendab ka seda, et üksuse töörutiinides kipuvad domineerima lühemad ajahorisandid. (van der Steen & van Twist, 2013) Meil on kalduvus tulevikuga mitte tegeleda ja selle tähtsust pisendada, mis tähendab, et lükkame pikaajaliste otsuste tegemise edasi, et tegeleda lähemas tulevikus toimuvaga. Selle harjumuse probleem on see, et meie lähiaja otsused mõjutavad valikuid, mis on meile kättesaadavad pikas perspektiivis. (Fuerth & Faber, 2012, lk 15)

Ka hoolimata sellest, et riikide avaliku halduse juhid ise hindavad üha enam tulevikeseiret, seisavad paljud neist jätkuvalt silmitsi personali vastuseisuga. See kehtib eriti nende organisatsioonide juhtide kohta, kelle tulevikeseirega seotud tegevus on veel algusjärgus ning kelle tegevus kipub olema ebaregulaarne ja süsteemitu. (Schmidt, 2015) Janzwood ja Pierederi (2019) tehtud uuringu tulemusena selgus, et juhtide roll tulevikeseires on tavapäraselt pigem vähene ja selle suurendamisega tuleb sihipäraselt tegeleda. Kuniks seda ei tehta, jääb tulevikeseire areng osaliselt ka selle taha, et ükski organisatsiooni liidritest ei toeta sellega tegelemist ega osale ise protsessis.

Üldlevinud probleem on ka see, et nii poliitikud kui kodanikud ootavad enamasti kiireid lahendusi ning nad ei pea vajalikuks analüüsida pikka perspektiivi (King & Thomas, 2007). Samal ajal eeldavad tulevikeseire ülesanded juba oma definitsiooni poolest keskendumist eelkõige võimalikele sündmustele aastate pärast (Roberge, 2013). Suhtumine ebamäärasusse on poliitikute poolt enamasti negatiivne, nad tahavad selgeid sõnumeid, kuid teadlastel võib olla ebamugav spekuloida. Komplekssete teemade analüüs võib ka näidata ebaselgeid tulemusi. Kahjuks ei pruugi keegi nurjatute probleemide korral kohe teada, millised poliitikameetmed toovad lahenduse. Selle kõige tulemusena võivad poliitikud pikaajalisi probleeme marginaliseerida. (King & Thomas, 2007) Tulevikeseire kasutamist võib takistada ka asjaolu, et inimesed eelistavad keskenduda enda valdkonnale ja vältida interdistsiplinaarsust, kuna see nõuab lisapingutust. Sellest kujuneb üldine töökultuur, kus tulevikeseiret tajutakse põhitööd segava lisakohustusena. (Hines & Gold, 2015, lk 103)

Struktuur ja reeglistik

Organisatsioonis kehtestatud struktuuri ja reeglistiku alla kuulub nt viis, kuidas strateegilist juhtimist struktuuriüksuste kaupa traditsiooniliselt korraldatakse, samuti poliitikakujundamine poliitilisel tasandil, piisavate ressursside (eelarveliste vahendite ja personali) puudumine tulevikeseirega tegelemiseks, ametlike protseduuride ja personalipoliitika puudumine, mis seaks sellele tegevusele raami ja motiveeriks tulevikeseiret kasutama, ning tulevikeseire vähene integreeritus poliitikatsükklitesse. (Janzwood & Piereder, 2019, lk 615)

Osakonnapõhine töökorraldus ja poliitikakujundus, samas vajadus tegeleda mitmetahuliste ja isegi nurjatute probleemidega tähendab seda, et tulemusi on sellise vastuolu tõttu keeruline saavutada. Keerukaid probleeme ei ole võimalik tervikliku ja valdkondadeülese koostööta lahendada. (King ja Thomas, 2007; Savoie, 2010, viidatud Roberge, 2013)

Juhul kui poliitikakujundamine toimub eelkõige poliitilisel tasandil, võib ka see olla takistuseks tulevikeseire kasutamisel. Ka ametnikel võib ajalist ressurssi nappida, kuid poliitilisel tasandil on seda veel vähem. (Bakvis, 2000)

Ressursside (eelarveliste vahendite ja personali) olemasolu tulevikeseirega tegelemiseks on olulisemaid aspekte. „Poliitikat, mis tegeleb võimalike negatiivsete olukordadele tulevikus, on valijaskonnale raske selgitada ja põhjendada, eriti kui see nõuab ohverdämist või piiratud ressursside eraldämist“. Tulevikeseire nõuab nii aega kui raha ning ainult headest ideedest ei piisa. Olukorras, kus kasutegur ei ole kohene, võib toetuse saamine vahendite eraldämiseks osutada keeruliseks. (Roberge, 2013, lk 539)

Kõigile üksustele universaalselt kehtivate ametlike protseduuride ja reeglite puudumine tulevikeseires osalemise soodustämiseks ning seire tulemuste rakendämiseks võib ka tulevikeseire kasutamist strateegilises juhtimises mõjutada. Ka selle puhul on Janzwood ja Piereder (2019) rõhutanud, et see takistab kvaliteetse tulevikeseire tegemist.

Fuerth ja Faber (2012) tõid esile, et see on oluline takistus, kui personalipoliitika ei toeta tulevikeseire tegemist. Seni kuni motivatsioonipakette ei kasutata, on kehv personalipoliitika veel üks takistus tulevikeseire rakendämisel.

Viimane oluline takistus võib olla see, et ministeeriumite valdkondlik poliitikakujundamine pole seotud poliitikatsüklitega. Näiteks võib saada takistuseks asjaolu, et lahkuv valitsus ei võta enam uusi asju nõ lauale ja uus valitsus alustab tööd kõikvõimalikest ümberkorraldustest tööjaotuses ning uute prioriteetide tutvustamisest. (Janzwood & Piereder, 2019) Poliitikakujundajad ei kasuta ära nõ võimaluste aknaid enne valimisi, kus poliitikud on valmis ära kuulama konkreetse valdkonnaga seotud probleeme ja lahendusi (Rijkens-Klomp and van der Duin, 2014).

Seega on olemas ligi kaksikümmend takistust, mis võivad häirida avaliku sektori organisatsioonidel tulevikeseire integreerimist strateegilisse juhtimisse, ja ei saa öelda, et tegu oleks lihtsa ülesandega. Samas, arvestades, et kiired muutused ja üha komplekssemaks muutuvad olukorrad on saanud igapäevaseks reaalsuseks, on avaliku halduse organisatsioonidel siiski põhjust end proovile panna, et oma poliitikakujundamise võimekust suurendada ja riiki tugevamaks muuta.

2.4. Kuidas tulevikeseiret ja strateegilist juhtimist senisest enam integreerida?

Järgmisena pakub töö autor võimalikke lahendusi, kuidas tulevikeseiret strateegilise juhtimisega paremini integreerida. Loodud taksonoomia on seotud eespool toodud takistuste taksonoomiaga, mis tugineb samadele kategooriatele ja võimaldab koostada organisatsioonile vajalike tegevuste plaani.

Tabel 2. Tulevikeseire ja strateegilise juhtimise parema integreerimise võimalused

OSKUSED JA TEADMISED	TEHNILINE TÖÖKORRALDUS
1. Teadmiste jagamine tulevikeseire võimalustest. Turvalise keskkonna loomine avatult mõtlemiseks, võimaluste loomine uute oskuste arendamiseks.	1. Organisatsioonisiseste ja -välise huvipoolte suurem kaasamine tulevikeseire protsessi.
2. Tulevikeseire väärtuse mõistmisele kaasaaitamine, sh tulevikeseire sisu laiem tutvustamine.	2. Tulevikeseire tegevuste regulaarsem läbiviimine.
3. Tulevikeseire meetodite mitmekesistamine.	3. Rõhk tulevikeseire tulemuste ja protsessis on tulemustel
	4. Edu mõõdikud on suunatud tulevikeseire mõjule poliitikakujundamise otsustusprotsessides. Osalemisstatistikast loobumine, väljundnäitajate kehtestamine.
KULTUUR JA TRADITSIOONID	STRUKTUUR JA REEGLISTIK
1. Strateegilises juhtimises keskendumine eelkõige pikaajalisele perspektiivile.	1. Horisontaalse töökorralduse rakendamine, kus eesmäärke seatakse ja nurjatuid probleeme lahendatakse üksusteüleselt (teiste osakondade, asutuste personali regulaarne kaasamine).
2. Muutusteks valmisoleku suurendamine ja katsetamise vastu huvi äratamine. Katsetamine vahendite ja meetoditega.	2. Poliitikakujundamise viimine ametnike tasemele, kus on rohkem ressursi tulevikeseireks (kui poliitilisel tasandil).
3. Liidrite ja oluliste välispartnerite toetuse tagamine.	3. Piisavate ressursside planeerimine
4. Konkureerivate nõudmiste tasakaalustamine, et saavutada tulemusi, mis on põhjalikud, vastavad poliitikute prioriteetidele ja on loodud protsesside kaudu, mida sidusrühmad peavad õiguspäraseks.	4. Protseduuride ja reeglite kehtestamine tulevikeseire tulemuste rakendamiseks.
5. Poliitikakujundamise viisi muutmine.	5. Nii tulevikeseire eestvedajatele kui teistele tulevikeseires osalevatele spetsialistidele karjäärstiimulite pakkumine, mis soodustavad osalemist tulevikeseirega seotud tegevustes.
6. Kultuuri loomine, mis toetab paindliku ja kohandatava poliitika kujundamist.	6. Strateegilisele kommunikatsioonile tuginemine, sh võimaluste otsimine ja poliitikatsüklite ärakasutamine.

Allikas: autori koostatud Bakvis (2000), Bootz (2010), Dreyer & Stang (2013), Fuerth & Faber (2012), Habegger (2010), Janzwood & Piereder (2019), Joyce, et al, (2014), King & Thomas (2007), Miller (2007), Lichtenstein & Plowman (2009), Riedy (2009), Rijkens-Klomp & van der Duin (2014), ning Roberge (2013) põhjal

Oskused ja teadmised

Oskuste ja teadmistega seotud takistusi on võimalik ületada, kui kasutajad mõistavad, et tulevikeseire ei tähenda tuleviku ennustamist ja tulevikeseire ei ole „tulevik“. Tegu on süsteemiga, kus tuvastades mitu stsenaariumit ja alternatiivset tulevikku, kasutatakse neid poliitiliste otsuste argumenteerimiseks ja võimalikest tulevikest teavitamiseks. (Miller, 2007, lk 347)

Valdkonnaülese strateegiana hõlmab tulevikeseire kirjaoskuse suurendamine tulevikeseire põhimõtete levitamist suuremale hulgale inimestele. Oluline on mõista, et tulevikeseire kirjaoskus on midagi enamat kui lihtsalt meetodite tundmine. See puudutab ka tulevikeseire mõistmist kui „eneseharimise vahendit, mis kutsub esile mõttereformi“, (Bootz, 2010, lk 1589) selle eelduseks on aga turvalise keskkonna loomine avatud mõtlemiseks (Janzwood & Piereder, 2019, lk 618). Sellise organisatsiooni kultuuri arendamise kaudu, mis soodustab õppimist ja avatust, saab suurendada ka tulevikeseire tajutud väärtust (*Ibid*, 2019, lk 619).

Tulevikeseire meetodite mitmekesistamine on oluline, et suurendada tulevikeseire mõju poliitikakujundamises ja parandada omakorda selle kvaliteeti. Pole kahtlustki, et erinevad tulevikeseire meetodid pakuvad sügavamalt ülevaadet meie praegusest olukorrast ja muutustest, mis on vajalikud soovitud tulevike esilekutsumiseks. (Riedy, 2009, lk 48) Poliitikakujundajad vajavad tulevikuseire meetodite kasutamiseks vastavat koolitust, mis peaks olema interdistsiplinaarne ja akadeemilisel tasemel. Selline koolitus on vajalik, et anda avaliku teenistuse järgmisele põlvkonnale suutlikkus keerulistes tingimustes tegutseda. Tulevikuseire loomise ja rakendamise meetodid peaksid olema osa kõigi riigiteenistujate koolitusest ja kvalifikatsioonist. (Fuerth & Faber, 2012, lk 27)

Tehniline töökorraldus

On oluline kaasata erinevaid sihtrühmi tulevikeseire väljundite loomisse, sest kogenumad kasutajad mõistavad, et see on üks olulisemaid edufaktoreid (Dreyer & Stang, 2013). Organisatsioonisiseste ja -väliste huvipoolte suurema kaasamise kaudu tulevikeseire protsessi saab tõsta märgatavalt kompetentside taset ja laiendada valdkondlikke teadmisi (Riedy, 2009).

Selleks et tulevikeseirest oleks poliitikakujundajatele abi, tuleb tulevikeseireid regulaarsemalt teha (Janzwood & Piereder, 2019, lk 617) ja viia rõhk protsessilt tegelikule resultaadile. Ei ole vaja teha asju tegemise pärast ja pole kuigi eesmärgipärane jälgida peamiselt protsessiga seotud näitajaid

nagu ideekorjel osalenud partnerite arv jne. Kuna tulevikeseire eesmärk on toetada otsuste tegemist, on ainus viis selle mõju ja väärtuse mõõtmiseks see, mil määral poliitikakujundajad ütlevad, et tulevikeseire on neile töös kasulik (*Ibid*, lk 619).

Kultuur ja traditsioonid

Organisatsiooni (ja üldise riigivalitsemise) kultuur ja traditsioonid annavad samuti võimaluse tulevikeseire ja strateegilise juhtimise paremaks seostamiseks. Strateegilises juhtimises on vaja keskenduda eelkõige pikaajalisele perspektiivile, sõltumata poliitikute ootustest, ainult nii saab suurendada poliitikakujundamise võimekust. Muutusteks valmisoleku suurendamine ja katsetamise vastu huvi äratamine annab selle võimaluse. (Janzwood & Piereder, 2019, lk 617) Alati on midagi uut ja tundmatut n-ö küpsemas. Kui ühiskonda potentsiaalselt ümberkujundav või destabiliseeriv areng avastatakse varakult, saame tegutseda olevikus, kui see on veel piisavalt algusjärgus, et seda saaks kujundada eelistatud tulevaste tulemuste jaoks. (Fuerth & Faber, 2012, lk 15) Pikaajalise strateegilise vaate kaudu on võimalik pimealasid tuvastada. Sageli, kui meid üllatab mõni suursündmus, on see tingitud sellest, et me pole kinni püüdnud nõrku märguandeid või oleme kulutanud liiga palju aega eriarvamusele selle üle, mida nendega ette võtta. (*Ibid*, lk 11) Seega on peamine lahendus selliste ootamatuste vältimiseks pikaajalisele vaatele tuginev tulevikeseire, kasutades tulevikeseire meetodeid, ning see eeldab ka otsuste tegemist juba kogutud andmete pinnalt.

Tuleb üles leida tulevikeseire võimalikud liidrid ja eestkõnelejad, neid n-ö kasvatada (Habegger, 2010). Tulevikeseire liidrite roll ei ole mitte ainult tehniliselt tulevikeseire meetodite levitamine, vaid nad tajuvad ka süsteemi dünaamikat ja märkavad soodsaid hetki, kus saab muutusi esile kutsuda. Lisaks tegelevad nad ka struktuuriliste piirangute vähendamisega. (Lichtenstein & Plowman, 2009) Tulevikeseire nõ eestkõnelejad ja liidrid annavad läbiviidavale tulevikeseirele legitiimsuse ja usaldusväarsuse, suurendavad selle tajutavat väärtust organisatsioonis ning võivad kaasa aidata võrgustike laiendamisele (Habegger, 2010, lk 57; Janzwood & Piereder, 2019).

Olukorras, kus poliitikud on huvitatud eelkõige kiiretest ja lihtsatest lahendustest, tuleb püüda tasakaalustada konkureerivaid nõudmisi poliitikute ja seotud sihtrühmade vahel, et saavutada sellega enam selliseid tulemusi, mis on ühtaegu põhjalikud, vastavad poliitikakujundajate praegustele prioriteetidele ja on loodud ka protsesside kaudu, mida muudatustega seotud sihtrühmad peavad õiguspäraseks. Sidusrühmade kaasamine on selles protsessis oluline, kuna suurendab legitiimsust. (Janzwood & Piereder, 2019, lk 620)

Rahvusvaheliselt levinud probleem on ka see, et poliitikud tahavad kiireid ja lihtsaid lahendusi, kuigi üksikud sekkumised võivad asja veelgi halvendada. Komplekssete probleemide lahendused peavad enamasti olema pigem mitmetahulised, vastasel juhul ei suuda need probleemi lahendada. (King & Thomas, 2007, lk 792)

Poliitiliselt lühike eluiga, mis kaasneb valimistsükklitega nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil, mis võib olla näiteks neli aastat, mõjutab ka perspektiivi, kuidas probleeme vaadatakse ja pigem kipub see olema lühike kui pikk. Poliitikud hindavad kiireid tulemusi väga kõrgelt, kuigi paljude oluliste teemade puhul tuleb lahendusi rakendada mitme aastakümne jooksul, et neil oleks mõju. Selliste probleemide puhul võib osutada vajalikuks muuta poliitikakujundamise viisi. Näiteks ei ole kaitseministeeriumile traditsiooniliselt seatud lühemaajalisi eesmärke, sest on üldteada, et riiklik julgeolek ületab praeguste poliitikute eluea piiri. (*Ibid*, lk 792)

Tuleb luua kultuur, mis toetab paindliku ja kohandatava poliitika kujundamist. See tähendab, et poliitikakujundajad jälgivad muudatuste rakendumist, kogudes tagasisidet rakendajatelt, seotud sihtrühmadelt ning viivad vajadusel sisse muudatusi. (Janzwood & Piereder, 2019, lk 617)

Struktuur ja reeglistik

Avalikus halduses on tavapärane, et ministeeriumite teemad kattuvad osaliselt, mistõttu tuleb igal juhul horisontaalset koostööd teha ja sellega juba eos arvestada (Joyce, et al, 2014, lk 9). Struktuurist ja kehtivast reeglistikust tulenevate takistuste ületamiseks saab kasutada praktilisi koostöövorme, mis soodustavad ühistööd, nt ministeeriumite vahelised regulaarsed kohtumised või töögrupid ühisel teemal. Kui kaasata ühistesse töögruppidesse teadlasi, paraneb ka poliitikakujundajate ja teadlaste vaheline koostöö (nn strateegiline grupeerimine). Selline töökorraldus võiks saada normiks. (King & Thomas, 2007, lk 792; Fuerth & Faber, 2012, lk 42) Poliitikakujundamise hoidmine enam ametnike tasemel, kus on natuke rohkem ressursi tulevikeseirega tegelemiseks, soodustab samuti tulevikeseire rakendamist (Bakvis, 2000). Struktuurilisest seisukohast on oluline, et tulevikeseire algatused oleks hästi varustatud, seda nii täiskohaga töötajate olemasolu poolest, kes suudavad soodustada ja juhtida tulevikeseirega seotud tegevusi nii organisatsioonis kui ka koostöös strateegiliste partneritega, kui ka poliitikakujundajatele osalemiseks eraldatud aja osas (Dreyer & Stang, 2013; Roberge, 2013).

Fuerth ja Faber (2012) on seisukohal, et tulevikeseire rakendamise soodustamiseks peaksid olema kehtestatud ametlikud protseduurid ja reeglid. Samuti on nende hinnangul kasulik pakkuda nii tulevikeseire eestvedajatele kui ka teistele tulevikeseires osalevatele spetsialistidele karjäärstiimuleid, mis soodustavad regulaarset osalemist tulevikeseirega seotud tegevustes ja tulevikeseire kasutuselevõttu poliitikakujundamisel.

Kõige viimane lahendus on tulevikeseirega seotud tegevuste sidumine poliitikatsüklitega. Tulevikeseire eestvedajad peavad võimaluste aknad üles leidma ja poliitikatsükleid ära kasutama, et rõhutada tulevikeseire tegemise vajalikkust teatud valdkondades. (Rijkens-Klomp & van der Duin, 2014)

Siin toodud lahenduste kasutamisel tuleb silmas pidada iga konkreetse organisatsiooni põhieesmärke, tüüpi, suurust, politiseeritust, kultuuri jne. Lisaks tuleb arvestada, et igasuguse muutuse saavutamine võtab aega. (Habegger, 2010) Kirjeldatud lahendusi saab kasutada eelkõige integreeritult. Nende efekt avaldub paljuski omavahelises koosmõjus.

3. METOODIKA

3.1. Metoodika

Magistritöös kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, tuginedes poolstruktureeritud intervjuudele ja dokumendianalüüsile. Kuna kvalitatiivse uurimistöö lähtekoht on tegeliku elu kirjeldamine (Hirsijärvi et al, 2005, lk 152), andmete kogumine avatunal viisil kui kvantitatiivse uurimismeetodi puhul (Flick, 2011, lk 11–13) ning see võimaldab sügavamat analüüsi (Bryman, 2012, lk 44–45), sobib kvalitatiivne uurimismeetod töö läbiviimiseks ja tulevikeseire senise praktika uurimiseks nelja ministeeriumi näitel.

Kvalitatiivne uurimismeetod sobib autori hinnangul magistritöö uurimuse läbiviimiseks ka seetõttu, et seda kasutatakse, mõistmaks, kuidas avalik haldus ja poliitikakujundamine toimivad, et saada andmeid poliitikakujundajate igapäevategevuse, ülesannete ja nendega toimetulekuks kasutatavate strateegiate kohta (Zittoun, 2021). Uurimismeetod sobib ka põhjusel, kuna kvalitatiivne uurimistöö on suunatud eelkõige protsessile, mitte niivõrd väljunditele või tulemustele (Atieno, 2009, lk 14), mis on ka selle töö fookus.

Kvalitatiivset uurimismeetodit kasutatakse ka siis, kui teema kohta on vähe teada, ning peamiselt selleks, et mõista inimeste seniseid kogemusi ja vaateid (Johnson & Christensen, 2012, lk 33–37). Kuna tulevikeseire senise praktika kohta on Eestis vähe infot ja töö eesmärk on uurida ministeeriumite poliitikakujundajate senist praktikat, sobib kvalitatiivne uurimismeetod sellesse töösse paremini kui kvantitatiivne.

Magistritöös kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud peamiselt seetõttu, et avatud küsimused annavad võimaluse laiemalt infot koguda ja võimaldavad teatud paindlikkust (Busetto et al, 2020). Poolstruktureeritud intervjuud on olulised eelkõige sellise info kogumiseks, mis väljendab intervjuueeritavate senistele kogemustele tuginevaid seisukohti, mida avalikest dokumentidest ei ole võimalik leida (Smith et al, 2009).

Kuivõrd poolstruktureeritud intervjuus uurija vaid suunab vestlust uurimisteamale ja intervjuueeritav on oma kogemuse ekspert, kes räägib oma lugu sellisena, nagu ta on seda kogenud (*Ibid*, 2009), siis teised võimalikud valikud nagu kirjalik ankeetküsitlus, telefoniküsitlus, struktureeritud intervjuud (Johnson, 2002) ei annaks võimalust paremini avatult vastata, mis on antud juhul Eestis väheuuritud teema käsitlemisel kõige olulisem. Poolstruktureeritud intervjuude kaalukaim negatiivne külg on nende suur ajamaht, mis kulub nii intervjuude ettevalmistamisele, läbiviimisele kui ka analüüsimisele (Adams, 2015), kuid autor pidas seda antud juhul põhjendatuks.

Poolstruktureeritud intervjuudega koguti andmeid selle kohta, mil määral on tulevikeseiret seni kasutatud, kuidas on strateegilises juhtimises ASK stsenaariumitega arvestatud, mis on olnud intervjuueeritavate hinnangul tulevikeseire kasutamisel peamised takistused ja mis võiks olla lahendus tulevikeseire paremaks seostamiseks strateegilise juhtimisega.

3.2. Valim

Kuna varem pole tulevikeseire rakendamist Eesti ministriumites uuritud, oli vajalik koguda andmeid seniste tulevikeseire kasutamise kogemuste kohta sama ministriumi erinevate positsioonide ja rollidega poliitikakujundajatelt. Ainult selline viis annab võimaluse minna uuritavas teemas süvitsi. Seega ei olnud võimalik, arvestades magistritöö ettenähtud mahtu, teha intervjuusid kõigis ministriumites, vaid tuli ministriumite arvu piirata. Selleks et teha ministriumite puhul valik ja samas hoida intervjuude läbiviimisel fookust, valiti need neli ministriumit, kes on kõik olnud seotud konkreetse ASK uurimissuunaga. Selleks uurimissuunaks valis autor tulevikutöö, mille kohta koostas ASK analüüsi aastal 2018. Uurimissuund sai valitud, lähtudes asjaolust, et analüüsi koostamise ja intervjuude läbiviimise vahele peaks olema jäänud piisav aeg, et ministriumitel oleks võimalik tagasivaatavalt öelda, kas antud analüüsi ja selles esile toodud strateegiaid on kasutatud või mitte. Lisaks oli oluline, et intervjuude käigus oleks võimalik hoida fookust, vastates küsimusele, millised takistused eksisteerivad selle ministriumi puhul tulevikeseire ja strateegilise juhtimise integreerimisel. Kuna ministriumid vastutavad väga laia haldusala eest, oleks vastasel juhul olnud intervjuus keeruline fookust hoida, sest eri teemade vaates võib vastus olla erinev.

Igast ministeeriumist intervjueriti kahte kuni kolme poliitikakujundajat, lisaks võeti valimisse Arenguseire Keskus. Riigikantselei Strateegiabüroost oli plaanis intervjuerida strateegiadirektorit, kuid selleks ei avanenud kahjuks võimalust. Kokku tehti 12 intervjuud. Kokku andis intervjuu kolm asekanterit, neli osakonnajuhti, kolm valdkonna juhti (osakonnasisene üksus) ja üks nõunik.

3.3. Andmekogumise meetod

Empiirilise analüüsi raames tehti Eesti praktikast ülevaate loomiseks ja andmete kogumiseks poolstruktureeritud intervjuud neljas ministeeriumis ja Arenguseire Keskuses.

Töö autor saatis kirja teel kutse osaleda igale valimisse võetud spetsialistile ning küsis nõusolekut intervjuuks, selgitades ühtlasi uurimistöo tausta ja eesmärki. Eesmärk oli teha intervjuu 14 spetsialistiga, mis annaks hea ülevaate tulevikeseire integreeritusest strateegilise juhtimisega. Nõusoleku intervjuudeks andsid kõik ministeeriumid, kuid kui HTM-ist, KUM-ist ja SOM-ist õnnestus leida kolm intervjueritavat, siis RAM-ist andsid nõusoleku kaks ning Strateegiabüroost ei õnnestunud intervjuud saada.

Intervjuud viidi läbi individuaalselt, välja arvatud HTM-i puhul, kus inimesed palusid ajanappuse tõttu võimalust rääkida kahekesi. Kuivõrd tegu oli eri rollides ametnikega, vastasid nad enda tööst lähtudes ega dubleerinud üksteist. Intervjuude küsimused (vt lisa 2 ja lisa 3) tuginesid magistritöö teoreetilisele raamistikule.

Intervjuud salvestati videofailidena, mis muudeti helifailideks ja transkribeeriti Tallinna Tehnikaülikooli veebipõhise kõnetuvastuse (Olev & Alumäe, 2022) abil. Seejärel tehti nende kohta kvalitatiivne sisuanalüüs, kus keskenduti tulevikeseire rakendamise määrale, selle kasutamise võimalikele takistustele ning lahendustele, mis aitaksid tulevikeseiret ja strateegilist juhtimist edaspidi paremini seostada.

Kõik intervjuud viidi läbi MS Teamsi vahendusel. Intervjuud tehti 2023. aasta aprillis ja intervjuude pikkus oli ca pool tundi kuni tund aega, intervjuuküsimuste põhiraamistikku (vt lisa 2) kohandati vastavalt intervjueritava rollile. Autor püüdis hoida fookust tulevikutöö teemadel ja sellega seotud tulevikeseire tegevustel, kuid sõltuvalt intervjueritava taustast esitati mitmeid

näiteid tegelikult ka laiemalt, mis andis siiski väga hea sisendi töö uurimisküsimustele vastamiseks. Täpsema ülevaate osalenud asutustest, vastajate ametikohtadest, intervjuude toimumisaegadest ja pikkustest annab lisa 1.

Intervjuu ülesehitamisel arvestati Zittouni (2021) soovitusi kvalitatiivse intervjuueerimise kohta. Intervjuu alguses tutvustati lühidalt uurimisteemat ja intervjuu korraldust. Intervjuu käigus julgustati intervjuueeritavat vestlema ja näiteid tooma, tuginedes oma kogemustele, et olulised teemad saaksid käsitletud. Intervjuuküsimused olid sõnastatud enamasti vormis „kuidas“ ja „mil määral“, et võimaldada intervjuueeritaval küsimuse üle arutleda, mitte panna neid positsiooni, kus peab teadma miks-küsimusele „õiget vastust“ (*Ibid*, 2021). Rääkides tulevikeseire rakendamise võimalikest takistustest, julgustas autor esialgu vastajat ennast mõtlema peamistele takistustele ja seejärel tutvustas töö käigus koostatud taksonoomiat, et aidata intervjuueeritaval meenutada, milliseid takistusi on tema oma töös varem kohanud. Ka võimalike lahenduste puhul kasutas autor sama viisi, kus esialgu palus intervjuueeritaval endal leida võimalikke lahendusi ning seejärel tutvustas taksonoomiat, julgustas mõtlema taksonoomias esile toodud kategooriate kaupa ja selekteerima välja kõige olulisema.

Magistritöö mahu piirangust lähtudes ei olnuks võimalik intervjuuerida kõiki ministeeriumeid, sest teema vajas mitme sama ministeeriumi spetsialisti poolset peegeldust, et saada ühest asutusest erinevad vaated. Lisaks oli põhjendatud kaasata ka tulevikeseirega iga päev tegeleva Arenguseire Keskuse esindaja, et teemat mitmest küljest uurida. Kolmeteistkümne asutuse kahe kuni kolme spetsialisti intervjuueerimine olnuks liiga suur maht selle töö raames.

Magistritöö sisulise piiranguna on oluline esile tuua, et töö empiiriline osa põhineb Eesti nelja ministeeriumi juhtumi analüüsil, mille põhjal ei saa teha üldistusi kõigi ministeeriumite kohta. Ka asjaolu, et Strateegiabürool ei õnnestunud intervjuud saada, piirab lõppjäreluste tegemist.

4. EMPIIRILINE ANALÜÜS TULEVKISEIRE RAKENDAMISEST EESTI MINISTEERIUMITES

4.1. Dokumendianalüüs

Selleks et koguda ja analüüsida avaliku halduse strateegilise juhtimisega seotud empiirilist materjali, viis autor läbi dokumendianalüüsi. See võimaldas süstematiseerida ja kriitiliselt hinnata dokumente nagu valdkondlikud arengukavad, ASK analüüsid ja muud strateegiad.

Dokumendianalüüsis töötas autor läbi seotud ministeeriumide arengukavad ehk sotsiaalministeeriumi arengukava, mis käsitleb mh tööturu valdkonda (Heaolu arengukava 2023–2030), haridusvaldkonna kaks arengukava (Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035; Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035), kultuuriministeeriumi tegevust puudutava arengukava (Kultuuri arengukava 2021–2030), riikliku arengustrateegia (Eesti 2035) ja ASK-i koostatud erinevaid analüüse, sh analüüsi „Tööturg 2035“ (Tööturg 2035: tööturu tulevikusuunad ja -stsenaariumid, 2018). Lisaks vaatas autor läbi vastava korra, mis reguleerib valdkondlike arengukavade ja programmide koostamist (Valdkonna arengukava ja programmi..., 2019).

Dokumendianalüüsi põhjal võib järeldada, et valdkondlikud arengukavad tuginevad eelkõige seni tuvastatud probleemidele ja nendest lähtuvatele eesmärkidele, mis on olulised keskpikas vaates ehk ligikaudu seitse kuni kümme aastat, teatud juhul ka pikemalt. Eesmärgid on seotud seni tuvastatud probleemidega, nagu näiteks loovisikute ja kultuuritöötajate töötingimused, mis vajavad jätkuvalt arendamist (Kultuuri arengukava, lk 6), probleem, et õpetajatel puudub kutsetasemeid arvestav karjäärimudel (Haridusvaldkonna ..., lk 9), vanemaaliste digipädevuse puudumine ajal, mil arvutikasutus on kujunenud igapäevaelu osaks (Heaolu..., lk 17) jne.

Suundumusi küll arvestatakse, nt võetakse arvesse rahvastikuprognose, digipööret, ääremaastumist, tööturu muutuseid jne, kuid konkreetse haldusalaga seotud täpsemaid stsenaariumeid tulevikust ei ole loodud ja see ei ole olnud põhifookus. Kaudselt tuginevad arengukavad valdkondlikele stsenaariumitele riikliku arengustrateegia „Eesti 2035“ kaudu, kuna arengustrateegia toetub omakorda ASK analüüsidele ja nt OSKA raportitele. Paraku on ASK

koostanud analüüse vaid teatud teemadel, mis ei kata kaugeltki kõiki haldusalasid ega puuduta valdkondlikke probleeme selliselt, mis annaks sisendi ministeeriumite arengukavadesse tervikuna.

Riikliku arengustrateegia „Eesti 2035“ kaudu on näiteks jõudnud arengukavadesse võimalikud muutused tööturul pikas perspektiivis, kuid dokumendianalüüs ei võimalda hinnata, kas ja mil määral tegutsevad ministeeriumid pikka perspektiivi silmas pidades. Strateegilise planeerimise puhul on riigis väga selgelt kokku lepitud strateegilise planeerimise protsess, millest annab selge ülevaate joonis 1. See hõlmab lisaks „Eesti 2035“ arengustrateegiale ja valdkondlikele arengukavadele programme, mis on seotud tegevuste ja riigieelarve täpsema planeerimisega.



Joonis 1. „Eesti 2035“ strateegiline roll ja seotus riigieelarvega
Allikas: Riigikantselei kodulehekül

Ministeeriumite arengukavade ja programmide koostamise osas on kehtestatud ka vastav kord (Valdkonna arengukava ja programmi..., 2019). Dokumendianalüüsi käigus leiti vähe viiteid tulevikuseire ja ametliku avaliku halduse strateegilise planeerimise ja juhtimise protsessi seotusele.

4.2. Andmeanalüüs

Magistritöö analüüsis võeti võimalike takistuste teoreetiliseks aluseks tulevikeseire kasutamise takistuste taksonoomia, mille on loonud töö autor eri allikatele tuginedes. Sellele raamistikule toetudes koostati poolstruktureeritud intervjuude küsimustik. Kogutud vastuste abil koondati andmed nelja ministeeriumi praktikast tulevikeseire kasutamisel ministeeriumi vastutusvaldkonna strateegilisel juhtimisel, toodi esile, mil määral tulevikeseiret rakendatakse, loodi selle abil ülevaade peamiselt levinud takistustest Eestis ning uuriti intervjuueeritavatelt teoreetiliste soovitude kohta strateegilise juhtimise ja tulevikeseire paremaks integreerimiseks.

4.3. Mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises?

Esimesena uuris autor, mil määral kasutavad ministeeriumid tulevikeseiret strateegilises juhtimises ning kas ja mil määral arvestatakse strateegilises juhtimises valdkondlikke tulevikustsenaariume.

Küsitletud üheteistkümnest poliitikakujundajast, kokku neljast ministeeriumist, kinnitasid kõik, et nad on tulevikeseirest vähemal või rohkemal määral teadlikud ja kasutavad seda. Kuigi seda terminit üldjuhul ei kasutata, ollakse teadlikud nt Arenguseire Keskuse koostatavatest analüüsides, sh koostatud stsenaariumitest. Rääkides võimalikest meetoditest, mida ministeeriumid ise saaksid tulevikeseirega tegelemiseks kasutada, kinnitati nt ideekorjete korraldamist, SWOT-analüüside tegemist, ekspertide kaasamist jne, ehk mitte küll väga järjepidevalt ja süsteemselt, aga valdkonna arengukavade koostamisel igal juhul.

„...räägime neljast katusstrateegiast ... kas tulevikuseire mängib neis märkimisväärset rolli, ma ütleksin, et jah.“ (HTM, 1)

„Ma ütleks, et teadlikkus on üldiselt kõrge. Osakonnajuhid on teadlikud sellest, mida nt ASK teeb ...“ (SOM, 1)

„Me oleme neid (ASK stsenaariumeid) vaadanud pigem siis, kui oma suuri arengukavasid uuesti kokku panime, aga need ei ole ... meil igapäevased tööriistad.“ (KUM, 1)

Küsimusele, kas tulevikeseirega on vaja tegeleda, vastati ka näiteks nii: „*Ma isegi ütleks, et vältimatu planeerimisfaasis..*“ (KUM, 2)

Nii HTM-i, SOM-i kui ka KUM-i esindajad rõhutasid, et ASK analüüside asemel kasutavad nad valdkondlikke analüüse ja stsenaariume, kuna need annavad poliitikakujunduseks konkreetsema sisendi (nt OSKA raportid, Kutsekoja prognoosid, Euroopa Kutsehariduse Arengukeskuse stsenaariumid jne).

Kuna termin „tulevikeseire“ ei olnud vastanutele väga tuttav, täpsustas autor selle sisu peaaegu igas intervjuus. Arutledes selle üle, kas ja kui võrd vaadatakse strateegilise juhtimise raames mitut tulevikku oma haldusalas, siis eelkõige liiguti aruteluga sinna, et teadmiste- ja teaduspõhine poliitikakujundamine on teinud tänu teadusnõunike värbamisele ja muule arendustööle arenguhüppe, ning mööndi, et osaliselt küll vaadatakse erinevaid stsenaariume, aga kindlasti mitte alati. Ministeeriumite esindajad tunnevad hetkel veel pigem heameelt selle üle, et eelnõude mõjuanalüüsid on muutunud palju sisukamaks, analüüsitakse, milliseid võimalikke tulevikke õigusloome muudatused võivad kaasa tuua, ning samuti on jõutud ex post analüüsideni, mida varem tehti vähem (KUM, 1). Uuringuid ja analüüse tehakse varasemast rohkem (KUM, 3; HTM, 3), kuid need ei pruugi alati keskenduda tulevikeseire põhieesmärgile ehk tulevike analüüsimisele, vaid ka nt senisest olukorrast parema ülevaate loomisele.

„... seda mõistet suhteliselt harva kohtab, mis viitab sellele, et see ei ole väga laialt protsessis ametlikult kasutatud ...“ (KUM, 2)

Rohkem rõhutasid tulevikeseire tähtsust ja olid tulevikeseirega kursis analüüsi ja strateegilise planeerimise osakondade esindajad. Nt toodi esile, et tulevikeseire ei ole eesmärk omaette, küll aga vaadatakse eelnõusid valmistades ikka tekkivatele olukordadele otsa, analüüsitakse mõjusid ja selle raames koostatakse vajaduse korral ka mitu stsenaariumit. (SOM, 3; HTM, 2; HTM 3)

„*Kui me räägime Arenguseire Keskusest, siis ASK tegemistega me igapäevaselt kursis ei ole, eks nad ühel või teisel moel meieni jõuavad. Pigem hästi sihitatult tellime näiteks Statistikaametilt erinevaid hinnanguid.*“ (KUM, 1)

Tulevikeseiret näevad kõik vastanud pigem kui ülevaate loomist pikaajalistest suundumustest, samal ajal kui ministeeriumi poliitikakujundajatelt oodatakse eelkõige juba mõnda aega

eksisteerinud või jooksvalt tekkinud probleemide lahendamist. Peaaegu kõik küsitletud töid esile, et Arenguseire Keskuse analüüse on keeruline praktilisel tasandil kasutada. Poliitikakujundajad tunnevad, et pikaajalised eesootavad suundumused ei pruugi olla seotud hetkel lahendamist vajavate küsimustega. Ükski intervjuueeritavatest ei seadnud kahtluse alla, et tulevikeseirega on mõistlik ja vajalik tegeleda, aga kui tulevikuseire stsenaariumid on seotud eelkõige suundumustega ja seda päris pikas perspektiivis, siis poliitikakujundajatel on igapäevatöös ootus tegeleda eelkõige praeguste probleemide lahendamisega (SOM, 1).

„Arenguseire stsenaariumid on hästi huvitavad meile, aga praktilise poole pealt on olulisem see eelnev töö, mis nad ära teevad. .. need annavad mulle lisandväärtust Uuringufirmadelt tellitud analüüsidest saab ministeerium rohkem kasu.“ (SOM, 1)

Mainiti korduvalt, et ASK analüüsid ei too suurel määral esile mõjusid, mis on otsustamiseks olulised, ja nii on raske siduda stsenaariume riigieelarve nelja-aastase protsessiga (SOM, 2). Lisaks ei leia ministeeriumite ametnikud ajalist ressursi, et vaadata korraga kaugesse tulevikku ja lahendada sihtrühmade praeguseid akuutseid muresid. Seega ütlesid mitmed vastanud, et vähesel määral mängib tulevikeseire poliitikakujundamises rolli küll, kuid ressursi nappus ei võimalda sellega süsteemselt tegeleda.

Teistest vastanutest eristusid rahandusministeeriumi esindajad, kes vastasid kindlalt, et tulevikeseirega tegeletakse palju ja see on osa tavapärasest tööst (RAM, 1). Seda põhjendati ministeeriumi töö peamise eesmärgiga pakkuda riigi strateegilisse juhtimisse pikaajalisi prognoose ja teha selle raames eri kriteeriumite alusel ka alternatiivseid prognoose (RAM, 2). Seega rahandusministeeriumi töö eesmärkides ei ole teistele ministeeriumitele omast vastuolu panustada korraga kiireloomuliste probleemide lahendamisse ning samas pidada silmas kaugemat perspektiivi ja tegeleda tulevikeseirega.

„Hästi üldiselt vastates, jah, loomulikult kasutame pidevalt ning suhteliselt palju.“ (RAM, 1)

„... vastus on jaatav .. selleks on inimesed värvatud lausa. .. teeme kaks stsenaariumit alati ... on veel eraldi Euroopa protsess, liikmesriigid hindavad ka demograafiliste trendide mõju riigi pikaajalistele väljavaadetele, tervishoiukulud kasvavad, see ei ole üks stsenaarium ja on aastani 2070.“ (RAM, 2)

Kõikide ministriumite esindajad olid sarnasel seisukohal, et huvi tulevikeseire vastu on olemas, vastuseisu pole, aga seni on selle roll strateegilises juhtimises olnud eri põhjustel pigem tagasihoidlik.

4.4. Millised takistused strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel eksisteerivad

Kui tulevikeseirega ei olnud ministriumid seni palju tegelenud, siis uuriti, mis on olnud senised peamised takistused. Autor tutvustas vastajatele teoreetilise kirjanduse põhjal loodud takistuste taksonoomiat. Mitmed vastanud kinnitasid, et takistusi tuleb teatud määral ette kõigis taksonoomias esile toodud kategooriates.

„Siin on jah nii palju teemasid ja mulle tundub, et need kõik nimetatud on mingil kombel olulised.“
(HTM, 1)

Oskused ja teadmised

Ministriumite poliitikakujundajate oskusi ja teadmisi hindasid vastanud esialgu heaks (SOM, 2; HTM, 1). Kuigi tõdeti, et termin „tulevikeseire“ vajaks selgitamist, siis kuuldes, mida see termin hõlmab, oli enamik vastanutest veendunud, et piisavad teadmised tulevikeseirega tegelemiseks on poliitikakujundajatel olemas. Oli ka neid, kes ütlesid, et tulevikeseire kirjaoskus on ministriumi ametnikel ilmselt erineval tasemel ja teadmiste tase kõigub (KUM, 2). Mitmel korral jõuti intervjuu jooksul siiski järeldusele, et ilmselt oleks poliitikakujundajate teadmiste täiendamisest selles valdkonnas kasu (SOM, 3; HTM, 2; HTM, 3). Näiteks toodi esile, et alustavatele poliitikakujundajatele tehakse küll n-ö sisseelamise programme, mis hõlmavad nt dokumendihaldussüsteemi või üldise eelnõude menetlusprotsessi koolitusi, kuid tulevikeseire kohta need kindlasti midagi ei sisalda.

„Ma arvan, et oskused ja teadmised on hästi kõikuvad.“ (KUM, 2)

Küsimusele, kas tulevikeseires nähakse täiendavat väärtust strateegilise juhtimise protsessis, vastati mitmel korral, et kuigi tihtipeale ei ole aega tulevikeseirega tegeleda, siis tegelikult on see vajalik tegevus.

„Ma näen oma tiimi pealt, et osaletakse väga usinalt, kui ASK jälle inimesi kokku kutsub, et tutvustada analüüsi või uuringut.“ (SOM, 1)

Kui rääkida stsenaariumite koostamisest kui ühest tulevikeseire meetodist ja Arenguseire Keskuse koostatavatest analüüsides, mis sisaldavad võimalikke stsenaariume, kõlas kõigi ministriumite puhul vastus, et tegu on hea materjaliga, kuid praktilist väärtust ministriumi poliitikakujundajad selles liiga palju ei näe. Näiteks toodi esile, et on keeruline siduda stsenaariume eelarvega.

„...me vaatame küll Arenguseire Keskuse analüüsi, aga ka kindlasti sinna juurde Statistikaameti ja Euroopa Liidu statistikat.“ (SOM, 1)

„... sellised makrostsenaariumid lähevad makrostrateegilistesse dokumentidesse, ministriumi arengukavad on sealt ju samm allpool...meil suurem abimees on Statistikaamet.“ (KUM, 1)

„Keerulisem on rahade poolt välja tuua, et kuna nad [analüüsid] on stsenaariumipõhised, seal on palju eelduseid, kuivõrd saab riigieelarve mõttes kindlad summad taha panna.“ (SOM, 2)

Meetodite tundmise kohta ei õnnestunud ammendavaid vastuseid saada. Intervjuudes mainiti, et kindlasti viiakse läbi ideekorjeid ja tehakse SWOT-analüüsi, samuti kaasatakse eksperte, koostatakse stsenaariume (KUM, 1; SOM, 2; RAM, 1; RAM, 2; KUM, 3; HTM, 2; HTM, 3), aga kuna muid meetodeid ei mainitud, siis sellest kahjuks tervikvaadet ei tekkinud. Oli nii neid, kes olid rahul, et neil on väga head prognoosimudelid olemas (HTM, 1), kuid ka neid, kes ütlesid, et protsess eeldab erioskusi, mida hetkel ei ole (SOM, 3). Selgelt eristusid analüüsivaldkonna esindajad, kes olid rohkem eri meetoditega kursis kuni selleni välja, et ühe ministriumi analüüsivaldkonna esindaja on ka ise sel teemal tudengeid koolitanud. Sellest võib järeldada, et teadmised on poliitikakujundajatel tõesti erinevad sõltuvalt valdkonnast saadud kogemustest ja rollist ministriumis.

„... kaasamine eeldab eraldi oskuste olemasolu, see ei ole nii, et kutsun eksperdid kokku ja ütlen, et räägime midagi, .. kuidas sa info kätte saad, kuidas inimesed mõtlema panna, nõuab eraldi kompetentsi .. poliitikakujundajatelt. Ja arvan, et seda tegelikult ei ole.“ (SOM, 3)

„... meetodeid meil ei ole siin väga kuskilt võtta, et kujutlusvõime ja kogemused ongi need kaks asja, mis veavad, ja uuringud...“. (KUM, 3)

Tehniline töökorraldus

Organisatsioonisiseste ja -väliste huvipoolte vähest kaasamist tulevikeseire protsessi ja laiemalt strateegilisse juhtimisse ei peetud üldjuhul probleemiks ning vastanud kinnitasid, et nad on huvitatud koostööst organisatsioonisiseste ja -väliste pooltega (KUM, 1; KUM, 3), ideid kogutakse huvirühmadelt, toimuvad regulaarsed kohtumised ja tagasisidet kogutakse ka nt arengukavade juhtkomisjonidelt (HTM, 1; HTM, 3). Samas võis ministeeriumite puhul ka erisusi täheldada ja üks vastanutest leidis, et nad kaasavad pigem vähe.

„Lõime selge raamistiku, eristasime partnerid ära, kes on poliitikakujundamise partner, kes on rakendamise partner, võib üks organisatsioon olla. Mõlematele anti selge eesmärk ja perspektiiv, et nad oleks teadlikud, missugused teemad on lauale tulemas järgmise kolme aasta jooksul.“ (HTM, 2)

„...kaasamine eeldab eraldi oskuste olemasolu ...ühesõnaga kaasatakse pigem vähe.“ (SOM, 3)

Seevastu tulevikeseirega regulaarset tegelemist ei tajunud peaaegu keegi vastanutest. Tulevikeseire teostamise süsteemitus oli ka aspekt, mida pooled tunnistasid. Seda teemat puudutades kinnitasid ministeeriumite esindajad enamjaolt, et detailset süsteemi ministeeriumites tõesti veel ei ole, mis soodustaks tulevikeseire kasutamist, ja süsteemsusest on veel vara rääkida.

„Pigem mulle tundub, et hetkel on [kaasamine] siiski veel läbivalt üle valdkondade väga teemapõhine ja ka juhuslik, samuti inimeste põhine.“ (SOM, 2)

Suhe tulevikeseire tulemuste ja protsessi vahel on mõnikord kaldu tulemuste poole. Harvad ei ole juhud, kus muudatuste protsessi tulemusena kirjutatakse eelnõu n-ö sahtlisse (HTM, 1). Edu mõõdikutena kasutatakse endiselt tihtipeale nt ideekorjetel või seminaridel osalenute arvu või valminud dokumentide, eelnõude arvu (KUM, 3). Seda intervjuude käigus väga palju ei käsitletud, mis võib näidata, et seda ei peeta kõige olulisemaks takistuseks.

Kultuur ja traditsioonid

Peamise kultuuri ja traditsioone puudutava takistusena toodi esile nelja-aastane poliitikatsükel ning samal ajal üleriiklike pikaajaliste prioriteetide puudumine ehk strateegilises juhtimises keskendumine lühiajalisele perspektiivile.

„ ... mõtlemissuund on hästi nelja aasta perspektiivil, kui riigieelarve võtta, kuhu ei saa panna tavaliselt erinevaid stsenaariume, vaid kirjutad väga konkreetselt juba soovitud ideaalvariandi, arvutad sellele kulud. “ (RAM, 1)

Personali valmisolekut muutusteks ja uute töömeetodite rakendamiseks hindas enamik vastanutest heaks, samas leidis ka muret selle pärast (SOM, 3).

Liidrite ja oluliste välispartnerite vähest rolli strateegilises juhtimises ja tulevikeseire kasutamises otseselt esile ei toodud. Seega on keeruline hinnata, kas tegu on teadvustamata takistusega või tegelikult see pole takistuseks.

Poliitikute ootus kiireteks ja lihtsateks lahendusteks, kuivõrd poliitiline eluiga võib olla lühike, on vastanute hinnangul olulisi takistusi tulevikeseirega tegelemisel. Kõige vähem tundis sel puhul survet rahandusministeerium. Samas sotsiaalministeerium, haridusministeerium ja kultuuriministeerium peavad siin sageli leppima poliitikute ootustega kiireteks ja lihtsateks lahendusteks (SOM, 3, HTM 1, KUM, 3).

„ ... ongi hästi palju poliitikute Ad hoc ülesandeid. “ (SOM, 3).

Pikaajaliste probleemide marginaliseerimist tõstis esile kaks ministeeriumit. Nende poolt mainitud näited ilmestasid olukorda, kus pikaajalised stsenaariumid on justkui juba mõnda aega tagasi tehtud, kuid see ei ole taganud poliitilisi otsuseid.

„ ... iseenesest prognoosmudelite olemasolu ja kättesaadavus ei taga veel kvaliteetseid ja õigeaegseid otsuseid. “ (HTM, 1)

Vastanute hinnangul ollakse harjunud poliitikakujundamisega, mis keskendub kitsalt ühele valdkonnale. Kuigi on ka juba märke koostöö otsimisest ministeeriumite vahel, mis veel kümme aastat tagasi polnud tavaks, hoitakse tihtipeale veel kinni oma valdkonna raamidest – kuigi probleemid, mida tuleb lahendada, on valdavalt n-ö nurjatud ehk kompleksed ja puudutavad mitut haldusala.

„Ministeeriumid on silotornid jätkuvalt, me võime neid ühendada Eesti 2035 alla, aga reaalsus on see, et on minu teemad ja siis on nende teemad.“ (KUM, 1)

Struktuur ja reeglistik

Osakonnapõhist, muu struktuuriüksuse või ka ministeeriumi keskset töökorraldust ja poliitikakujundust ei peetud otseselt takistuseks. Pigem rõhutati, et struktuure ei ole võimalik kaotada, küll aga tuleb teha rohkem koostööd (KUM, 2). Mitmel korral tõdeti, et probleemid on tänapäeval kompleksed ja ületavad mitu haldusala (HTM, 1; KUM, 2). Koostöö puhul läksid vastajate vastused märgatavalt lahku. Oli neid, kes olid väga rahul sellega, et koostöö ministeeriumite vahel on paranenud (HTM, 1), et tellitakse koos analüüse ja püütakse leida koos lahendusi komplekssetele probleemidele. Teisalt oli neid, kes tunnetasid, et kuna valdavalt tuleb tegeleda komplekssete ja eri haldusalasid puudutavate probleemidega, võiks koostöö märksa parem olla ja teemad omavahel rohkem integreeritud (KUM, 2).

„... see näitab, et me tegelikult ei ole läbi mõelnud, kui palju paremaid tulemusi saaksime, kui mingid asjad lükkaksime juba varases faasis risti, mõtleksime läbi.“ (KUM, 2)

Seda, et poliitikakujundamine toimub eelkõige poliitilisel tasandil (mitte ametnike / valdkonna ekspertide), kus tulevikeseireks napib tavaliselt aega, tõid eelkõige esile HTM-i ja SOM-i esindajad. Nendes ministeeriumites tuleb rohkem ette olukordi, kus ekspertide hinnangud jäävad tagaplaanile, sest poliitikute arusaam sellest, mida ja kuidas muuta, prevaleerib. Üks pikaajalise poliitikakujundamise kogemusega vastanu (KUM, 1) tõi siiski esile, et olukord on selles osas märgatavalt paranenud.

Peamise struktuuri ja reeglistikku puudutava takistusena mainiti vähest ressursi (SOM, 1; RAM, 1; SOM, 3; HTM, 1; HTM, 3). See paistis ka kategooriateülevalt kõige suurema takistusena silma. Kuigi mitmed vastanud rõhutasid, et ministeeriumite strateegiline juhtimine ja poliitikakujundamine on muutunud märksa teadus- ja teadmispõhisemaks, suuresti tänu teadusnõunike värbamisele, siis pigem kasutatakse seda traditsioonilise strateegilise juhtimise ja prognoosimise tarbeks. Mitme tuleviku vaatamine korraga ei ole ministeeriumite tavapraktikasse veel enamasti jõudnud, sest selleks ei jätku ressursi.

„... ressursi teema loomulikult on terav jah, riik on ikkagi nii õhuke ...“ (RAM, 1)

„Ma arvan, et ametnike hoiakutes ei ole probleemi, on erinevaid takistusi. Muuhulgas näiteks see, et neid operatiivteemasid, mida tuleb kohe suuta lahendada, on nii palju.“ (HTM, 1)

Ressursipuudust tunnetasid kõige teravamalt SOM-i ja HTM-i esindajad, mis võib olla seotud nii intervjueeritavate rolliga organisatsioonis kui ka lahendatavate probleemide hulgaga, mis tuleneb valdkonnast, ja nende kriitilisuse astmega ehk siis sõltuda ka sellest, kas ja kui palju korraldab ministeerium lisaks pika vaate kujundamisele suures mahus riiklike teenuste pakkumist. Samuti võib see olla seotud ühiskonnast tuleneva survega. Kahjuks ei võimalda saadud tulemused sellele ühest hinnangut anda.

„Vaja prioriseerida .. ei jõua nii paljude asjadega korraga tegeleda ..., takistus on ressursid, me ei räägi raharessursist, vaid inimressursist.“ (HTM, 3)

„... see ressurss, mis on Eesti riigis jäänud selle töö tegemiseks, on olematu. Tegeledki ainult jooksvate asjadega ..“ (SOM, 3)

Ministeeriumites üldjuhul puuduvad universaalsed ametlikud protseduurid ja reeglid, mis soodustaksid tulevikeseires osalemist ja selle tulemuste rakendamist. Poliitikakujundajad ei näe seda siiski takistusena. Personalipoliitika kaudu tulevikeseirega tegelemise soodustamist ei pea keegi tarvilikuks, sest küsimus ei ole huvipuuduses (RAM, 1). Strateegilise kommunikatsiooni kasutamise vähesust ja poliitikakujundamise vähest seotust poliitikatsükklitega peaaegu ei käsitletud. Selle teemani jõudis vaid üks intervjueeritav, kes oli veendunud, et see on vägagi oluline (KUM, 2). Ta leidis, et lisaks oma teemade tundmisele on ka väga tähtis oma teemasid poliitikutele n-ö müüa. See võib näidata, et neid aspekte ei nähta kõige olulisematena, aga võib tuleneda ka asjaolust, et takistusi, millest rääkida, oli nii mitmeid, et vähese ajalise ressursi juures lihtsalt ei jõutud kõikideni.

4.5. Arenguseire Keskuse arusaam tulevikeseirest Eestis ja ASK koostatavate stsenaariumite rollist selles

Arenguseire Keskuse esindaja selgitas keskuse funktsiooni, milleks on anda Riigikogule sisend riiklikult olulistel komplekssetel teemadel, milles on kokku lepitud. Koostatud analüüsid on eelkõige sisendiks Riigikogus toimuvatele diskussioonidele, materjalid ei ole mõeldud

ministeeriumitele poliitikasoovitusteks. Teadlikult on välditud konkreetsete soovitude andmist, et vältida poliitilise kallutatuse võimalust. Ka keskuse põhimäärusest tulenevalt ja nõukogu soovitusi arvestades on püütud jääda üldisemate suundade ja nende teadvustamise juurde, mistõttu ei ole stsenaariumid seni ka põhjalikumaid mõjuanalüüse sisaldanud. Viimastel aastatel on küll lisatud stsenaariumitele üldisemaid arvutusi, mis pakub parema ülevaate erinevate lahenduste mõjust, ning on diskuteeritud, mida võiks veel täiendavalt kvantifitseerida, sest nii on tulemused ka paremini mõistetavad, kuid hetkel ei ole keskusel plaanis oma analüüse palju detailsemaks muuta.

„... meie peamine klient on Riigikogu ehk siis meie käime oma tulemusi rääkimas neile komisjonides, fraktsioonides ja nad saavad siis võtta need aluseks erinevate seaduseelnõude ja ettepanekute juures.“ (ASK, 1)

Arenguseire Keskuse esindaja jäi tagasihoidlikuks ministeeriumite tulevikeseire rakendamise praktika hindamisel, kuna teadmist selle kohta ei ole piisavalt. Samas juhtis ta tähelepanu asjaolule, et ministeeriumid ei saa ega peagi lähtuma ASK stsenaariumitest, sest need kirjeldavad tulevikusuundi ja on üldisemas laadis dokumendid. Samas võiksid ASK analüüsid jõuda ministeeriumiteni nt arengustrateegia „Eesti 2035“ kaudu.

„Riigikantseleiga tegelikult me tegime päris tihedat koostööd, kui tehti „Eesti 2035“ strateegiat.“ (ASK, 1)

4.6. Kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites?

Intervjueeritavatel paluti eeskätt ise lahendusi pakkuda, kuid vajaduse korral tutvustas ka autor koostatud taksonoomiat, et intervjuu piiratud aja jooksul mõtteid paremini koondada. Ettepanekuid ja ideid, kuidas tulevikeseire kirjaoskust parandada, tuli kõigilt ministeeriumite esindajatelt. Näiteks pakuti ideed, et alustavate poliitikakujundajate baaskoolitus võiks peale dokumendihaldussüsteemi ja üldise töökorra tutvustamise sisaldada ka muid teadmisi, nt tulevikeseire kohta (SOM, 3). Väga positiivse näitena selgus intervjuudest, et ühes ministeeriumis on selleks ka juba samme astunud.

„... me sel aastal katsetasime poliitikakujundamise sisekoolitust ehk tegelikult natukene aitasime mõelda tulevikuperspektiivi peale ... meil ka inimesed vahetunud ja on inimesi, kellel on see teadmine väga hea... teadlikult nügime inimesi...“ (HTM, 3)

Täiendava märkusena toodi esile vajadus arendada Eesti võimekust tegeleda tulevikeseirega ka rahvusvahelise koostöö kaudu:

„... peaksime suutma tugevdada sidemeid Eesti-Soome teljel ... me tegelikult võiksime sellest omajagu kasu saada.“ (HTM, 1)

Enamik vastanutest näeb olulise lahendusena ka tasakaalu parandamist tulevikeseire tulemuste ja protsessi vahel. Keegi ei soovi eelnõusid n-ö sahtlisse kirjutada. Eesmärgiks tuleks seada, et vajalik dokument (eelnõu, valitsuse memorandum vms) tehakse valmis ning selle põhjal tehakse ka strateegilised otsused või viiakse ellu pikalt oodatud muudatused. Taksonoomias esile toodud selgete väljundnäitajate kehtestamist ei käsitletud laiemas kontekstis väga palju, küll aga mainisid mitmed vastanud (SOM, 2; HTM, 2; HTM, 3; KUM, 1), et uuringuid ja analüüse ei tellita enam nii nagu varem, kehtestatud on selge reeglistik, mille alusel tehtavaid töid valitakse. Siin on selgelt liigutud väljundnäitajate täpsema kehtestamise poole ja vastustest on näha, et poliitikakujundajad on sellise arenguga rahul, sest see töö on senisest tulemuslikum ja tühja tööd tehakse vähem.

Kultuuri ja traditsioonidega seoses leiti, et riigi pikaajalised eesmärgid tuleb täpsemalt kokku leppida. Mõnel juhul tunnetati, et „Eesti 2035“ täidab seda ülesannet ja nn poliitilised tuuled ei tohiks neid pikaajalisi suundi kõigutada (HTM, 2). Samas vastati ka, et pikaajalisi kokkuleppeid ei ole tehtud piisavalt ja kui otsuseid tehakse peamiselt vahetult pärast valimisi, võib mõni teema kuni uute valimisteni ootele jäädagi (KUM, 2).

Lahendusena tahetakse näha ka seda, et kui prognoosid näitavad teatud olulisi suundumusi, siis oldaks poliitilisel tasemel valmis komplekssete probleemidega tegelema, vältimaks pikaajaliste probleemide marginaliseerumist (HTM, 1).

Struktuuri ja reeglistiku puhul toodi eriti esile, et horisontaalse töökorralduse ja poliitikakujundamise rakendamine, kus eesmäärke seatakse ja nurjatuid probleeme lahendatakse ministriumiteülevalt, on hädavajalik. Osaliselt seda juba tehakse ja üha enam tajutakse ka selle vajalikkust (KUM, 1), aga ühe laua äärde tuleb veel tihemini istuda, kuna enamikku teemadest ei

saa lahendada üks ministeerium (HTM, 1). Ilmselt on tarvis pakkuda täiendavat motivatsiooni, kuidas soodustada ühiste laiemate eesmärkide seadmist, sest ka isiklikud kontaktid ammenduvad lõpuks (KUM, 2).

„Ühtepidi küll ametnikud üritavad oma teemades teiste ministeeriumitega koostööd teha, aga vaja on just tippjuhtide omavahelisi kokkuleppeid, et mis on prioriteet ... ja mõlema ministeeriumi inimesed tegelevad siis ühise eesmärgi nimel.“ (SOM, 3; HTM, 3).

„... nüüd oma majas vägagi üritame mõelda, et kui läheme uuringut tellima või analüüsi koostama, et kas see puudutab veel mõnda ministeeriumit, kes võiks tahta meiega tulla, isegi kui ta ei ole võimeline raha panema, vähemalt nii-öelda know-how'ga ...“ (KUM, 1)

Ühe lahendusena nähakse poliitikakujundamise viimist enam ministeeriumi poliitikakujundajate tasemele, kus on rohkem ressursi tulevikeseireks. Selles osas on intervjueeritavate hinnangul viimase kümnendi jooksul juba palju muutunud (KUM, 1; KUM, 3), aga kohati on veel näha sekkumist ministeeriumi taseme poliitikakujundusse (SOM, 3), kus tegelikult on mõistlik süveneda ja kasutada ka tulevikeseire meetodeid, et teha parimaid pikaajalisi valikuid.

Kuna poliitikakujundajate ajanappust mainisid peamise takistusena nii HTM-i (HTM, 3), RAM-i (RAM, 1) kui ka SOM-i (SOM, 3) esindajad, võib järeldada, et piisava ajalise ressursi võimaldamine muudatuste kaudu on kõige esimene eeldus ministeeriumites tulevikeseirega tegelemiseks ja selle seostamiseks strateegilise juhtimisega. Suuri täiendavaid rahalisi vahendeid lahendusena ei nähtud, kuid poliitikakujundajate ressurs, mida nad saavad kasutada pikaajaliste strateegiliste teemadega tegelemiseks, on määrava tähtsusega (SOM, 3; RAM, 1). Ministeeriumites on küll olemas üksused nii strateegiliseks planeerimiseks kui ka analüüsiks, aga nn sisuosakondadel, kes juhivad iga päev eri valdkondi, puudub piisav ressurs, et vaadata kaugemasse tulevikku.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Magistritöö uuris tulevikeseire kasutamist ja selle seost strateegilise juhtimisega Eesti ministeeriumites, tuginedes autori poolt välja pakutud taksonoomiale.

Esimesena analüüsis autor intervjuudele tuginedes, mil määral tulevikeseiret neljas ministeeriumis rakendatakse. Empiirilise uurimuse tulemusena selgus, et termin „tulevikeseire“ ei ole enamjaolt väga levinud ja selle sisu vajab veel tutvustamist, kuid kui autor selgitas, mida tulevikeseire hõlmab, kinnitasid kõik intervjuueeritud, et ministeeriumis kasutatakse tulevikeseire meetodeid küll, viiakse läbi ideekorjeid, kutsutakse kokku töögrupe, kaasatakse eksperte, koostatakse SWOT-analüüse, luuakse stsenaariume (nt ka eelnõude väljatöötamiskavatsuste raames) jne. Samas, kuna ülesandeid, mis on tulenenud kriisidest ja vajanud lahendamiseks nii lühemat kui ka pikemat aega, on olnud palju, kasutatakse neid meetodeid tihtipeale lähema tulevikuga seotult; kaugema tulevikuga seotult kasutatakse ka, kuid vähem. Ministeeriumite poliitikakujundajatelt oodatakse eelkõige praeguste murede lahendamist. Selgus, et tulevikeseire mängib Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises pigem mõõdukat rolli. Teistest erines rahandusministeerium, kelle puhul on selgemalt näha, et tulevikustsenaariumite koostamiseks on antud mandaat ja seetõttu on sellele ka rohkem ressursi planeeritud.

Poliitikakujundajatelt saadud sisendi põhjal võib öelda, et tulevikeseire kasutamisel eksisteerib erinevaid väljakutseid ja probleeme. Takistuste taksonoomia, mille töö autor on loonud teoreetilisele kirjandusele toetudes, võimaldas analüüsida intervjuudest saadud infot ja teha järeldusi Eesti avalikus halduses ette tulnud takistuste kohta. Vastanud töid esile takistusi kõigis taksonoomia kategooriates, nii oskuste ja teadmiste, tehnilise töökorralduse, kultuuri ja traditsioonide kui ka kehtiva struktuuri ja reeglistiku puhul. Kõik taksonoomias esile toodud takistused said intervjuueeritavate poolt ühes või teises sõnastuses ära mainitud. Sellest saab järeldada, et rahvusvahelises kirjanduses tavapärase tulevikeseire kasutamise takistustena loetletu kehtib ka Eesti avalikus halduses. Ühtegi sellist takistust, mida takistuste taksonoomia ei kataks, intervjuudest täiendavalt ei selgunud.

Taksonoomia võimaldab vajaduse korral koostada tervikliku ülevaate tulevikeseire rakendamisest Eesti ministeeriumites, mis omakorda annab hea aluse otsustamiseks, kuidas edaspidi tulevikeseiret strateegilise juhtimisega senisest enam integreerida.

Takistuste puhul leidsid enam kajastust struktuurist ja reeglistikust tulenevad takistused, millest ühe olulisemana sarnaselt Robergega (2013, lk 540) toodi välja ajalise ressursi puudust, nii laiemalt pikaajalistele suundumustele keskendumiseks kui ka tulevikeseire meetodite kasutamiseks, põhiosa ajast kulub ministeeriumite haldusalaga seotud praeguste ja tihti ka juba pikalt teada olevate probleemide lahendamisele, mis ei võimalda tulevikku analüüsida.

Teise olulise takistusena, mis kuulub taksonoomias samuti struktuuri ja reeglistiku alla, toodi esile raskused koostöös ehk osakonnapõhine töökorraldus olukorras, kus enamasti tuleb tegeleda mitmetahuliste probleemidega. Intervjueeritud nõustusid sisuliselt King ja Thomase (2007) esile tooduga, et keerulisi probleeme ei ole võimalik tervikliku ja valdkondadeülese koostööta lahendada. Ministeeriumite vahel küll tehakse teatud juhtudel koostööd komplekssete, haldusaladeüleste ülesannete lahendamiseks ja selles osas on intervjueeritavate sõnul toimunud positiivne areng: koostatakse ühiseid tegevuskavu, lähtutakse „Eesti 2035“ tegevuskavas kokku lepitud teemade jaotusest ning otsitakse koostöövõimalusi uuringute ja analüüside tellimisel, kus on selge, et teemad ulatuvad üle mitme ministeeriumi. Kuid aeg-ajalt on olukordi, kus ühisosa leidmine ja ühises tegevuskavas kokkuleppimine ei lähe kuigi ladusalt. Esineb horisontaalse koostöö ebaõnnestumist teatud teemades ja keskendumist ainult enda haldusalale peetakse (KUM, 2; HTM, 1) ka üheks takistuseks, miks pikaajaliste negatiivsete suundumustega seotud küsimusi ei õnnestu tulevikeseirele tuginedes strateegiliselt juhtida.

Samuti jäi takistusena kõlama, et teadmiste ja oskuste tase tulevikeseire kasutamiseks on kõikuv. Ministeeriumites on, eelkõige analüüsiüksustes ja strateegilise planeerimisega tegelevates üksustes, tulevikeseire meetodite kasutamise oskuste ja teadmiste tase kohati nii kõrge, et teadmisi jagatakse ka mujal koolitustena, kuid samas nähakse probleemi selles, et tulevikeseire meetodite rakendamiseks vajalikud teadmised ehk tulevikeseire kirjaoskus ei ole kogu ministeeriumis ühtlane ja nii heal tasemel, et ministeeriumite poliitikakujundajad sooviks seda kasutada. Intervjueeritavad leidsid nii nagu Fuerth ja Faber (2012, lk 27), et teatud meetodid võivad eeldada erioskusi (SOM, 2) ning poliitikakujundajate erinev ettevalmistus ei pruugi seda sisaldada ehk poliitikakujundajad vajavad tulevikuseire meetodite kasutamiseks vastavat koolitust.

Kultuuri ja traditsioonide puhul toodi esile, nii nagu on teinud van der Steen ja van Twist (2013), et praegune poliitikakujundus keskendub siiski keskpikale perspektiivile Pinge tulevikeseiret kasutavate poliitikakujundajate pikaajalise perspektiivi ja poliitikute poolt avaldatava surve vahel lühiajalise perspektiivi kasutamiseks tähendab ka seda, et üksuse töörutiinides kipuvad

domineerima lühemad ajahorisandid. Perspektiivi tuleb muuta süsteemideüleselt. Kõige vähem toodi takistusi esile tehnilise töökorralduse puhul ja pigem pigem ei nähtud probleemi erinevate huvipoolte kaasamises. Kõige enam toodi tehnilises töökorralduses esile, et selles ei ole veel tekkinud regulaarsust ja süsteemsust.

Tabel 3. Enim levinud tulevikeseire ja strateegilise juhtimise integreerimise takistused Eesti avalikus halduses

OSKUSED JA TEADMISED	TEHNILINE TÖÖKORRALDUS
Tulevikeseire vähene kirjaoskus. Lisaks ei soodusta keskkond vaba mõtlemist ja arutelu, individuaalset ega meeskondlikku arengut.	Tulevikeseire ebaregulaarsus ja süsteemitus.
Tulevikeseire vähene tunnetatud väärtus (sh avaliku sektori juhtide poolt).	
KULTUUR JA TRADITSIOONID	STRUKTUUR JA REEGLISTIK
Strateegilises juhtimises keskendutakse lühiajalisele perspektiivile.	Osakonnapõhine töökorraldus ja poliitikakujundus, samas vajadus tegeleda mitmetahuliste ja nurjatute probleemidega.
Poliitikutel on ootus kiireteks ja lihtsateks lahendusteks, kuivõrd poliitiline eluiga võib olla lühike.	Ressursse (eelarveliste vahendite ja personali) tulevikeseirega tegelemiseks napib.

Allikas: autori kokkuvõtted taksonoomiale tugineva empiirilise uurimuse põhjal

Tuleviku analüüsimine, et anda teavet planeerimiseks, jälgides sisemisi ja väliseid muutusi ning uusi vajadusi, mis annaks võimaluse arendada perifeerset nägemist ehk varajast hoiatamist ja võimet probleemidega paremini toime tulla (Fidler, 2011), ei ole ministeeriumites alati esikohal. Kuna Eesti ministeeriumites luuakse stsenaariume võimalikest tulevikus toimuvatest sündmustest veel vähe (ASK küll teeb, aga vaid ühest osast ja teisest tellija vajaduse põhjal), siis ei saa ka erinevateks ülesanneteks valmis olla, mille puhul on ohumärke ehk kohati juba näha olnud (SOM, 2). See on suuresti tingitud ressursipuudusest. Seni kuni ministeeriumite poliitikakujundajad on kohustatud tegelema esmajärjekorras jooksvate teemadega (SOM, 3; HTM, 3), ei ole võimalik rääkida haldusaladeülesest tulevikeseirele tuginevast strateegilisest juhtimisest, mille eestvedajad

oleksid ministeeriumite poliitikakujundajad ja mis oleks nende poliitikakujundamiseks piisavalt detailne.

Riigi tasandil kokku lepitud strateegiline planeerimine ja juhtimine küll toimib ning sealjuures kasutatakse osaliselt ka tulevikeseire meetodeid, nt „Eesti 2035“ raames võeti aluseks ka ASK stsenaariumid, kuid ministeeriumite strateegilises juhtimises keskendutakse endiselt ka olemasolevatest ehk praegustest probleemidest ülevaate loomisele ja nende lahendamisele (SOM, 1; SOM, 2; HTM, 3).

Kuna Arenguseire Keskuse analüüside tellijaks on Riigikogu ja nende peamine eesmärk on pakkuda sisendeid riiklikult olulistel teemadel diskussiooni algatamiseks ja argumenteeritud diskussiooni läbiviimiseks, mis tugineb selgetele stsenaariumitele, siis need materjalid ei ole praegu ega hakka ka edaspidi olema sisendiks ministeeriumite poliitikakujundajatele, sest neid ei tehta teadlikult ministeeriumitele vajalikus detailsusastmes.

On selge, et ministeeriumid ei saa eirata hetkel eksisteerivaid probleeme, mis on haldusalas esile kerkinud, sest see mõjutab osaliste igapäevast heaolu. Samuti on vaja adresseerida neid probleeme, mida tuleks lahendada lähiaastatel, aga kindlasti vajavad tähelepanu ka riigi toimimist ja inimeste heaolu puudutavad küsimused pikemas vaates, nt aastani 2035, 2045 või 2070.

Magistritöös läbi viidud empiiriline uurimus kinnitas Tõnuristi ja Hansoni (2020, lk 2) väidet, et hoolimata asjaolust, et tulevikeseire vahendeid integreeritakse poliitikakujundamisse üha rohkem, puudub valitsustel sageli praktiline arusaam sellest, kuidas ebakindlat tulevikku ette näha, aga ka sellest, kuidas soovitud pikaajaliste tulemuste saavutamiseks täna tegutseda.

Empiirilise uuringu viimases osas keskenduti võimalikele lahendustele, mida ministeeriumid saaksid tulevikeseire ja strateegilise juhtimise paremaks seostamiseks kasutada. Ka siin koostas autor taksonoomia, mis hõlmas teaduskirjanduses käsitletud lahendusi, mille põhjal analüüsiti intervjueeritutel kogutud vastuseid. Samal ajal mainiti ka lahendusi igas lahenduste kategoorias ehk nii teadmiste ja oskuste, tehnilise töökorralduse, kultuuri ja traditsioonide ning struktuuri ja reeglistikuga seoses.

Kuigi intervjueeritavad kinnitasid, et üldiselt ollakse kursis sellega, mis tulevikeseire on, ja kirjaoskus on hea, jõuti mitmelgi juhul veendumusele, et ilmselt on tase ministeeriumi sees

piisavalt kõikuv, et tasuks ka teadmiste ja oskuste täiendamisse ja taseme ühtlustamisse panustada. Nii nagu Miller (2007, lk 347) ja Bootz (2010, lk 1589) esile tõid, on tulevikeseire kirjaoskuse parandamine oluline, et soodustada tulevikeseire integreerimist strateegilisse juhtimisse. Miller (2007, lk 347) rõhutab, et kui kasutajad mõistavad, et tulevikeseire ei tähenda tuleviku ennustamist ja tulevikeseire ei ole „tulevik“, siis hakatakse seda ka senisest enam kasutama. Intervjueeritavad peavad, nii nagu on ka kirjanduses (Bootz, 2010, lk 1589) esile toodud, oluliseks tulevikeseire sisu laiemat tutvustamist selle väärtuse kasvatamiseks.

Kuna intervjueeritavad (HTM, 2; HTM, 3; KUM, 1; KUM, 2; SOM, 2) kinnitasid tulevikeseire takistuste puhul, et tänapäeval tellitakse uuringuid ja koostatakse arengukavu, erinevalt varasemast, kokkulepitud kindla korra järgi ja kaugemasse tulevikku vaatavalt, samuti lähtutakse oma töös „Eesti 2035“ tegevuskavast, mis tugineb osaliselt tulevikeseirele, siis muul moel tulevikeseire tegevusi regulaarselt läbi ei viida. Arutledes selle üle, millele kulub poliitikakujundajate aeg peamiselt ja kui palju suudetakse pöörata tähelepanu pikaajalisele perspektiivile, mööndi, et süsteemsem ja regulaarsem plaan ning kindlad kokkulepped tulevikeseirega tegelemiseks võiksid aidata tulevikeseiret paremini ära kasutada ja seda senisest enam strateegilisse juhtimisse integreerida. Intervjueeritavad nõustusid Janzwood ja Pierederi (2019, lk 617) väitega, et poliitikakujundajatele on tulevikeseirest abi, kui sellega tegeletakse regulaarselt, viies rõhu protsessilt rohkem tegelikule lõpptulemusele.

Poliitikakujundajad olid enamjaolt arusaamisel, et arengukavade koostamisel kasutatakse tänapäeval tulevikeseire meetodeid ja vaadatakse vähemalt keskpikas tulevikus ette, kuid igapäevases töös keskendutakse kiireloomuliste probleemidele. Lahendusena nähti (HTM, 3; SOM, 3) siin veelgi täpsemat prioriseerimist ministeeriumis, mis on ehk seotud taksonoomias viienda, kultuuri ja traditsioonide lahendusega, mis räägib poliitikakujundamise viisist. Rahvusvaheliselt ja ka Eestis levinud probleem (SOM, 3; HTM, 1), et poliitikud tahavad kiireid ja lihtsaid lahendusi, vajab teadvustamist. Tuleb mõista, et komplekssete probleemide lahendused peavad enamasti olema pigem mitmetahulised, vastasel juhul ei suuda need probleemi lahendada (King & Thomas, 2007, lk 792). See aga nõuab aega. Komplekssed probleemid nagu rahvastiku vähenemine kehaline aktiivsus, haridussüsteemi põhimõttelised muudatused jne on pikaajalised protsessid, mille puhul tuleb arvestada, et muutuste esilekutsumiseks kulub palju aega. Selliste probleemide puhul võib osutuda vajalikuks poliitikakujundamise viisi muuta. Näiteks ei ole kaitseministeeriumile traditsiooniliselt seatud lühemaajalisi eesmärke, sest on üldteada, et riiklik

Julgeolek ületab praeguste poliitikute eluea piiri. (*Ibid*, lk 792) Sarnaseid nurjatuid probleeme leiab tänapäeval ka paljudes teistes valdkondades ja sellega tuleb arvestada.

Struktuuri ja reeglistiku puhul töid peaaegu kõik intervjueritud esile horisontaalse koostöö vajaduse, mida on võimaliku lahendusena maininud ka Joyce (2014, lk 9). Ta tõi esile, et kuna avalikus halduses on tavapärane, et ministriumite teemad kattuvad osaliselt, tuleb horisontaalset koostööd igal juhul teha. Intervjueritavad leidsid, et see on aastate jooksul palju paranenud, ent kuna ilmselt on ka ootused koostööle muutunud, leiavad nad, et seda tuleks veelgi motiveerida ja igati soodustada, nii nagu on ka King ja Thomas (2007, lk 792) esile tõstnud, rõhutades asutuste ja üksuste ülese lahendusena ühiste regulaarsete kohtumiste korraldamist, et tegeleda ühiste komplekssete probleemidega. Fuerth ja Faber (2012, lk 42) nimetavad seda strateegiliseks grupeerimiseks.

Ajalise ressursi nappuse osas on lisaks prioriseerimisele tarvis ka kaaluda täiendavate ressursside planeerimist. Siis saab rääkida ka strateegilisest juhtimisest, mis on tulevikeseirega hästi seotud. Sama on toonud esile Dreyer ja Stang (2013), nimelt et tulevikeseire algatused peavad olema hästi varustatud, seda täiskohaga töötajate olemasolu poolest, kes suudavad juhtida tulevikeseirega seotud tegevusi nii organisatsioonis kui ka koostöös strateegiliste partneritega, ning poliitikakujundajatele osalemiseks eraldatud aja poolest. Intervjueritud olid siin erakordselt ühel meelel. Ainukesena eristus taas rahandusministeerium, mille esindajad leidsid, et ressursi pikaajalise perspektiiviga tegelemiseks on planeeritud piisavalt ja täiendavalt sellist lahendust vajalikuks ei peeta.

Lahenduste taksonoomias mainimata võimalusena toodi esile lahendus arendada Eesti võimekust tegeleda tulevikeseirega rahvusvahelise koostöö kaudu. Rõhutati vajadust tugevdada sel teemal kontakti Soomega, millest Eesti võiks märgatavat kasu saada.

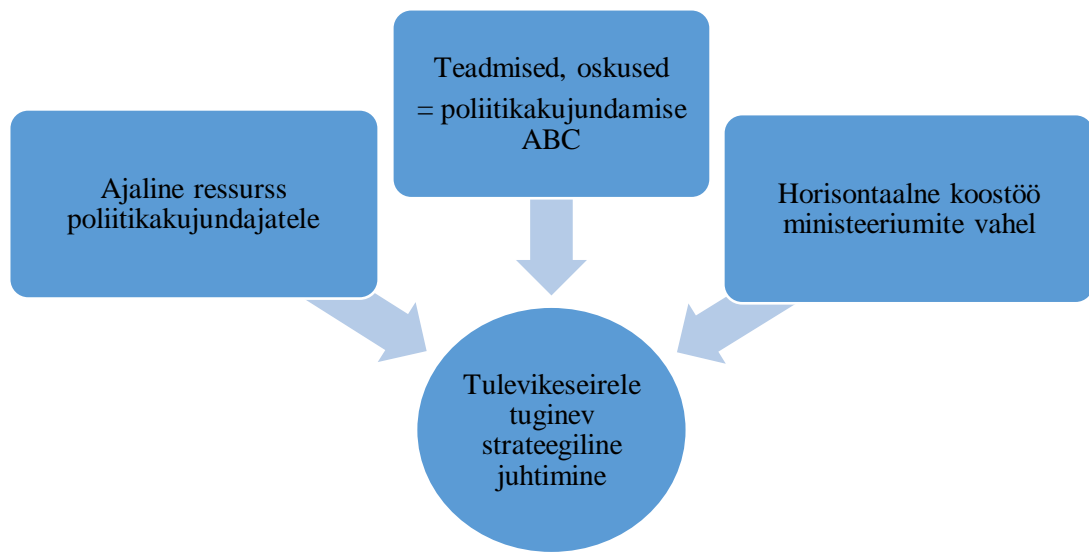
Autor koondas järgnevasse tabelisse intervjuudes enim mainitud lahendused, mis ühtivad ka teoreetilises kirjanduses esiletooduga. Tabel annab hea ülevaate sellest, mis on võimalikud lahendused igas kategoorias, mis on ministriumite poliitikakujundajate hinnangul hetkel kõige aktuaalsemad.

Tabel 4. Võimalikud lahendused tulevikeseire ja strateegilise juhtimise paremaks integreerimiseks Eesti avalikus halduses

OSKUSED JA TEADMISED	TEHNILINE TÖÖKORRALDUS
Teadmiste jagamine tulevikeseire võimalustest, tulevikeseire n-ö kirjaoskuse parandamine ja selle taseme ühtlustamine. Turvalise keskkonna loomine avatult mõtlemiseks, võimaluste loomine uute oskuste arendamiseks.	Tulevikeseire tegevuste regulaarsem läbiviimine.
Tulevikeseire sisu laiem tutvustamine selle väärtuse kasvatamiseks.	
KULTUUR JA TRADITSIOONID	STRUKTUUR JA REEGLISTIK
Strateegilises juhtimises keskendumine eelkõige pikaajalisele perspektiivile.	Horisontaalse töökorralduse ja poliitikakujundamise rakendamine, kus eesmärged seatakse ja nurjatuid probleeme lahendatakse üksusteüleselt (teiste osakondade, asutuste personali regulaarne kaasamine).
Poliitikakujundamise viisi muutmine.	Piisavate ressursside (eelarveliste vahendite ja personali) planeerimine tulevikeseirega tegelemiseks.

Allikas: autori koostatud teoreetilise osa ja empiirilise analüüsi põhjal

Nii nagu ministeriumite poliitikakujundajad esile tõid, on väga oluline prioriseerida. Seetõttu on ka autor veel täiendavalt seitsmest lahendusest esile toonud kolm peamist lahendust, millest ministeriumid saavad alustada, et parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti avalikus halduses. Esiteks on oluline võimaldada poliitikakujundajatele ajalisi ressursse, motiveerida horisontaalset koostööd ning täiendada ja ühtlustada teadmiste ja oskuste taset.



Joonis 2. Võimalikud lahendused tulevikeseire ja strateegilise juhtimise paremaks integreerimiseks Eesti avalikus halduses
Allikas: autori koostatud empiirilise analüüsi põhjal

- 1) Ajalise ressursi võimaldamine ministriumite poliitikakujundajatele tulevikeseirega tegelemiseks (töökorralduslike muudatuste kaudu). Intervjueeritud töid esile, et igapäevaste probleemide lahendamine ei võimalda tegeleda tulevikeseirele tugineva strateegilise juhtimisega, ning mainiti, et prioriseerida on vaja senisest enam. Seega tuleks mõelda sellele, kuidas valikuid selgemalt teha ja seatud eesmärgid prioriteetide järjekorda panna. Kui praegune olukord ei võimalda poliitikakujundajatel isegi riiklikus arengustrateegias kokku lepitud tegevustele keskenduda, rääkimata ministriumi enda tasandil märgatud olulistest tulevikusuundadest, mille puhul tasuks tulevikeseiresse rohkem panustada, siis ehk tuleb väiksematest ja vähem olulistest muudatustest loobuda. Rahaliste vahendite olulist lisamist autor lahendusena ei näe, kuid selgemate prioriteetide seadmine oleks poliitikakujundajatele tänapäeval ilmselt abiks ka tulevikusuundadele keskendumisel.
- 2) Ministriumidevahelise horisontaalse koostöö soodustamine, motivatsiooni suurendamine, et muuta nurjatute probleemide lahendamine tõhusamaks. See muudatus annab ehk panuse ka esimesse muudatusse, pakkudes tõhususe suurenemisel poliitikakujundajatele täiendavat ajalist ressursi, ent seda küll kahjuks alles positiivse

pikaajalise mõjuna. Kuna tänapäeval on ministeeriumid keskendunud mõnikord ikka rohkem oma haldusalas olevatele probleemidele ning nendega seotud tööplani tegevustele ja tulemustele, tuleb leida viise, kuidas soodustada senisest enam ühiste eesmärkide seadmist ja tegevuskavade koostamist, kus koostöö on protsessi sisse kirjutatud.

- 3) Poliitikakujundajatele täiendavate teadmiste ja oskuste pakkumine, tutvustades tulevikeseire meetodeid ja andes teadmisi, kuidas neid saab strateegilise juhtimisega tõhusamalt seostada, võib samuti aidata tulevikeseiret paremini strateegilise juhtimisega seostada. Intervjuude käigus selgus, et alustavatele poliitikakujundajatele küll pakutakse koolitusi nii dokumendihaldussüsteemi kohta kui ka üldiselt ministeeriumi tundmaõppimiseks. Samas sellist koolitust, mis annaks head teadmised poliitikakujundamisest ja tulevikeseirest, ei pakuta, mistõttu tasub mõelda ka sellisele koolitusele. Ühe intervjuus osalenu sõnul oli nende ministeerium koolitamisega juba alustanud, aga tulevikeseire kirjaoskust parandavat koolitust tasuks kaaluda kõigis ministeeriumites.

Kõik kolm mainitud lahendust on omavahel tihedalt seotud ja neid tuleks võimaluse korral rakendada korraga. Arvestades taksonoomias esile toodud ja intervjuudest kõlama jäänud muid lahendusi, tuleb arvestada, et need on vaid esimesed sammud, millele peaksid järgnema teised.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli uurida tulevikeseire kasutamist ja selle integreeritust strateegilise juhtimise Eesti avalikus halduses, täpsemalt ministeeriumites. Tulevikeseire kasutamist Eesti ministeeriumites ei ole varem uuritud. Selleks et minna teemas sügavuti, viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud nelja ministeeriumi kolme taseme poliitikakujundajate ja Arenguseire Keskuse esindajaga. Teoreetilises osas autori poolt välja töötatud taksonoomiate valguses ja poolstruktureeritud intervjuude abil uuriti magistritöös, mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises, millised takistused strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel eksisteerivad ning kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites.

Töö teoreetilises osas tutvustati tulevikeseiret, selle olemust, olulisust ja meetodeid ning tulevikeseire kasutamise potentsiaali strateegilises juhtimises. Autor lõi rahvusvahelisele kirjandusele tuginedes ülevaate levinumatest takistustest, mis on seotud tulevikeseire ja strateegilise juhtimise omavahelise seostamisega, ning selle tulemusena töötas välja uue taksonoomia. See hõlmab ligi kahtekümmet avalikus halduses eksisteerivat takistust, mida eri autorid on varem esile toonud, senisest veel süsteemsemal kujul, paigutades kõik võimalikud takistused nelja kategooriasse: oskused ja teadmised, tehniline töökorraldus, kultuur ja traditsioonid ning struktuur ja reeglistik. Omavahel seotud takistused on lahti mõtestatud, tuues esile võimalikud põhjused ja avaldumise viisid.

Magistritöö empiirilises osas uuriti dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuude kaudu esmalt, mil määral tulevikeseiret ministeeriumites kasutatakse. Seejärel uuriti tulevikeseire strateegilises juhtimises kasutamisel eksisteerivaid takistusi, mille analüüsimisel võeti teoreetiliseks aluseks autori loodud taksonoomia.

Uurimuse tulemusena selgus, et Eesti avalikus halduses kasutatakse tulevikeseire meetodeid, kuid vähesel määral ja peamiselt keskpika perspektiiviga seoses. Teistest eristub rahandusministeerium, kelle ülesanded on oma olemuselt enam pikaajalise vaatega seotud. Arenguseire Keskuse

koostatavate stsenaariumitega ollakse kursis, kuid neile strateegilises juhtimises tihtipeale ei tugineta, kuna jäävad ministeeriumite jaoks liiga üldisele tasemele, mis ei anna vajalikku sisendit poliitikakujundamiseks. Osaliselt on need aluseks ministeeriumite tegevusele „Eesti 2035“ arengustrateegia kaudu. Peamiste takistustena toodi esile ajalise ressursi puudumine ministeeriumite poliitikakujundajate igapäevatoös, et tegeleda pikaajaliste teemadega ja kasutada sh tulevikeseiret; puudujäägid horisontaalses koostöös ministeeriumite vahel, kus kohati keskendutakse ikka veel liialt enda haldusala küsimustele, nägemata ühisosa; ja tulevikeseire ebaühtlane nn kirjaoskus, mis ei taga ühiseid arusaamu ja valmisolekut tulevikeseiret kasutada.

Uuringus osalenute hinnangul on oluline parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites. Teoreetilises raamistikus loodud taksonoomiale tugineva empiirilise analüüsi tulemusena esitab autor kolm ettepanekut tulevikeseire ja strateegilise juhtimise paremaks integreerimiseks. Esmalt tuleb püüelda selle poole, et poliitikakujundajatele oleks võimalik anda rohkem aega, et nad saaksid pikaajaliste teemadega tegeleda, sh tulevikeseiret rakendada, teiseks leida praktilisi viise senisest veelgi tihedama horisontaalse koostöö motiveerimiseks ministeeriumite vahel ning kolmandaks tuleks pakkuda poliitikakujundajatele enesetäiendamise võimalusi, et tõsta tulevikeseire kirjaoskuse taset ja ühtlustada seda ministeeriumiteülelalt.

Kui tugineda nii Arenguseire Keskuse esindaja kui ka ministeeriumite esindajate vastustele, saab järeldada, et ASK analüüsid, mis on Riigikogule diskussioonide algatamiseks koostatud, on väga hea materjal, et saada üldine ülevaade eri valdkondadega seotud suundadest, mis annavad olulisi märguandeid võimalikest ohtudest tulevikus, millele tuleks juba praegu tähelepanu pöörata. Samas, kui eesmärk on tagada kõigis haldusalades senisest suurem valmisolek teha kiireid ja läbimõeldud otsuseid ka pikaajalises perspektiivis, tuleb igas valdkonnas tegeleda põhjalikumalt tulevikeseirega. Küsimus on, kas selleks peaks muutma Arenguseire Keskuse ülesandeid või korraldama ministeeriumite tööd nii, et poliitikakujundajad saaksid oma haldusalas kulutada enam ressursi ka pikaajalistele küsimustele ja tulevikeseirele. Autori hinnangul on viimane lahendus kulutõhusam, tuginedes teadmisele, et haldusala igapäevasest poliitikakujundamisest saadud teadmised on niivõrd põhjalikud, et sellist kompetentsi täiendavalt mujale luua oleks liialt ressursimahukas. Pigem tasuks ministeeriumite senist fookust praegustelt põletavatelt teemadelt kaugemasse tulevikku nihutada, kasutades eelmises peatükis pakutud lahendusi.

Magistritöös keskenduti Eesti avaliku halduse tulevikeseire ja strateegilise juhtimise omavahelistele seostele, tulevikeseire kasutamise ulatusele ja takistustele. Kuigi töös tehtud järeldused ei pruugi olla üldistatavad kõigile ministriumidele, annab see hea aluse teemat täiendavalt uurida. Edaspidisel uurimisel tasub kaaluda võimalust kasutada kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid uurimismeetodeid kombineerituna, et saada veelgi täpsemaid andmeid ja teemat sügavamalt analüüsida. Täiendav uuring võimaldaks teha laiemaid järeldusi Eesti avaliku halduse strateegilise juhtimise ja tulevikeseire seoste kohta.

SUMMARY

LINKING FORESIGHT AND STRATEGIC MANAGEMENT: THE CASE OF ESTONIAN MINISTRIES

Lemme Palmet

The aim of the master's thesis was to study the use of foresight for strategic management in Estonian public administration, and more specifically in ministries. The use of foresight in Estonian ministries has not been studied before. To delve into the topic, semi-structured interviews were conducted with three levels of policymakers from four ministries and a representative from the Estonian Foresight Centre. Using theory and semi-structured interviews, the thesis explored the extent to which foresight play a role in strategic management in Estonian public administration, what obstacles exist in combining strategic management and foresight, and how to improve the relationship between foresight and strategic management in Estonian ministries.

In the theoretical part of the thesis, foresight was introduced, including its essence, importance, methods, and potential use in strategic management. Based on international academic literature, the author provided an overview of the common obstacles associated with linking foresight and strategic management and, as a result, developed a new taxonomy. It covers nearly twenty obstacles that exist in public administration, which different authors have previously highlighted, in a more systematic way by categorizing all possible obstacles into four categories: skills and knowledge, technical organization, culture and traditions, and structure and regulations. The interrelated obstacles are analyzed by highlighting possible causes and ways of manifestation.

The empirical part of the master's thesis examined, through document analysis and semi-structured interviews, firstly the extent to which foresight is used in ministries. Then, the obstacles to using foresight in strategic management were analyzed, based on the taxonomy created by the author.

The study revealed that foresight methods are used in Estonian public administration, but to a limited extent and mainly in connection with medium-term perspectives. The Ministry of Finance stands out from others, as its tasks are more related to a long-term view. Policymakers are aware of the scenarios prepared by the Development Foresight Centre, but they are often not relied on in strategic management, as they remain too general for ministries and do not provide the necessary

input for policymaking. Partially, they serve as a basis for the ministries' actions through the "Estonia 2035" development strategy. The main obstacles identified were the lack of time resources for policymakers in ministries to deal with long-term issues and to use foresight methods, deficiencies in horizontal cooperation between ministries, where the focus is still too much on their own administrative issues without seeing the common ground, and uneven "literacy" in foresight methods, which does not guarantee a common understanding and readiness to use them.

The participants of the study consider it important to improve the relationship between foresight and strategic management in Estonian ministries. During the interviews, options were offered for better integration of the two fields. Based on the responses, the first step should be to strive for giving policymakers more time to deal with long-term issues, including the use of foresight, and to find practical ways to motivate even closer horizontal cooperation between ministries. In addition, opportunities for self-improvement should be offered to policymakers to raise the level of foresight literacy and to standardize it across ministries.

Based on the responses of both the representative of the Foresight Centre and the representatives of the ministries, it can be concluded that the analyses prepared by the Foresight Centre for initiating discussions in the *Riigikogu* are a very good material for getting a general overview of trends related to different fields, which provide important signals of possible future threats that should already be paid attention to. However, if the goal is to ensure greater preparedness in all administrative areas for making quick and thoughtful decisions in the long-term perspective, more thorough foresight work needs to be done in each field. The question is whether the tasks of the Foresight Centre should be changed or whether the work of the ministries should be organized in such a way that policymakers could spend more resources on long-term issues and foresight work in their administrative areas. The author's opinion is that the latter solution is more cost-effective, based on the knowledge that the expertise gained from everyday policymaking in the administrative areas is so thorough that creating additional competence elsewhere would be too resource-intensive. Rather, the focus of the ministries should be shifted further into the future, using the solutions proposed in the previous chapter.

The master's thesis focused on the interrelationships between foresight and strategic management in Estonian public administration, as well as the scope and obstacles of using foresight. Although the conclusions drawn in the thesis may not be generalized to all ministries, it provides a good

basis for further research on the topic. In future research, it would be worthwhile to consider the possibility of combining quantitative and qualitative research methods to obtain even more precise data and to analyze the topic more deeply. Further research would enable wider conclusions to be drawn about the interrelationships between strategic management and foresight in Estonian public administration.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Adams, W.C. (2015). Conducting Semi-Structured Interviews. In Wholey, J.S., Harty, H.P., Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (pp. 492–505) Jossey-Bass, San Francisco.
- Aligica, P. D. (2005). Scenarios and the growth of knowledge: notes on the epistemic element in scenario building. *Technological Forecasting and Social Change*, 72(7), 815–824.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2005.01.001>
- Andersson, J., & Keizer, A.-G. (2014). Governing the future: science, policy and public participation in the construction of the long term in the Netherlands and Sweden. *History and Technology*, 30(1-2), 104–122.
<https://doi.org/10.1080/07341512.2014.932563>
- Andersson, J. (2018). *The Future of the World: Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post Cold War Imagination*. Oxford: Oxford University Press.
- Arenguseire Keskuse kodulehekülj. Kasutatud 04.01.2023, kättesaadav:
<https://arenguseire.ee/meist/>
- Arenguseire seadus (ASeS). RT I, 28.12.2017, 15.
- Atieno, C. P. (2009). An analysis of the strengths and limitation of qualitative and quantitative research paradigms. *Problems of Education in the 21st Century*, 13, 13–18.
- Bakvis, H. (2000). Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend: a report from Canada. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 71–103.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00124>
- Bootz, J.-P. (2010). Strategic foresight and organizational learning: A survey and critical analysis. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), 1588–1594.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.06.015>
- Bryman, A. (2012). *Research Designs. In Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Burrows, M., & Gnad, O. (2018). Between ‘muddling through’ and ‘grand design’: Regaining political initiative – The role of strategic foresight. *Futures*, 97, 6–17.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.06.002>

- Busetto, L., Wick, W., & Gumbinger, C. (2020). How to Use and Assess Qualitative Research Methods. *Neurological Research and Practice*, 2(14).
<https://doi.org/10.1186/s42466-020-00059-z>
- Dreyer, I., & Stang, G. (2013). *Foresight in governments – practices and trends around the world*. Yearbook of European Security: YES 2013, EU Institute for Security Studies. Kasutatud 16.02.2023, kättesaadav: www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2013
- Eesti 2035 arengustrateegia*. Kasutatud 10.02.2023, kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>
- Eesti teadus- ja arendustegevuse, innovatsiooni ning ettevõtluse arengukava 2021–2035. Kasutatud 02.05.2023, kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/media/4108/download>
- Fidler, D. (2011). Foresight defined as a component of Strategic Management. *Futures*, 43(5), 540–544.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2011.02.005>
- Flick, U. (2011). *Introducing Research Methodology: A Beginner's Guide to Doing a Research Project*. SAGE Publications Ltd.
- Fuerth, L. S., & Faber, E. M. H. (2012). *Anticipatory Governance – Practical Upgrades, Project on Forward Engagement*. Washington, D. C.: Elliott School of International Affairs, The George Washington University.
- Funtowicz, S., & Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755.
[https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035*. Kasutatud: 02.05.2023, kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/media/4251/download>
- Heaolu arengukava 2023-2030*. Kasutatud 24.03.2023, kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/media/5887/download>
- Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore, and The Netherlands. *Futures*, 42(1), 49–58.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Heo, K., Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research* 9(9).
<https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-y>
- Hines, A., & Gold, J. (2015). An organizational futurist role for integrating foresight into corporations. *Technological Forecasting and Social Change*, 101, 99–111.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.04.003>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Medicina

- Janzwood, S., Piereder, J. (2019). "Mainstreaming" foresight program development in the public sector. *Foresight*, 21(5), 605-624.
<https://doi.org/10.1108/FS-11-2018-0093>
- Jemala, M. (2010). Evolution of foresight in the global historical context. *Foresight*, 12(4), 65–81.
<https://doi.org/10.1108/14636681011063004>
- Johansen, B. (2007). *Get There Early: Sensing the Future to Compete in the Present*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Johnson, G. (2002). Data Collection: Surveys and Focus Groups. In *Research Methods for Public Administrators*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
- Johnson, B., & Christensen, L. (2012). *Educational Research: Quantitative, Qualitative, and Mixed Approaches* (4th ed.). SAGE Publications, Inc.
- Jones, P. (2017). *The futures of Canadian governance: Foresight competencies for public administration in the digital era*. Canadian Public Administration. Wiley Online Library.
<http://dx.doi.org/10.1111/capa.12241>
- Joyce, P., Bryson, J. M., & Holzer, M. (2014). Introduction. In P. Joyce, J. M. Bryson, M. Holzer (Eds.), *Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe*, 1–17
- Kapucu, N. (2012). *Disaster and Emergency Management: methods and applications*. CRC Press.
- King, D. A., & Thomas, S. M. (2007). Big lessons for a healthy future: this week's report on obesity policy in the United Kingdom highlights three challenges for scientists and politicians working together. *Nature*, 449(7164), 791–792.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Koteen, J. (1989). *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. NY: Praeger.
<https://doi.org/10.4324/9781482275865>
- Kultuuri arengukava 2021-2030*. Kasutatud: 24.03.2023, kättesaadav:
<https://www.valitsus.ee/media/4255/download>
- Lichtenstein, B. B., & Plowman, D. A. (2009). The leadership of emergence: a complex systems leadership theory of emergence at successive organizational levels. *The Leadership Quarterly*, 20(4), 617–630.
- Lusk, S., & Birks, N. (2014). Thinking Strategically: Methods and Approaches. In *Rethinking Public Strategy* (pp. 110–145). Palgrave Macmillan.
- Lustig, P. (2017). *Strategic Foresight: Learning from the Future*. Kindle Edition.

- Miles, I., & Keenan, M. (toim). (2002). *Practical guide to regional foresight in the United Kingdom*. Kasutatud 13.03.2023, kättesaadav: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4e7728e-fd41-4d12-a030-0cbd851707d0>
- Miller, R. (2007). Futures literacy: A hybrid strategic scenario method. *Futures*, 39(4), 341–362. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2006.12.001>
- OECD (2019). Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures. Kasutatud: 10.03.2023, kättesaadav: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>
- OECD (2022). Anticipatory Innovation Governance Model in Finland: Towards a New Way of Governing. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a31e7a9a-en>
- Olev, A. & Alumäe, T. (2022). Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic Journal of Modern Computing*, 10(3), 409–421.
- Popper, R. (2008). How are foresight methods selected? *Foresight*, 10(6), 62–89. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/14636680810918586/full/html>
- Raudla, R. (2023, 30.jaanuar). Tuleviku väljakutseteks vajame tugevamat riiki. *Postimees* Kasutatud 24.03.2023, kättesaadav: <https://arvamus.postimees.ee/7701723/ringa-raudla-tuleviku-valjakutseteks-vajame-tugevamat-riiki>
- Riigikantselei põhimäärus. RT I, 04.01.2022, 14.
- Riedy, C. (2009). The influence of futures work on public policy and sustainability. *Foresight*, 11(5), 40–56.
- Rijkens-Klomp, N., & van der Duin, P. (2014). Evaluating local and national public foresight studies from a user perspective. *Futures*, 59, 18–26. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2014.01.010>
- Roberge, I. (2013). Futures construction in public management. *International Journal of Public Sector Management*, 26(7), 534–542. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2012-0074>
- Riigikantselei kodulehekül. Kasutatud 02.04.2023, kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/poliitikakujundamise-kvaliteedi>
- Smith, J.A., Flowers, P., Larkin, M. (2009). *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*. Los Angeles, CA: Sage Publications Ltd.
- Schmidt, J. M. (2015). Policy, planning, intelligence, and foresight in government organizations. *Foresight*, 17(5), 489–511. <https://doi.org/10.1108/FS-12-2014-0081>

- Schultz, W. L. (2012). *The History of Futures. The Future of Futures.*
- Schwartz, P. (1991). *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World.* New York: Crown Publishing Group.
- Slaughter, R. A. (1995). *The Foresight Principle: Cultural Recovery in the 21st Century.* Westport, CT: Praeger.
- SOIF (2021). Features of effective systemic foresight in governments globally.
- Streib, G. (1992). Applying Strategic Decision Making in Local Government. *Public Productivity & Management Review*, 15(3), 341–354.
<https://doi.org/10.2307/3380615>
- Tööturg 2035: tööturu tulevikusuunad ja -stsenariumid* (2018). Arenguseire Keskus.
- Tõnurist, P. & Hanson, A. (2020). Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 44, Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>
- Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord. RT I, 23.12.2019, 5.
- Van der Steen, M. A., & van Twist, M. J. W. (2013). Foresight and long-term policy-making: an analysis of anticipatory boundary work in policy organizations in The Netherlands. *Futures*, 54, 33–42.
<https://doi.org/10.1016/j.futures.2013.09.009>
- Wilkinson, G., Monkhouse, E. (1994). Strategic Planning in Public Sector Organizations. *Executive Development*, 7(6), 16–19.
<https://doi.org/10.1108/09533239410071878>
- Zittoun, P. (2021). Interviewing in Public Administration. *In Oxford Research Encyclopedias. Politics.* Oxford University Press
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1445>

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Ministeerium	Intervjuu planeeritud läbiviimise aeg	Kestus
Rahandusministeerium (RAM, 1)	14.04.23, 13.30-14.00	30 min
Rahandusministeerium (RAM, 2)	06.04.23, 13.00-14.00	30 min
Kultuuriministeerium (KUM, 1)	14.04.23, 14.00-15.00	55 min
Kultuuriministeerium (KUM, 2)	11.04.23, 13.00-14.00	62 min
Kultuuriministeerium (KUM, 3)	17.04.23, 13.00-13.30	49 min
Haridus – ja teadusministeerium (HTM, 1)	13.04.23, 9.30-10.00	29 min
Haridus – ja teadusministeerium (HTM, 2)	13.04.23, 9.30-10.00	29 min
Haridus – ja teadusministeerium (HTM, 3)	12.04.23, 9.00-10.00	51 min
Sotsiaalministeerium (SOM, 1)	03.04.23, 15.30-16.15	34 min
Sotsiaalministeerium (SOM, 2)	10.04.23, 10.00-11.00	47 min
Sotsiaalministeerium (SOM, 3)	13.04.23, 8.45-9.30	38 min
Arenguseire Keskus (ASK)	12.04.23, 14.00-14.45	43 min

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused ministeeriumi esindajale

1. Mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises? Kas ja mil määral võetakse strateegilises juhtimises arvesse valdkondlikke tulevikustsenaariume?

1.1. Kas ministeeriumis kasutatakse tulevikeseire (ing k *strategic foresight*) meetodeid strateegilises juhtimises (nt Delphi meetod, kirjanduse ülevaated, ekspertrühmad, küsimustikud ja uuringud, intervjuud, ajurünnakud ja töötoad, prognoosimine, trendide kaardistamine, keskkonna skaneerimine, süsteemi kaardistamine, esilekerkivate probleemide analüüs, SWOT-analüüs jne)? Mil määral? Kui tihti? Milliseid? Kas see on olnud regulaarne protsess?

1.2. Milliseks hindate tulevikeseire väärtust poliitikakujundamise protsessis? Milliseks hindate ministeeriumi poliitikakujundajate valmisolekut tulevikeseiret rakendada?

1.3. Kas tulevikeseire rakendamiseks on ministeeriumis kehtestatud reeglid? Kas seda soodustatakse kuidagi, nt pakutakse töötajatele aega osaleda selles protsessis või on värvatud selleks eraldi töötajad?

2. Millised takistused strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel esinevad?

2.1. Kui ministeeriumis ei ole seni erinevaid tulevikeseire meetodeid olulisel määral ja/või regulaarselt kasutatud (sh stsenaariumeid), siis mis on Teie hinnangul olnud selle peamised põhjused? Palun nimetage vähemalt kolm.

2.2. Mil määral esineb takistusi järgmiste kategooriatega seoses: a) oskused ja teadmised; b) tehniline töökorraldus; c) kultuur ja traditsioonid; d) kehtestatud struktuur ja reeglistik? (Autor aitab kategooriaid mõista, tuues näiteid, andes ette takistuste taksonoomia)?

3. Kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites?

3.1. Mida tuleks Teie hinnangul teha, et tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eestis parandada? (juhul kui vastasite, et peate tulevikeseire kasutamist oluliseks)

Lisa 2 järg

3.2. Kas ja kui jah, siis milliseid lahendusi olete seni kasutanud, et mainitud takistusi ületada?

3.3. Millise valdkonna takistustega tuleks tegeleda Teie hinnangul esmajärjekorras? Kas a) oskused ja teadmised; b) tehniline töökorraldus; c) kultuur ja traditsioonid või d) kehtestatud struktuur ja reeglistik? (Autor aitab kategooriaid mõista, tuues näiteid, andes ette lahenduste taksonoomia)

Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused Arenguseire Keskuse esindajale

1. Mil määral mängib tulevikeseire rolli Eesti avaliku halduse strateegilises juhtimises? Kas ja mil määral võetakse strateegilises juhtimises arvesse valdkondlikke tulevikustsenaariume?
2. Millised takistused teie hinnangul Eesti avalikus halduses strateegilise juhtimise ja tulevikeseire ühendamisel esinevad? Palun nimetage kolm peamist.
 - 2.2. Mil määral esineb takistusi järgmiste kategooriatega seoses: a) oskused ja teadmised, b) tehniline töökorraldus; c) kultuur ja traditsioonid; d) kehtestatud struktuur ja reeglistik? (Autor aitab kategooriaid mõista, tuues näiteid, andes ette takistuste taksonoomia)?
3. Kuidas parandada tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eesti ministeeriumites?
 - 3.1. Mida tuleks Teie hinnangul teha, et tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seoseid Eestis parandada?
 - 3.2. Millise valdkonna takistustega tuleks tegeleda Teie hinnangul esmajärjekorras? Kas a) oskused ja teadmised, b) tehniline töökorraldus; c) kultuur ja traditsioonid või d) kehtestatud struktuur ja reeglistik? (Autor aitab kategooriaid mõista, tuues näiteid, andes ette lahenduste taksonoomia)

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks⁴

Mina, Lemme Palmet,

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tulevikeseire ja strateegilise juhtimise seostamine Eesti ministereeriumite näitel“,

mille juhendaja on Ringa Raudla,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

_____ (kuupäev)

⁴ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.