

RIIGIKAITSE HALDAMISE PLANEERIMIS-, PROGRAMMIMIS- JA EELARVESTAMISSÜSTEEM

Jaan Murumets



Riigi kui sellise üheks tuumfunktsiooniks on oma elanikkonna sõjalise julgeoleku tagamine. Selle ülesande täitmiseks luuakse riigi täitevaparaadi osa – riigikaitsestruktuur, mille tuumikuks on omakorda sõjalise sunnijõu rakendamiseks kohandatud organisatsioon kaitsevāgi. Selline täitevaparaat peab olema suuteline täitma kompleksseid julgeolekuülesandeid kiiresti muutuvates tingimustes ning alluma seejuures ressursipiirangutele¹. Võtmenõudeks sellise aparadi *modus operandi*'le on tagada piiratud ressurside sihipärane kasutamine kõrgeima prioriteediga julgeolekuriskide maandamiseks. Nüüdisaegse riigikaitseökonomika rajajad on märkinud, et majandusteadlase seisukohalt sõltub riigi julgeolek kolmest tegurist: 1) nii kohe kui ka tulevikus kättesaadavate riiklike ressurside üldine hulk; 2) riigikaitseks eraldatavate ressurside osakaal vahendite üldhulgast; 3) riigikaitsele eraldatud ressurside kasutamise tõhusus. Probleemi tuumaks on valida paljude võimaluste hulgast välja tõhusaim või ökonomsem sõjaliste eesmärkide saavutamise viis. Nendeks valikuvõimalusteks võivad olla erinevad strateegiad, taktikad, erinevad väestruktuurid või relvasüsteemid. Üldjuhul on olemas lõpmatu hulk viise, kuidas sõjalisi eesmärke saavutada, kuid mõned neist on tõhusamad või ökonomsemad kui teised².

„Viisiks, kuidas saavutada mõjusaimat riigikaitset, on püüda panna iga dollar sinna, kus see panustaks enim [riigikaitse] üldisse

¹ Charles Hitch ja Roland McKean on ressursipiirangud määratlenud järgmiselt: väga lühikeses ajaraamis (nt lahinguolukorras, kus ülem peab kasutama vaid vahetult tema käsutuses olevaid jõude) tuleb ressursipiiranguid käsitleda kui spetsiifiliste sisendite koguseid. Pike-mas ajaraamis, kus otsustused mõjutavad olukorda mitmeid aastaid, on peamisi ressursipiiranguid kõige parem vaadelda üldiste rahaliste piirangutena. Vt **Hitch, C. J.; McKean, R. N.** 1960. *The Economics of defense in the Nuclear Age*. Cambridge: Harvard University Press, p. 43. [Edaspidi **Hitch, McKean 1960**]

² **Hitch, McKean** 1960, pp. 4–5.

mõjususse,³ on kirjutanud Alain Enthoven. Teisisõnu, piiratud ressursidega väikeriigi julgeoleku- ja kaitsepoliitika, mis ei ole seotud saadaoleva ressursiga ning mille sisuks ei ole ressurside eraldamine kõrgeima prioriteediga riskide maandamiseks, ei saa olla jätkusuutlik. Tõepoolest, kui riik vastutab oma elanike julgeoleku eest ja kui saadaolevad ressursid on suunatud kriitiliste julgeolekuohtude maandamisele, siis peavad kasutatavatele relvasüsteemidele esitatavad nõuded olema tuletatud riigi julgeolekueesmärkide täielikust ja kõikehõlmavast analüüsist ning nende eesmärkide saavutamiseks kavandatud strateegiast.⁴

Järgmine küsimus ongi, milliste meetoditega sellist analüüsi teha, milliseid võtteid kasutada analüüsi ning järgnevate otsustus- ja rakendusprotsesside elluviimisel. Enthoven väidab, et avatud ja otsene lähenemine on parim viis käsitleda kaitsetemaatika läbivat määramatust. On mõistlikum selgelt tunnistada, et tulevik on määramatu ning kavandada oma strateegia määramatusest lähtuvalt, selle asemel, et välja valida teatud oletus ja tõlgendada seda kindla sündmusena⁵. See väide loob ühelt poolt sideme võimepõhise planeerimisega – planeerimismetoodikaga, mis on loodud töötamiseks määramatuse tingimustes. Teiselt poolt rõhutab avatud ja otsene lähenemine vajadust edendada strateegiate sõnastamisel ning kaitse planeerimisel ja elluviimisel osalushaldamist. Mida rohkem on otsustusprotsessis osalejaid (poliitiline juhtkond, kaitseametnikud, strateegilise ja väelliigi tasandi ülemad), seda rohkem oskusteavet on kaasatud teadlike ja vastutustundlike otsuste langetamisele.

Tõsi, laiema osalushaldamise seisukohalt on selge, et võib küll olla üldine jagatud arusaam, millised on riigi julgeolekueesmärgid, kuid eriarvamused selle suhtes, kuidas neid saavutada. Samuti võivad suuresti erineda hinnangud selle suhtes, missuguseid vahendeid on eesmärkide saavutamiseks vaja. Seega muutub julgeolekueesmärkide saavutamisel oluliseks vajadus siduda eesmärgid nende saavutamiseks vajamineva ressursiga⁶. Planeerimisprotsessi keskmes on seega esmalt vajadus luua konsensus üldaktsepteeritud julgeolekueesmärkide saavutamise viisi suhtes ning teiseks hinnata kehtestatud

³ **Enthoven, A. C.; Smith, W. K.** 1989. New Concepts and Tools To Shape the Defense Program. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, p. 7. [Edaspidi **Enthoven, Smith 1989**]

⁴ **Puritano, V.** 1989. PPBS at the Beginning of the Reagan Administration. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, p. 56 [Edaspidi **Puritano 1989**]

⁵ **Enthoven, Smith** 1989, pp. 15–16.

⁶ **Perdue, C.; McNaught, W.** 1989. Determining the Size of the Defense Sector: How Much is Really Enough? – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, p. 113. [Edaspidi **Perdue, McNaught 1989**]

tegutsemisviiside elluviimiseks vajalike ressursside mahtu. Selles protsessis pole strateegia, tehnoloogia ja ökonomika mitte kolm sõltumatut kaalutlust, millest igale anda eriomane osakaal, vaid sama probleemi eri tahud, mis on vastastikku seotud ja üksteisest sõltuvad. Strateegiad on sõjaliste eesmärkide saavutamiseks eraldatud eelarvete või ressursside kasutamise viisid. Tehnoloogia määrab ära, millised strateegiad on võimalikud.⁷ Kontseptuaalselt tuleb seega nõustuda Charles Perdue ja William McNaughtiga, et esimene samm riigikaitse ressursivajaduse määratlemisel on piiritleda riigi julgeolekuhuvid ja -kohustused. Teiseks sammuks on hinnata neid huve ähvardavaid ohte, kolmandaks on sõnastada tulevikuolukordade vastustamiseks sobiv kaitsepoliitika ja -strateegia ning lõpuks on vaja muretseda poliitika ja strateegia elluviimiseks vajalikud vahendid.⁸

Mitmetes NATO riikides on eeltoodud kriteeriumidele vastava, tõhusaima eesmärkide saavutamise viisi väljavalimise meetodikana juurdunud planeerimis-, programmimis- ja eelarvestamissüsteem (*Planning, Programming and Budgeting System*, PPBS). Sellise süsteemi kontseptuaalsed alused töötati välja RAND Corporationis 1950. aastatel ning need juurutas USA kaitseministeeriumi kaitse-eelarve planeerimisel ja haldamisel Robert McNamara 1962. aastal⁹. Kuigi praktilised lahendused on riigiti erinevad, tuginevad need ometi samadele alusideedele ning täidavad kahte peamist eesmärki. Ühelt poolt peab süsteem toetama teadlikke ja vastutustundlikke otsustusi, mis aitaksid eraldada kriitiliste julgeolekuohtude tõrjumiseks vajalikke vahendeid. Hitch on öelnud, et moodsate relvade ülim tehniline kompleksus, nende pikk väljatöötamisaeg, hirmuäratav lahinguvõime ja tohutu maksumus on muutnud riigikaitse ressursieralduse teljeks relvasüsteemide valiku. Seega peavad need otsused olema otseselt seotud riigi julgeolekueesmärkidega.¹⁰ PPB-süsteemi üheks põhiideeks oligi luua kaitseministrile võimalus valida erinevate alternatiivide vahel, kus maksumust, vägesid ja strateegiaid vaadeldakse koos¹¹. Teisisõnu, PPB-süsteemi kaugem eesmärk on anda väeülemate käsutusse olemasolevaid eelarvelisi piiranguid arvestades parim võimalik vägede, varustuse ja toetuse kombinatsioon. Kuigi paljud peavad PPB-süsteemi väljundiks kaitse-eelarvet, on

⁷ **Hitch, McKean** 1960, p. 3.

⁸ **Perdue, McNaught** 1989, p. 112.

⁹ **Resource allocation** 1998. Volume I. – The Formal Process. Ed. by S. O. Key, E. N. Nyberg, D. P. Smith. U. S. Naval War College. Newport, R. I., p. 3-3. [Edaspidi **Resource allocation** 1998]

¹⁰ **Hitch, C. J.** 1967. Decision-Making for Defense. Berkeley and Los Angeles: University of California Press; p. 23. [Edaspidi **Hitch** 1967]

¹¹ **Enthoven, Smith** 1989, p. 9.

viimane vaid vahend. PPB-süsteemi eesmärk on välja töötada rakenduskava, mis tagaks riigi sõjalise strateegia elluviimiseks vajalikud väed ja võimed¹².

Teiselt poolt, julgeolekukeskkonna määramatusest tingitud osalus-haldamise vajaduse seisukohalt on PPB-süsteem strateegilistes eesmärkides ja prioriteetides konsensuse saavutamise institutsionaalne mehhanism¹³.

Alain Enthoven on sõnastanud PPB-süsteemi kuus alusideed. Esimene idee on rahvuslike huvide kui otseste kriteeriumide rakendamine kaitseprogrammide eesmärkide ja sellega seotud ressursieralduste otsustusprotsessis (vastandina kompromisside otsimisele erinevate institutsionaalsete, kolklike ja muude põlistunud huvide vahel). Seega algab protsess igale loodavale kaitseprogrammile selgete, avalikkuse ees kaitstavate määratluste otsimisega. Seejärel töötatakse välja alternatiivlahendused nende eesmärkide saavutamiseks ning võistlevate alternatiivide vahel valimiseks kehtestatakse kriteeriumid.¹⁴ Teisisõnu, teadlike otsuste toetamiseks loob süsteem programmide raamistiku, mis suunab riigi eesmärkide saavutamise alternatiivsete viiside määramist ja täiustamist selgelt sõnastatud kriteeriumide alusel.

Teine PPB alusidee on käsitleda sõjalisi vajadusi ja nende maksumust ühtse tervikuna. Teisiti öeldes, vägede ja eelarvega seotud otsused tuleb langetada koos, sest eraldi ei oleks see otstarbekas¹⁵. See idee lähtub Hitchi ja McKeani algsest kontseptsioonist, mis suunas PPB esialgse protseduurilise raamistiku loomist: eelarve või eesmärgi kõigil tasanditel on iga valik, mis suurendab eesmärgi saavutamise võimalust selle eelarve raames, sama, mis vähendab eesmärgi saavutamise maksumust. Sellesama printsiibi on sõnastanud ka kaitseminister Robert McNamara: poliitilised otsused tuleb varem või hiljem väljendada eelarveotsustuste vormis, mille kaudu määratakse, kui palju ja millele kulutada¹⁶. Jätkates esimese alusidee ümbersõnastust: PPB-programmide raamistik peab suunama ka riiklike eesmärkide saavutamiseks vajalike vahendite loomist ja nende ülalpidamist.

PPB kolmas alusidee on alternatiivsete lahenduste väljavalimine kõrgeimal otsustustasandil. Alternatiivide all mõistetakse siin probleemi tasakaalustatud ja jätkusuutlikke lahendusi, mitte aga uitmõtteid, millega proovitakse algatava staabi lemmikideele suuremat kaalu anda¹⁷. Teisiti öeldes, PPB-protseduurid

¹² **Resource allocation** 1998, pp. 3-2–3-3.

¹³ **Reed, J. W.** 1989. Congress and the Politics of Defense Reform. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, p. 132. [Edaspidi *Reed 1989*]

¹⁴ **Enthoven, Smith** 1989, p. 5.

¹⁵ *Ibid.*, p. 6.

¹⁶ Viidatud **Enthoveni, Smithi** 1989 lk 7 järgi.

¹⁷ **Enthoven, Smith** 1989, p. 9.

peavad tagama tippotsustajatele usaldusväärse analüütilise toe, et oleks võimalik valida tasakaalustatud ja jätkusuutlike alternatiivide vahel.

Sellest lähtub PPB neljas alusidee: analüütikute aktiivne kasutamine kõrgeimal otsustustasandil. Analüüs peab integreerima väeliikide relvasüsteemid, andmestiku ja ideed selliselt korrastatud väepakettideks, et kaitseminister näeks, milliseid väevõimeid välja pakutakse ning kuidas need seostuvad üldiste vajadustega¹⁸. Ilmselt oleks siinkohal sobilik tuua näide. Otsus hankida teatud arv F-16 hävituslennukeid peab tulenema tervest hulgast strateegilistest otsustest, mis käsitlevad ohuanalüüsi, vastase kasutuses olevate sõjaliste võimete hinnangut, doktriini valikut, otsuseid väestruktuuri kohta ning lõpuks alternatiivsete relvasüsteemide tüüpe ja arvu puudutavaid valikuid¹⁹.

Analüütiline lähenemine oli tähtsal kohal juba algses PPB-versioonis. Riigitasandi süsteemianalüüs kujutab endast pidevat sõjaliste eesmärkide defineerimist, nende saavutamiseks alternatiivsete süsteemide väljatöötamist, alternatiivide hindamist tõhususe ja maksumuse seisukohast, analüüsi eelduste ülevaatamist, uute alternatiivide väljatöötamist ja uute sõjaliste eesmärkide püstitamist²⁰. Lawrence Korb on selle kohta kirjutanud: analüüs ja hindamine on PPB-protsessi lahutamatu osa, ilma nendeta on PPB vaid tühi kest. Analüüs ja hindamine käsitlevad eesmärke ja nende saavutamise vahendeid, tuleviku julgeolekukeskkonda, võimalikke kriisiolukordi ning vastumeetmeid. Kuivõrd kaitseplaneerimisel ja -eelarvestamisel peab vaatama pikalt ette tulevikku, peavad tuleviku määramused olema selgelt teadvustatud.²¹ PPB-le esitatud nõue olla suuteline käsitlema tulevikumääramatusi loob silla võimepõhise planeerimisega: planeerimismetoodikaga, mis on loodud määramatusega tegelemiseks. Seega, jätkates eelnevat ümbersõnastust: tipptaseme otsustajatele antav analüütiline tugi peab vaatama mitmeid aastaid ette tulevikku ning keskenduma eeldatavalt väeliigiüleste väepakettide väljundvõimetele kogu esmaülesannete spektri ulatuses, selle asemel, et tegeleda paratamatult operatsioonikeskkonnaga piiratud, väeliigikesksete valikutega.

Viies PPB alusidee on plaan, mis ühendab väed ja nende maksumuse ning projitseerib tehtavate otsustuste eeldatud tagajärjed tulevikku. Selline plaan ei pea olema mitte paindumatu tegevuskava või iga hinna eest saavutada tulevate eesmärkide kogum. Pigem peaks see olema tehtud otsustuste tagajärgede

¹⁸ *Ibid.*, pp. 12–13.

¹⁹ **Reed** 1989, p. 125.

²⁰ **Hitch** 1967, p. 52.

²¹ **Korb, L. J.** 1989. The Budget Process in the Department of Defense, 1947–1977. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University; pp. 29–30.

projektsioon tulevikku, kogum ametlikke planeerimiseeldusi ja lähtepunkt igikestvaks arendustööks²². PPB-protsessi selgrooks peab seega olema kõikehõlmav plaan, mis vaatab mitmeid aastaid ette tulevikku, seob võtmetähtsusega tegevused ja teetähised programmide raamistikku ning esitab väljundile suunatud analüüsi põhjal jooksvate otsuste elluviimise koordineeritud kava. Mitmeaastane plaan, mis käsitleb vägesid ja nende maksumust kompleks-selt, on vajalik, kui kaitseminister soovib võtta aktiivset rolli riigi julgeoleku-poliitika kujundamisel. Enamgi, selline plaan on tervikliku ja järjekindla poliitika elluviimiseks vältimatu²³.

Poliitilisi eesmärgi, nende saavutamiseks vajalikke tegevusi ja nende maksumust integreeriva mitmeaastase plaani lisaväärtuseks on, et selle väljatöötamine pakub tagasisidet poliitika kujundamisele. Kui valitsus ei soovi või ei suuda kanda oma julgeolekupoliitika elluviimise ja strateegiliste eesmärkide saavutamise kulusid, peab ta oma eesmärgid üle vaatama ning viima need vastavusse selle eelarvega, mida soovib ja saab riigikaitsele eral-dada²⁴. Teisisõnu, kui plaan näitab vastuvõetud poliitika elluviimise hinda kõrgemana, kui valitsus endale lubada saab, on veel aega kohandada eesmär-gid tegelike võimalustega.

Viimaseks PPB alusideeks on avatud ja sõnaselge analüüs. See tähendab, et kogu analüütiline materjal tuleb teha kättesaadavaks kõigile asjast huvi-tatud osapooltele, nii et nad saaksid uurida kalkulatsioone, andmeid ja eel-dusi ning jälgida järelduseni jõudmise viise²⁵. See alusidee tugedab osalus-halduse rakendamise nõuet ning nagu eespool öeldud, tagab spetsiifilise oskusteabe ja kõigi osalevate organisatsioonide panuse.

Kokkuvõttes võib PPBS-i kontseptsiooni sõnastada järgmiselt: süsteemi aluspõhimõtteks on selgelt sõnastatud ja rahvuslike huvidega seostatud kriteeriumidele tuginevad kaitseprogramme puudutavad otsustused, mis on vastandiks erinevatest institutsionaalsetest ja kolklikest huvidest lähtuvatele kompromissotsustustele. PPB-süsteem rõhutab ka reaalsete alternatiivide kaalumist, vajadust käsitleda võimenõudeid ja nende maksumust ühtse tervi-kuna, vajadust mitmeaastase väearendus- ja finantsplaani järele, analüütikute regulaarset kasutamist tipptasandi otsustusprotsessi toetamiseks ning kohus-tust teha analüüsid kättesaadavaks²⁶.

Tippotsustaja seisukohalt on PPB-süsteemi vaadelnud endine USA kaitseminister Harold Brown. Sellest vaatenurgast otsustab kaitseminister

²² Enthoven, Smith 1989, p. 14.

²³ *Ibid.*, p. 15.

²⁴ *Ibid.*, p. 6.

²⁵ *Ibid.*, p. 15.

²⁶ *Ibid.*, pp. 16–17.

kõigepealt koos väeliigi ülematega sõjalise strateegia. Seejärel määratleb PPB-süsteemi valitud strateegia elluviimiseks optimaalse väestruktuuri. Siis kavandatakse nende vägede loomiseks ja kõige tasuvamal viisil ülalpidamiseks mitmeaastane plaan, mida uuendatakse igal aastal, nihutades planeeritavat mitmeaastast ajaraami aasta võrra edasi. Pärast seda eelarvestatakse programmide aastaosad. PPB-süsteem võrdleb väealternatiive nende esmaülesannete, mitte väeliigilise kuuluvuse alusel ja võtab esialgse soetamis- maksumusega piirdumise asemel arvesse programmi kogukulu, kaasa arvatud personali- ja käitamikulud.²⁷

Teisisõnu, tuginedes ülaltoodud kuuetele alusideele, koosneb USA algne PPB-süsteem kolmest faasist. Planeerimisfaasis seatakse sõjalised ja tsiviil-eesmärgid ning visandatakse nende saavutamiseks vajalikud väed ja vahendid. Programmimisfaasis töötatakse välja ja kinnitatakse eesmärkide saavutamise programmid. Eelarvestamisfaasis kalkuleeritakse ja hinnatakse kinnitatud programmide sisendid järgneva eelarveaastaks suurima võimaliku täpsusega²⁸.

Olulise vahepalana on asjakohane luua kontseptuaalne alusarusaam ning selgeks teha sageli segadust tekitavad ning vääriti kasutatud mõisted *planeerimine* ja *programmimine*. Kontseptuaalselt on planeerimine ja programmimine üksteisele järgnevad tegevused. Praktikaks pole nende vaheline üleminek aga sugugi üheselt selge või ühesuunaline ning mõlemad tegevused on ülimalt interaktiivsed. Sageli tuleb planeerimisotsuseid programmimise käigus üle vaadata, kui kuluhinnangud täpsustuvad või poliitiline olukord muutub²⁹. Et planeerimisel ja programmimisel vahet teha, tuleb meeles pidada, et planeerimisfaas tegeleb sellega, mida luua, sellal kui programmimisfaas tegeleb sellega, kuidas seda luua. Selles seisnebki planeerimise ja programmimise kõige põhilisem erinevus: planeerimine loob lahendi, mida programmida, programmimine loob kava, kuidas seda lahendit luua ja ülal pidada³⁰. Kui nende kahe faasi tulemid on erinevad, peavad seda olema ka nende peamised ülesanded. Planeerimise ülesanne on lahendada otsustusi mõjutavad määramused (nt muutujad, alternatiivid, eelistused) viisil ja ulatuses, mis toetab programmitavat otsust. Programmimise eesmärk on välja töötada programm, mis lahendaks tõhusalt kava mõjutavad määramused (nt ajakasutus, kogused, eraldused). Edukuse kriteeriumid võib seega sõnastada järgmiselt: hea planeerimine tegeleb tõhusalt otsustusi

²⁷ Vt **Barney, William C.** 1989. Foreword. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, p. ix.

²⁸ **Puritano** 1989, p. 44.

²⁹ **Builder, C. H.; Dewar, J. A.** 1994. A Time for Planning? If not Now, When? – Parameters, pp. 4–15. [Edaspidi **Builder, Dewar 1994**]

³⁰ *Ibid.*

mõjutavate määramatustega, millest paljusid ei saagi lahendada. Hea programmimine keskendub kõigile kava mõjutavatele määramatustele, millest enamikku on võimalik lahendada hoolika planeerimise, koordineerimise ja detailidele tähelepanu pööramise abil.³¹

Siinkohal on kohane defineerida planeerimise põhimõtted:

- planeerimise otstarve on tagada analüütiline tugi otsustele, mida programmida;
- planeerimise töö on selgelt eristuv ja tegeleb otsustusi mõjutavate määramatustega;
- kui see, mida programmida, on teada ja selle elluviimist mõjutavad määramatused on lahendatud, on planeerimine lõpetatud³².

Eeltoodu jätkuks on asjakohane ära märkida ka mõned tüüpvead, mis toovad endaga kaasa planeerimisprotsessi läbikukkumise. Kuivõrd planeerimise eesmärk on tagada analüütiline tugi otsustele, mida programmida, siis on planeerimine läbi kukkunud järgmistel juhtudel:

- ei otsustata, mida programmida (nt planeerimisprotsess peadib keskkonna või tuleviku kirjeldusega, kuid selles ei määratleta ettevõtetavaid tegevusi);
- loobutakse käsitlemast (mitte ilmtingimata lahendamast) olulisi määramatusi või muutunud asjaolusid (nt külma sõja lõpp ja kahanev kaitseelarve) ettevõtetavate tegevuste määratlemisel;
- kõrgemale juhtkonnale ei edastata kavandatavate tegevuste asjaolusid ja põhjendusi piisavalt selgelt;
- ei jälgita planeerimise tulemusi nendega ühilduvasse programmimise ning lastakse programmitajatel ajada n-ö oma asja, kui neile ei meeldi planeerimisotsused või nad ei mõista neid;
- ei määratleta teadaolevatele asjaoludele vastavaid tegevusi (nt soovmõtlemine asendab planeerimise);
- aetakse segamini, kelle jaoks planeeritakse (nt maavägi planeerib riikliku julgeoleku, mitte maaväe jaoks), mistõttu aetakse segamini huvid ja eesmärgid ning sageli ka vastutus ja pädevus.

Eeltoodud loetelu juures tasub tähele panna järgmist: siin pole käsitletud võimalust, et juhtkond loobub planeerimise tulemusena määratud tegevustest. Kui planeerimisel on asjakohased tegevused määratletud ja selgelt edastatud ning juhtkond need tagasi lükkab, siis pole läbi kukkunud mitte planeerimine, vaid juhtimine.³³

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ **Builder, Dewar** 1994.

Kokkuvõtteks

PPB-süsteemi eesmärk on toetada teadlikke ja vastutustundlikke ressursieraldusotsuseid, sealhulgas tagada, et kaitseminister saaks valida erinevate alternatiivide vahel, mille maksumust, kaasatud jõude ja rakendatavaid strateegiad on hinnatud koos. Samuti on PPB-süsteemi eesmärk luua konsensus strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide suhtes.

Nende eesmärkide saavutamiseks valitud vahend on programm-eelarvestamine, mis tagab riigikaitseorganisatsiooni orienteerituse kvantitatiivsetele väljunditele pikemas ajaraamis.

PPB-süsteem tugineb järgmistele aluspõhimõtetele.

- Rakendatakse kaitseprogrammide raamistikku, mis selgelt väljendatud kriteeriumidest lähtudes suunab riiklike eesmärkide saavutamise alternatiivsete viiside ja vahendite määratlemist, arendamist ja tagamist.
- Tagatakse usaldusväärne analüütiline tugi tippotsustajatele, et neil oleks võimalik valida tasakaalustatud ja kättesaadavate lahenduste vahel. Selline analüüs peab vaatama pikalt ette tulevikku ning keskenduma eeldatavalt väeliigiüleste väepakettide väljundvõimetele kogu esmaülesannete spektri ulatuses, selle asemel, et tegeleda väeliigikesksete valikutega.
- Protsessi selgroots on kõikehõlmav plaan, mis vaatab mitmeid aastaid ette tulevikku, seob võtmetähtsusega tegevused ja teetähised kaitseprogrammide raamistikku ning esitab väljundile orienteeritud analüüsi põhjal jooksvate otsuste elluviimise koordineeritud kava.
- Süsteemi käitamine tugineb osalushaldamisele ja tsentraliseeritud otsustusprotsessile.

PPB-süsteem koosneb kolmest faasist. Planeerimisfaas käsitleb riigi julgeoleku- ja kaitseprobleematikat keskpikas ajaraamis. Planeerimisfaasis määratletakse laiemad riiklikud ja nendest tuletatud sõjalise julgeoleku eesmärgid ning nende saavutamise viisid, töötatakse välja määratletud julgeolekuohutude sõjalised vastumeetmed, kehtestatakse määratletud eesmärkide saavutamiseks kohandatud sõjalise organisatsiooni parameetrid ja prioriteetidid. Seejärel järjestatakse kehtestatud tegutsemisviiside ja strateegiate elluviimiseks tegevused, mille abil vajalikke sõjalisi võimeid luua ja säilitada.

Programmimisfaas käsitleb esmalt väeliikide rahaliselt piiratud programmiettepanekuid, mis kujutavad endast planeerimisfaasi tulemusena sõnastatud, väeliigi esmaülesande täitmiseks vajalike nõudmiste kõikehõlmavat ja detailset väljendust. Teisalt hõlmab programmimine erinevate programmiettepanekute analüüsi, mille eesmärk on tagada vastavus poliitilise juhise ja sõjalise väljundi järgi optimeeritud ressursikasutus.

Eelarvestamisfaas käsitleb ressursinõudmiste konverteerimist kõikehõlmavaks kaitse-eelarveks, mis lähtub kinnitatud keskpikast plaanist ning võtab arvesse viimased finants- ja poliitilised otsused.

Lõpetada võib siinkohal 2005. aasta Nobeli preemia laureaadi Thomas C. Schillingi 1968. aastal kirja pandud tähelepanekuga: „PPBS võib olla hiilgav vahend, mis aitab tippjuhtkonnal otsuseid langetada, kuid selleks peab olema tippjuhtkond, kes tahab otsuseid langetada.”³⁴

Kirjandus

- Barney, W. C.** 1989. Foreword. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University.
- BUILDER, C. H.; Dewar, J. A.** 1994. A Time for Planning? If not Now, When? – Parameters, pp. 4–15.
- Enthoven, A. C.; Smith, K. W.** 1989. New Concepts and Tools To Shape the Defense Program. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, pp. 3–19.
- Hitch, C. J.; McKean, R. N.** 1960. The Economics of defense in the Nuclear Age. Cambridge: Harvard University Press.
- Hitch, C. J.** 1967. Decision-Making for Defense. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Korb, L. J.** 1989. The Budget Process in the Department of Defense, 1947–1977. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, pp. 21–42.
- Perdue, C.; McNaught, W.** 1989. Determining the Size of the Defense Sector: How Much is *Really* Enough? – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, pp. 107–118.
- Puritano, V.** 1989. PPBS at the Beginning of the Reagan Administration. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, pp. 43–56.
- Resource allocation** 1998. Volume I. – The Formal Process. Ed. by S. O. Key, E. N. Nyberg, D. P. Smith. U. S. Naval War College. Newport, R. I.
- Reed, J. W.** 1989. Congress and the Politics of Defense Reform. – Defense Requirements and Resource Allocation. Ed. by William McNaught. Washington, D. C.: National Defense University, pp. 119–140.

JAAN MURUMETS, PhD (strateegilised uuringud)
KVÜÕA rakendusuurigute keskuse vanemteadur

³⁴ Viidatud Enthoveni, Smithi 1989 lk 17 järgi.