

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Erkki Põld

**PÄÄSTEAMETI NING POLITSEI- JA  
PIIRIVALVEAMETI INTEGREERITUD  
KOORDINEERIMISE JA KOOSTÖÖ RAKENDAMINE  
MERE PÄÄSTE VALDKONNAS**

Magistritöö

Juhendaja:

Mairit Kratovitš, MA

Kaasjuhendaja

Marge Kohtla, MA

Tallinn 2019

# ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku instituut	Juuni 2019
Töö pealkiri eesti keeles: Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti integreeritud koordineerimise ja koostöö rakendamine merepääste valdkonnas	
Töö pealkiri võõrkeeles: Implementation of integrated coordination and cooperation of Rescue Board and Police and Boarder Guard Board in Marine Rescue area	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise probleeme ning leida võimalikud valdkonna tõhustamise lahendused. Uurimisstrateegiana kasutati fenomenograafilist uuringut, andmekogumismetodina kasutati poolstruktureeritud ekspertintervjuusid, andmeid analüüsiti kvalitatiivse sisuanalüüsi meetodil, mille käigus tekst kodeeriti ning esitati kategooriad. Uuringu valim moodustati eesmärgistatud valimi põhimõttel.</p> <p>Merepääste valdkonnas Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahelise koordineerimine ja koostöö probleemide, eesmärkide, eelduste ja tõhustamise võimaluste selgitamisest viidi läbi empiiriline uuring, mille käigus intervjueriti neliteist Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti ning Siseministeriumi merepääste valdkonnaga seotud erinevatel tasanditel töötavaid ametnike.</p> <p>Uuringu tulemusena selgus, et merepääste valdkonnas on PPA ja PÄA vahel mitmeid probleeme, alates mõttemaailma erinevusest, mis takistab koostöö toimimist ning lõpetades vastutusala piiride tõlgendamiseni. Samas magistritöö tulemusel esitati ettepanekuid Päästeametile, Politsei- ja Piirivalveametile ning Siseministeriumile, mis võimaldavad tõhustada koostööd ja koordineerimist PPA ja PÄA vahel merepääste valdkonnas.</p>	
Lisad: CD, DVD jms	
Võtmesõnad: koostöö, koordineerimine, merepääste	
Võõrkeelsed võtmesõnad: cooperation, coordination, marine rescue	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Töö autor: Erkki Põld	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Mairit Kratovitš	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Marge Kohtla	Allkiri:
Kaitsemisele lubatud	
Instituudi juhataja: Erkki Koort	Allkiri:

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. RIIGIHALDUSE INTEGREERITUD KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMISE KÄSITLUS .....	10
1.1. Peamised koostöö ja koordineerimise väljakutsed avalikus halduses.....	10
1.1.1. Koordineerimise ja koostöö eesmärgid, eeldused ja probleemid .....	12
1.1.2. Koordineerimise ja koostöö rakendamise võimalused .....	17
1.2. Integreeritud riigihalduse teooria põhialused.....	22
1.2.1. Integreeritud riigihalduse rakendamise eesmärgid, eeldused ja probleemid .....	24
1.2.2. Integreeritud riigihalduse rakendamise põhimõtted ja tasandid .....	30
2. INTEGREERITUD KOORDINEERIMISE JA KOOSTÖÖ UURING MEREPEÄASTE VALDKONNAS .....	36
2.1. Uuringu protsess ja metodoloogia.....	36
2.2. Ekspertintervjuude tulemused .....	40
2.3. Järeldused ja ettepanekud integreeritud riigihalduse rakendamiseks.....	60
2.3.1. Järeldused.....	60
2.3.2. Ettepanekud integreeritud riigihalduse rakendamiseks .....	65
KOKKUVÕTE .....	72
SUMMARY .....	76
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	80

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

A kategooria veesõiduk – avamere ja ookeanisõiduks ehitatud väikelaevad, mida võib kasutada ka tuule tugevusega üle 8 palli ning laine kõrgusega üle 4 meetri.

C kategooria veesõiduk – rannalähedaseks sõiduks ehitatud väikelaevad, kasutamiseks rannikuvetes, suurtel lahtedel, järvedel ja jõgedel tuule tugevusega kuni 6 palli ja laine kõrgusega kuni 2 meetrit.

Integreerima – tervikuks ühendama, lõimuma.

Koordineerimine – juhtimise rakendamise meetodid, mis võimaldab tagada ametkondade vahelist efektiivset koostööd, tõhusat ressursside kasutust ja kõrvaldab valdkondade dubleerimist.

Koostöö – kahe või enama isiku, isikute rühma, organisatsiooni või muude valdkondade ühist kooskõlastatud töötamine või tegutsemine.

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet.

PÄA – Päästeamet.

SAR – *Search and Rescue* – otsingu- ja päästetööd

SIM – Siseministeerium.

## SISSEJUHATUS

Eesti paikneb geograafiliselt territooriumil, kus suur osa maismaa alast piirneb merega, seoses sellega on Eesti olnud merega ajalooliselt seotud ning merendus on Eesti riigi jaoks oluline valdkond. Selleks, et riik oleks ka rahvusvaheliselt tunnustatud mereriigina on Eesti ühinenud rahvusvahelise ÜRO mereõiguse konventsiooniga (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon, 2005) ja Rahvusvahelise mereotsingute ja -pääste konventsiooniga (Rahvusvaheline mereotsingute ja -pääste 1979. aasta konventsioon, 2001), mistõttu on Eestil kohustus mereranniku riigina teostada otsingu- ja päästetöid merealal kvaliteetselt ja kiiresti.

Eestis on veekogudel päästetööde läbiviimise vastutus jagatud kahe ametkonna vahel. Merealal ja piiriveekogudel otsingu- ja päästetööde eest vastutab Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) (Politsei ja piirivalve seadus, 2009, § 3) ja selleks on PPA-l kasutuses ligi 100 veesõidukit, sealhulgas neli laeva, kaatrid, mootorpaadid, hõljukid ning lisaks lennusalik, mis tagab võimekuse reageerida sündmustele õhusõidukitega (Siseministeerium, 2015). Päästeameti (edaspidi PÄA) vastutusallas on päästetööde teostamine maismaal ja siseveekogudel (Päästeseadus, 2010, § 5), kasutades selleks 58 veesõidukit, millest valdav enamus on mootorpaadid (Siseministeerium, 2018).

2014. aastal päästeseaduse muudatusega lisati Päästeameti kohustuseks otsingu- ja päästetöö tegemisel osalemine kaldalähedasel merealal, kui esineb vahetu oht inimese elule või tervisele (Päästeseadus, 2010, § 5). Päästeametile kohustuse lisamise eesmärk oli tagada kiire elupääste eelkõige piirkondades, kus PPA ressursid on piiratud. See tõi kaasa vajaduse välja arendada merepääste võimekus Päästeametis ning aastaks 2018 oli seda tehtud 14 päästekomandos üle Eesti (Päästeamet, 2018).

Päästeameti jaoks on aga merepääste uus valdkond ning päästjate jaoks on meri võõras keskkond. Päästeameti merepääste võimekus piirneb ainult C kategooria veesõidukitega (Päästeamet, 2018), aga Politsei- ja Piirivalveametil on lisaks A kategooria veesõidukitele ka laevastik (Siseministeerium, 2018). Seoses sellega on päästeteenistujate teadmised merealast võrreldes Politsei- ja Piirivalveameti

teenistujatega, kes igapäevaselt käivad merel ning ajalooliselt alati reageerinud merepääste sündmustele, märkimisväärselt madalamad. Merepääste sündmustele reageerimisel on Päästeameti põhiliseks probleemiks veesõidukite madalam võimekus ja isikkooseisu vähesed teadmised meresõidust ja veesõiduki kasutamisest. Selleks, et jätkusuutlikult arendada päästeteenistujate teadmisi mereohutusest, merepääste taktikast ja varustuse kasutamisest, on asutused püüdnud suurendada üksuste vahelist koostööd läbi ühiste harjutuste ja õppuste, kuid enamuse piirkondades on need takerdunud koostöö ja koordineerimise probleemide tõttu.

Aastatel 2014-2019 on Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet võimekuste planeerimisel arvestanud teineteise ressursidega, kuid valdavalt on asutused merepääste teenust arendanud eraldi, kuigi PÄA ning PPA üksuste ülesanded ja eesmärgid on merepääste sündmustel sarnased (Politsei- ja Piirivalveamet, 2016). Merepääste sündmustele reageerivad PPA, PÄA ja vabatahtlikud merepäästjad. Kahe riikliku ametkonna vahel tehakse sündmustele reageerimisel ja nende lahendamisel küll koostööd, samuti alluvad PÄA merepääste üksused sündmuste lahendamisel Politsei- ja Piirivalveameti Merevalvekeskusele (kes täidab otsingu- ja päästetööde juhi rolli), kuid ametkondade vahel on suured erinevused üksuste võimekustes ja nende paiknemises, isikkooseisu suurustes, väljaõppe eripärades, kogemustes, igapäevastes tööülesannetes ja valdkonna rahastamises.

Koostöö kõige suuremaks probleemiks on see, et seaduses kirjeldatud Päästeameti osalemine merepääste sündmustel kaldalähedasel merealal ei ole ühtlaselt tõlgendav. Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti vahel puuduvad kinnitatud reageerimise piirid ja põhimõtted, see tekitab asutuste vahele nn "halli ala", mis põhjustab ametnike vahel eriarvamusi, tööde killustumist, liigseid eeldusi, aga ka erimeelsusi ja konflikte.

PPA ja PÄA koostöö vajadus suureneb eriti hõredamalt asustatud piirkondades (näiteks saared), kus üksuste ülalpidamine on raskendatud vähesel ressursil tõttu ja sellistes piirkondades tuleb leida uusi lahendusi efektiivsemaks reageerimiseks. Hõredamalt asustatud piirkondades on inimeste värbamine raskendatud ning väljakutsete arv on väiksem ja lõppkokkuvõttes ühe väljakutse teenindamine on kulukam. Ühiskasutuse parendamise eesmärgi nimel peavad ametkonnad tegema

tihedat koostööd ja selle raames on osades piirkondades katsetatud ka ühist reageerimist, kus üks reageerimisüksus komplekteeritakse mõlema ametkondade teenistujatest, kuid koostöö probleemide tõttu on need katsed ebaõnnestunud.

Tulevikus võib probleem süveneda, sest viimastel aastatel on suurenenud Eestis nii veesõidukite arv, laevaliikluse intensiivsus Läänemeres kui ka lennu- ja merepäästesündmuste arv. Otsingu- ja päästetööde sündmuste arv mere- ja lennupäästes on viimase kümne aastaga kahekordistunud ning see toob esile tungiva vajaduse merepääste valdkonna arendamiseks. **On ülimalt oluline, et kaks riigiasutust hakkaksid tegema asutuse vahelist koostööd, et jõuda ühiste ressursside kasutamise ja tegutsemise abil Eesti päästepiirkonnas võimalikult kiiresti abivajajani.**

Magistritöö **aktuaalsust** rõhutavad ka riiklikud prioriteedid. Siseturvalisuse arengukava aastateks 2015-2020 tuuakse välja, et merepääste sündmustele reageerimisel puuduvad asutuste vahel selged tegevuskokkulepped. Arengukava kohaselt tuleb jätkata päästevõrgustiku arendamist, sealhulgas laiendada päästekomandode abil merepäästevõimekust ja võimekuste tagamiseks on vajalik ressursside pikaajaline planeerimine ning ressursside ühiskasutuse parendamine (Siseministerium, 2015, lk 43-48). Arengukavas rõhutatakse ka seda, et kahe riigiasutuse koostöös toimiv pikaajaline planeerimine, mis on aluseks valdkonna arendamisele, tegevuste planeerimisele ja nende elluviimisele, koolitustele ja väljaõppele ning õppustele, varustuse ja tehnika soetamisele ning eelarve planeerimisele ja rahastamisele, **on praegu lünklik ja ei ole jätkusuutlik** (Siseministerium, 2015, lk 54).

Samas on asutuste vaheline koostöö killustatus üldteada avaliku halduse probleem. Bouckaert jt. (2010, p. 13) kirjeldavad, et kui erinevad avaliku sektori asutused pakkuvad ühte teenust, siis tekivad alati valdkonna koordineerimisprobleemid mille lahendamiseks on vaja teadlikku ja süsteemset lähenemist ehk probleemi teadvustamist ja kindlate põhimõtete rakendamist. Seega on avaliku halduse teooriates koostöö ja koordineerimise üldised kitsaskohad teada ja samuti välja pakutud

võimalike lahendusi, kuidas tänu süsteemsele koordineerimisele tõhustada ametkondade tegevusi võimalikult parema teenuse osutamiseks.

Magistritöö teema on **uudne**, sest Eestis pole akadeemilisel tasemel uuritud, kuidas on korraldatud koostöö ja koordineerimine merepääste valdkonnas PÄA ja PPA vahel ning millised on koostöö tõhustamise võimalused. Eelnevatel aastatel on magistritöid kirjutatud vabatahtlikest merepäästjatest (Vernik, 2014), mereala teabevahetusest (Tammearu, 2018) ning mereolukorrataadlikkusest (Sargma, 2018), kuid kahe ametkonna vahelise koostöö ja koordineerimise vaatepunktist akadeemilisel tasemel uuringuid ei ole tehtud.

Magistritöö **uurimisprobleemiks** on püstitatud küsimus: kuidas tõhustada merepääste valdkonnas Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel koostööd ja koordineerimist?

Magistritöö **eesmärk** on analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise probleeme ning leida võimalikud valdkonna tõhustamise lahendused. Eesmärgist lähtuvalt on magistritöö autor püstitanud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised valitsusasutuste koordineerimis- ja koostööviisid on efektiivsed valdkonna puhul, kus tegutsevad erinevad asutused?
2. Millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonna koordineerimise ja koostöö probleemid, eesmärgid, eeldused ja valdkonna tõhustamise võimalused?
3. Millised on PPA ja PÄA vahelist koordineerimist ja koostööd tõhustavad lahendused merepääste valdkonnas?

Magistritöö uurimisküsimustele vastuste leidmiseks püstitas autor järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida teoreetiliste allikate alusel valitsusasutuste koordineerimise ja koostöö eesmärke, eeldusi ja rakendamist, mis tõhustavaid avaliku teenuse pakkumist.



2. Analüüsida, millised probleemid, eesmärgid ja eeldused esinevad Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahelises koostöös merepääste valdkonnas.
3. Teoreetilisi seisukohti ning läbiviidud uuringu tulemusi sünteesides teha ettepanekuid, mis tõhustavad koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel.

Magistritöö kvalitatiivse empiirilise uuringu strateegiaks on fenomenograafiline uuring, mis keskendub sellele, mida inimesed nähtuste põhjal kogevad (Marthon, 1981, p. 177; Laherand, 2008, lk 149). Fenomenograafiline uuring võimaldab teha järeldusi erinevate gruppide lõikes, seega antud uuringu tulemusel võib teha järeldusi erinevate tasandite aga ka ametkondade lõikes (Marthon, 1981, p. 180). Fenomenograafia tugineb uuringus osalejate läbielatud kogemustele ning võimaldab seda selgitada ja analüüsida (Forster, 2016, p. 357), seega on oluline, et antud uuringu valimis oleksid merepääste valdkonna koostöö alase kogemusega teenistujad.

Andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid (Flick, 2009, pp. 165-169), mis viiakse läbi Politsei- ja Piirivalveameti, Päästeameti ja Siseministeeriumi erinevatel tasanditel töötavate ametnikega, et selgitada välja peamised probleemid, mis takistavad koostööd merepääste valdkonnas, põhilisi eeldusi, mis on vajalikud koordineerimise ja koostöö toimimiseks ja ettepanekuid valdkonna tõhustamiseks. Andmeanalüüsimeetodina kasutatakse kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille tulemusel moodustatakse kategooriad ja koodid.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on teoreetiline teemakäsitlus, mille läbivaks teemaks on koordineerimise ja koostöö tõhustamine läbi erinevate teoreetiliste lähenemiste. Esimese peatüki esimeses alapeatükis kirjeldatakse peamisi koostöö- ja koordineerimise väljakutseid avalikus halduses ja teises alapeatükis integreeritud riigihalduse teooria kirjeldust ja võimaliku rakendamist. Teises peatükis käsitletakse empiirilist uuringut, mille alampunktides kirjeldatakse uuringu protsessi ja metodoloogiat, ekspertintervjuude analüüsi ja teoreetiliste lähenemiste ning uuringu tulemusel koostatud ettepanekuid.

# 1. RIIGIHALDUSE INTEGREERITUD KOOSTÖÖ JA KOORDINEERIMISE KÄSITLUS

## 1.1. Peamised koostöö ja koordineerimise väljakutsed avalikus halduses

Alapeatükis käsitletakse avaliku sektori koostöö ja koordineerimise erinevaid definitsioone, koordineerimise liike ja meetodeid, peamisi väljakutseid ning aktuaalsete probleemide võimalike lahendusi. Magistritöö autor valis alapeatüki fookuseks riigihalduse koordineerimise ja koostöö põhimõtteid, kuna organisatsioonidel tuleb teha koostööd teiste organisatsioonide või valdkondadega, kui ta iseseisvalt ei suuda täita oma eesmärgi piisavalt tulemuslikult (Bouckaert, *et al.*, 2010, p. 19).

Kordineerimise ja koostöö mõisteid kasutatakse sageli sünonüümidenä, kuigi nende vahel on erinevus. Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt tähendab *koostöö* mõiste „kahe või enama isiku, isikute rühma, organisatsiooni või muude valdkondade ühist kooskõlastatud töötamist või tegutsemist“ (Langemets, *et al.*, 2009). Wilkins jt (2015, p. 318) sõnastavad koostööd kui ühist tööd või erinevate inimeste, gruppide või ametkondade koos töötamist ühise eesmärgi nimel.

Kordineerimine on aga vastavalt võõrsõnade leksikonile (Vääri, *et al.*, 2012, lk 583) kooskõlastamine, kooskõlla viimine. Inglise keeles kasutatakse koordineerimise mõiste sünonüümidenä ka *cooperation*, *coherence*, *collaboration*, *integration* (Bouckaert, *et al.*, 2010, pp. 14-15). Koostöö ja koordineerimise defineerimisel võib esile tõsta, et koostöö on inimeste koos töötamine ühise eesmärgi nimel, aga koordineerimine on tegevuste juhtimine (Katsamunski, 2016, p. 135). Moseley ja James (2008, p. 118) leiavad, et koostöö on koordineerimise vorm. Ka Santos (2016, p. 2) leiab, et koordineerimine ja koostöö on omavahel suures ulatuses seotud ning koordineerimise tõhususe üks näitaja on tulemuslik valdkondade või organisatsioonide omavaheline koostöö (Laegreid, *et al.*, 2015, p. 928). Seega selleks, et ametkondade vahel toimuks tõhus koostöö on vaja koordineerida ametnike tegevusi.

Avaliku halduse raames on Bouckaert jt (2010, p. 16) kirjeldanud koordineerimist järgmiselt: „vahendid ja mehhanismid, mille eesmärk on suurendada avaliku sektori organisatsioonide ülesannete ja jõupingutuste vabatahtlikku või sunniviisilist ühtlustamist. Neid mehhanisme kasutatakse suurema ühtsuse loomiseks ja vähendamaks kattumist, lünki ja vastuolusid poliitikavaldkondade sees, nende rakendamisel või juhtimisel“. Seevastu Grace (2012, p. 142) kirjeldab koordineerimist ametkondlike tegevuste kaudu (näiteks ühised ametlikud kokkulepped, ühised koolitusprogrammid, lepingulised suhted), mille raames lahendatakse ühiseid probleeme või tehakse nende probleemide lahendamiseks isikkooseisu muudatusi.

Peters (1998, p. 296) kirjeldab õnnestunud koordineerimist lõppolukorrana, kus valitsuste tegevuskavasid ja programme iseloomustab minimaalne koondamine, ebajärjekindlus ja lüngad (*redundancy, incoherence and lacunae*). Naidoo (2013, p. 387) täiendab Petersi definitsiooni poliitilise vajadusega vältida poliitika killustatust ja ressursside raiskamise riski. Perri (2004, p. 106) kirjeldab avaliku halduse koordineerimist kui ideede arengut, mis on suunatud ühise ja tervikliku töö tagamisele, ühise informatsioonisüsteemi loomisele, koostöö suurendamisele ametkondade vahel, planeerimisprotsesside ja otsuste tegemisele. Samas koordineerida koostööd ei ole võimalik, kui poolte vahel puuduvad aktiivsed tegevused (Moseley & James, 2008, p. 118).

Vastavalt eeltoodud võõrkeelsete autorite kirjeldusele on koordineerimine avalikus halduses juhtimise rakendamise meetod, mis võimaldab tagada valdkondade vahelist efektiivset koostööd, tõhusat ressursside kasutust ja kõrvaldab valdkondade dubleerimist. Koordineerimise mõiste avaliku halduse kontekstis hõlmab erinevaid tahke ja on keerukas, näiteks koordineerimine on samaaegselt nii protsess, mille kaudu koondatakse otsuseid, kui ka otsuste elluviimise meetod (Bouckaert, *et al.*, 2010, p. 15). Lopetegui ja Azumendi (2018, p. 19) on öelnud, et koordineerimine on institutsioonide nurgakivi ning see on oluline instrument efektiivse poliitika kujundamisel. Ka Saner (2008, p. 219) ja Leite & Buanin (2014, p. 136) peavad koordineerimist igapäevaseks organisatsiooni osaks ning väidavad, et tänapäeval ei ole võimalik tagada avaliku sektori organisatsioonide toimimist ilma tulemusliku

koordineerimiseta. Seetõttu on koordineerimisel oluline roll avalikus halduses, kus lõppeesmärgiks on pakkuda avalikkusele võimalikult paremat teenust.

Koostöö sõnastamisel on oluline mõista, millistel protsessidel see põhineb. Santos jt (2017, p. 4) väidavad, et koostöö on keeruline, sellel on mitu mõõdet ja selle kaudu saab iseloomustada erinevaid koostöövorme. Üks põhiline koostöövorm on ametlik koostöö, mida osalised peavad tegema vastavalt etteantud juhistele. Koostöö toimimiseks on oluline juhiste olemasolu ja nendest aru saamine. Samas Nowbahari ja Hollis (2010, p. 77) leiavad, et päästetöödel keskenduvad osapooled päästmisele, kus ajakriitiline kindel ühine eesmärk, milleks on inimelu päästmine, soodustab koostööd.

Võrreldes erinevaid koostöövorme, võib esile tuua merepäästeüksuste puhul kaks põhilist koostöö vormi. Esimene on ametlik koostöö, mida nii üksused kui ka kontoriameetnikud teostavad ühistegevuste kaudu ning teist koostöö vormi rakendatakse päästetöödele reageerimisel, kus merepääste üksustel on ühine ajakriitiline kindel siht, mis oluliselt soodustab koostööd.

### **1.1.1. Koordineerimise ja koostöö eesmärgid, eeldused ja probleemid**

Selles alapeatükis antakse ülevaade koordineerimise ja koostöö peamistest eesmärkidest, vajalikkuses ning rakendamise probleemidest, millega tuleb arvestada. Koordineerimise ja koostöö peamised **eesmärgid** on: 1) ametkondade killustatuse vähendamine 2) organisatsiooni efektiivsuse suurendamine 3) inimeste suunamine ühiste eesmärkide saavutamisele 4) arenguprogrammide edendamine (Peters, 1998, pp. 295-300; Bouckaert, *et al.*, 2010, p. 13; Simon, 1997, p. 190). Alljärgnevalt tutvustatakse neid lähemalt.

Alates sellest, kui valitsuse struktuure hakati jaotama erinevateks ministeeriumiteks ja ametkondadeks, on tekkinud olukord, kus riiklikud organisatsioonid on omavahel killustunud ja seetõttu ei tea teiste avaliku sektori organisatsioonide tegevustest. See tekitab olukorra, kus riiklikud tegevuskavad võivad olla üksteise suhtes dubleerivad, vastuolulised või isegi mõlemad korraga (Peters, 1998, p. 295). See põhjustab ministeeriumite aga ka ametkondade vahel nii-öelda silotornide tekkimist, kus riigiametnike vahel tekib isoleeritus, mis takistab valdkonna ühtset ja terviklikku

liikumist kindlate eesmärkide saavutamisel. Sageli on ministeeriumite ja ametkondade keskne probleem just koordineerimine, kuigi vaatamata sellele ei ole see peaaegu kunagi valitsusasutuste kesksete ametiisikute jaoks prioriteetne tegevussuund, millega tuleks tegeleda (Peters, 1998, p. 295).

Kui riik pakub erinevaid teenuseid läbi erinevate organisatsioonide või pakub ühte teenust eri ametkondade kaudu, muutub koordineerimine alati probleemiks (Bouckaert, *et al.*, 2010, p. 13). Mida keerukamaks muutub avalik sektor, seda enam muutub vajalikumaks koordineerimise efektiivsus ja ulatus (Laegreid, *et al.*, 2014). Seega tõhusa koordineerimise kaudu on võimalik suurendada ametkondade efektiivsust eesmärkide täitmiseks.

Peters (1998, p. 300) väidab, et veel üks koordineerimise eesmärk on avaliku sektori tegevuskavade edendamine. Tegevus- või arengukavade elluviimisel sageli tekivad probleemid nende rakendamiseks. Koordineerimise kaudu on võimalik suurendada ametnike järjepidevat koostööt, mille kaudu toimub osaliste vahel väärtuste jagamine, mis suurendab usaldust ja toob kaasa positiivsemaid probleemide lahendamise tulemusi (Peters, 1998, pp. 299-300).

Simon (1997, p. 190) toob välja, et koordineerimise üks eesmärk on grupiliikmete suunamine, et vastuvõetavad otsused oleksid grupi liikmetega kooskõlas ja saavutaksid püstitatud eesmärgid. Sellest tulenevalt on koordineerimise eesmärgiks kõrvaldada poliitikavaldkondade ja ametkondade vaheline isoleeritus, suurendada koostööd ning kooskõlastatult suunata nende tegevusi eesmärkide saavutamiseks.

Koostöö ja koordineerimise rakendamiseks on vajalik luua soodustavaid tingimusi, mis võimaldavad rakendada kirjeldatud põhimõtteid. Seega avaliku halduse parandamiseks on olulised kindlad **eeldused**, mis võimaldavad rakendada koostööd ja koordineerimist. Koostöö ja koordineerimise peamiseks eeldusteks võib pidada: 1) laiaulatuslikke arutelusid ja läbirääkimisi 2) juhtimiskultuuri 3) valmisolekut koostööks 4) organisatsiooni liikmete ühiseid väärtuseid ja 5) organisatsiooni struktuuri, mis määrab koordineerimise tugevust (Peters, 1998, pp. 298-300; Laegreid, *et al.*, 2014, p. 5; Hyde, 2008, p. 2; Osborne & Brown, 2013, pp. 116,152; Lane, 1996, p. 5; Hoek, 2005, pp. 347-348; Lance, *et al.*, 2009, p. 265).

Avaliku sektori võrgustike kujundamisel on koordineerimise vaatest vaja rohkem organisatsioonidevahelisi läbirääkimisi ja arutelusid kui traditsioonilises riigihalduses (Peters, 1998, pp. 299-300; Asaduzzaman & Virtanen, 2016, p. 8). Koordineerimistegevus võib hõlmata kogu avalikku haldust ning kaasata ka organisatsioone, gruppe ja võrgustikke väljastpoolt riigi sektorit. Samuti koordineerimise sihtmärkideks võivad olla kindlad piirkonnad, grupid ja poliitikavaldkonnad (Laegreid, *et al.*, 2014, p. 5). Seega koordineerimise sihtrühm võib olla üsna lai, mistõttu üks oluline eeldus on läbirääkimised ning arutelud, mis võimaldavad täita püstitatud eesmärgi.

Koordineerimise üks eeldus on ka juhtimiskultuur, mis peab võimaldama rakendada tulemuslikku koordineerimist. Hyde (2008, p. 2) kirjeldab viit peamist valdkonda, mida ametkondade ja organisatsioonide juhtimiskultuur peab hõlmama, tagamaks edukat koostöövõimet ja partnerlust, milleta koordineerimist ei saa rakendada. Esiteks peab juhtimiskultuur soodustama nii organisatsiooni kui ka tööjõu arengut, teiseks peab organisatsioon tagama valdkondadele piisavalt ressursse, mis võimaldavad rakendada ellu ideid. Kolmandaks on oluline juhtimise väärtustamine ja pidev täiendamine ning neljandaks peab juhtimiskultuur soodustama partnerlust teiste valdkondade ja organisatsioonidega. Veel üks oluline eeldus on organisatsiooni, ametkonna, võrgustiku või muu valdkonna valmisolek ja soov suurendada koostööd teiste osalistega (Osborne & Brown, 2013, p. 109), sest ametkondade vaheline koordineerimise rakendamine nõuab järjepidevat koostööd osaliste vahel.

Koostöö ja koordineerimise eelduseks võib pidada väärtusi. Peters (1998, pp. 298-299) kirjeldab, et parim viis institutsioonide mõistmiseks on hinnata organisatsiooni väärtusi, mis kujundavad oma liikmete käitumist. Iga organisatsiooni loodud väärtuste ehk töötajate sobivuse loogika suunab organisatsiooni liikmete käitumist ja seega juhib organisatsiooni käitumist. Sellel loogikal põhinevad põhimõtted on olulised koordineerimises kahel viisil. Esiteks, kui organisatsioonide vahel on ühine loogika, toimub koordineerimine sujuvamalt ja tõenäoliselt ilma võimu kasutamata. Teiseks, kui organisatsioonid jagavad ühiseid poliitilisi väärtusi, toimub tõenäoliselt koordineerimine väiksema organisatsiooniliste tõe rutiinide häirimisega.

Üheks koostöö ja koordineerimise eelduseks võib pidada ka organisatsiooni struktuuri, mis on koordineerimise toimimise aluseks. Lane (1996, lk 5) toob esile, et ühiskondlike institutsioonide struktureerimine peab põhinema teguritel, mis tagavad töötajate rahulolu tööga. Alternatiiviks rangelt piiritletud tööjaotuse süsteemile haldusjuhtimises on täieulatuslik ümberstruktureerimine, mis võimaldab töötajatel töötada paljudes erinevates rollides ja anda isikliku panuse lõpptulemuse saavutamisele, mis olulisel määral tõhustab koordineerimist. Lane jt (2009, p. 265) kirjeldavad, et asutustevaheline koordineerimine muutub ajas pidevalt. Hierarhiline koordineerimine võib suurendada asutustevahelise koordineerimise efektiivsust, mida teostavad autoritaarsed valitsused. Samas avaliku halduse üldine tendents on suunatud pigem võrgustiku juhtimise rakendamisele, mille raames horisontaalsed võrgustikud asendavad ametlikku vertikaalset/hierarhilist koordineerimist.

Organisatsiooni struktuur ja põhimõtted mõjutavad olulisel määral koordineerimise tugevust. Hoeki (2005, pp. 347-348) väitel võib algselt tunduda, et mida tugevam on koordineerimine, seda suurem on efektiivsus, kuid sageli see nii ei ole ning koordineerimise tugevus võib olla efektiivsusega vastuolus. Hoek (2005, pp. 347-348) väidab, et koordineerimise juures on oluline leida õige tasakaal. Liiga nõrk koordineerimine ei too oodatavat eesmärki ja ametnikud võivad kõrvale kalduda eesmärkidest, aga ka liiga tugev koordineerimine piirab uute ideede teket ja vähendab võimalust personaalsetele läbirääkimistele ning takistab mitte formaalsete otsuste teket. Seega koordineerimise seisukohalt on oluline leida optimaalne koordineerimise tugevus, mis suunaks ametnikke eesmärkide täitmisele, kuid samas annaks ka tegutsemisvabadust.

Tulemuslikku koostööd ja koordineerimist võib olla keeruline saavutada, kuna see nõuab usaldust, uusi meetodeid juhtimises, alternatiivsete kokkulepete tegemist ja võib isegi nõuda uue struktuuri loomist (Osborne & Brown, 2013, p. 116). See võib algselt tunduda liiga keerulise eesmärgina, kuid üheskoos otsides antud raskustele õigeid lahendusi viib see uute ideedele. Lisaks on koostöö vajalik mitte ainult valdkondade toimimiseks ja koordineerimise rakendamiseks, vaid on ka innovatsiooni võtmeküsimuseks (Osborne & Brown, 2013, pp. 109, 152), mis on oluline valdkonna järjepidevaks arenguks.

Koordineerimise juures on nimetatud mitu **probleemi**, mille mõistmine võib suurendada koordineerimise efektiivsust. Sageli takistavad koordineerimist avaliku sektori liiga keeruliselt üles ehitatud struktuurid. Samas selgitades neid probleeme valitsusliikmetele, kohtab argumente, et tõhus koordineerimine peab asutuste vahel toimima vabatahtlikult (Peters, 1998, p. 295). Peters (1998, pp. 295-296) toob välja järgnevad koordineerimise ja koostöö probleemid:

- Vaatamata ühiskonna survele vähendada riigiparaadi suurust, on valitsused üha rohkem kaasatud majanduse valdkondadesse ning tegevusi hoopis laiendatakse, mis suurendab tõenäosust, et üks programm mõjutab teist. See teeb koordineerimise veel aktuaalsemaks.
- Valitsused suurendavad koordineerimiskoormust tekitades olemasolevate ministeeriumite struktuuride asemel uusi ühendatud eraldiseisvaid ametkondi, mis eeldatavasti peaksid toimima autonoomselt.
- Juhul, kui valitused valivad oma suunaks detsentraliseerimise, siis see vähendab avaliku sektori ühtsust ning muudab koordineerimist keerukaks.
- Ministeeriumite ja ametkondade vastutusalad ja struktuurid ei toeta sageli ühiskonna probleemide lahendamist. Näiteks vanurite, immigrandide, laste või muude sihtrühmade probleeme on võimalik lahendada vaid eri asutuste koostöös, mille struktuurid ja vastutusalad on erinevad. Selliste mahukate probleemide lahendamine nõuab tõhusat tegevuste koordineerimist.

Avaliku sektori organisatsioonid ei tea sageli, mida sama valdkonnaga seotud teised ametkonnad teevad, mis toob kaasa koordineerimise ebaõnnestumise ning enamjaolt on selle põhjustajaks avaliku sektori juhid. Nende roll on koordineerida valdkonda terviklikult ja organisatsioonide üleselt (Bouckaert, *et al.*, 2010, p. 14).

Peters (1998, p. 299) selgitab, et koordineerimise ja koostöö rakendamisega eri võrgustike kaudu võib probleemiks osutuda ka huvide konfliktid. Iga organisatsioon teenindab eelkõige oma organisatsiooni huve, kuid see pärsib ametkondadevaheliste võrgustike koordineerimist. Huvide konflikt seisneb selles, et oma tegevustes lähtuvad ametnikud eelkõige oma asutuse eesmärkidest, kuid teostades erinevates võrgustikes koostööd ja koordineerimist teiste asutuste ja ametkondadega, peavad nad lähtuma ka



teiste asutuste eesmärkidest. Selle probleemi lahenduseks tuleb ametnikel leida õige tasakaal oma asutuse ja teiste asutuste eesmärkide vahel.

Christensen jt (2016, p. 330) jõudsid järeldusele, et siiani ei ole olemas parimat lahendust või koordineerimise valemit, mis suudaks ühtlustada konkureerivaid huve, ületada ebakindlust ja hõlmaks ebamääraseid valitsusstruktuure ning teha poliitilisi valikuid, mida igaüks aktsepteerib. Tänapäevaseid valitsussüsteeme iseloomustab vastastikune sõltuvus ja mitmekesisus, mis avaldavad tugevat survet koordineerimisele, et see muutuks mitmemõõtmeliseks.

Kokkuvõtteks võib väita, et koordineerimise ja koostöö eesmärgid on ametkondade killustatuse vähendamine, organisatsiooni efektiivsuse suurendamine, inimeste suunamine ühiste eesmärkide saavutamisele, arenguprogrammide edendamine. Selleks, et rakendada koostööd ja koordineerimist, on vajalik luua hea keskkond, kus seda saaks rakendada. Koostöö ja koordineerimise põhilised eeldused on laiaulatuslikud arutelud ja läbirääkimised, juhtimiskultuur, valmisolek koostööks, organisatsiooni liikmete väärtused ja organisatsiooni struktuur. Samas koostöö ja koordineerimise rakendamisega võivad tekkida probleemid, mille mõistmine ja ennetamine tõhustab koostööd ja koordineerimist organisatsioonide vahel. Põhilised probleemid on avaliku sektori keeruline toimimine, ametkondade huvide konfliktid, ametkondade vahelised lõhed ja koordineerimise tasakaal.

### **1.1.2. Koordineerimise ja koostöö rakendamise võimalused**

Koostöö ja koordineerimise rakendamise võimalusi on erinevaid, kuid nende sügavam mõistmine võimaldab leida paremaid viise tulemusliku koordineerimise rakendamiseks ametkondade vahelistes tegevustes ja seeläbi luua koostööd. Selles alapeatükis antakse ülevaade koordineerimise ja koostöö võimalikest rakendamise võimalustest, milleks on: (1) raamistik (hierarhia, turud, võrgustikud), (2) tasandid (vertikaalne, horisontaalne, mitmetasandiline), (3) ulatus (lai või kitsas) ja (4) ametnike töökorraldus (Bouckaert, *et al.*, 2010; Laegreid, *et al.*, 2014; Peters, 1998; Hovik & Hanssen, 2015; Fimreite & Laegreid, 2005; Stensaker & Fumasoli, 2016; Lopetegui & Azumendi, 2018). Järgnevalt käsitletakse neid alapunkte lähemalt.

Bouckaert (2010, p. 10) ja Laegreid jt (2014, p. 5) kirjeldavad koordineerimismehhanisme kui instrumente, mis võimaldavad parandada koordineerimist. Koordineerimismehhanisme võib analüüsida raamistiku abil, mis liigitab koordineerimismehhanismid kolme põhiliiki, milleks on hierarhia, turud ja võrgustikud. Iga lähenemisviis aitab kaasa koordineerimisprobleemide põhjuste mõistmisele ja koordineerimise tulemusel tekkivale kasule, lisaks on nende lähenemisviiside kaudu võimalik mõista, kuidas rakendada koordineerimist erinevatel tasanditel.

Laegreid jt (2014, p. 5) väidavad, et hierarhia tüüpi koordineerimismehhanismide suhtlusmudeli keskmeks on autoriteet/võim. Hierarhilises struktuuris toimub normide, reeglite ja standardite kehtestamine ülevalt alla. Hierarhiale on iseloomulik koordineerimine läbi kontrollimiste ja hindamiste kaudu, mida teostatakse samuti hierarhilises struktuuris ülevalt alla. Peters (1998, p. 299) väidab, organisatsioonide hierarhiat peetakse sageli koordineerimise rakendamise peamiseks vormiks, samas avalik sektor on muutub aina rohkem hierarhilistest mudelist võrgustikuga koostoime mudeliks.

Turu-tüüpi mehhanismid põhinevad osalejatevahelisel teabevahetusel, kus peamised protsessid on läbirääkimised ja konkurents (Laegreid, *et al.*, 2014, p. 5). Samas Peters (1998, p. 298) väidab turgude kohta koordineerimise kontekstis, et avalikus sektoris puuduvad turumajanduse põhimõtted, seega Peters kahtleb turutüüpi mehhanismide sobilikkuses. Turumajanduses on olulised ostja ja müüja, kelle vahel tekib kaubavahetuse suhe. Enamik avaliku sektori teenistujaid ei näe ennast ostjatena või müüjatena, vaid pigem teenusepakkujana. Avalikus sektoris põhineb turu mudeli käitumismuster seadusel ja turgude kontekstis on oluline roll teabevahetusel, kus ametkondade omavaheliste tegevuste toimimise põhimõtted põhinevad sellel.

Võrgustiku-tüüpi mehhanismid ilmnevad osalejate koostöö vormis, kes tunnustavad üksteise vastastikust sõltuvust ja vastutust. Võrgustikud tuginevad ühistele huvidele, väärtustele ja usaldusele (Laegreid, *et al.*, 2014, p. 5). Hovik ja Hannsen (2015) väidavad, et avalikus sektoris toimivad võrgustikud alati hierarhia varjus, ehk võrgustiku toimimiseks peab alati olema toetus hierarhiliselt kõrgemal positsioonil

olevatelt isikutelt (näiteks ametkonna juhtkond). Juhtkonna toe puudumisel pole võrgustiku toimimine efektiivne ning koordineerimine luhtub. Peters (1998, p. 300) väidab, et võrgustiku puhul on koordineerimine kõige vajalikum, kuna panna erinevate ametkondade töötajad tööle ühise eesmärgi nimel, nõuab järjepidevat koostööd, mis põhineb tunnustusel, vastastikusel sõltuvusel ja vastutusel. Vastavalt kirjeldatud raamistikule koostas magistritöö autor kokkuvõtliku tabeli, mis lihtsustab hierarhia, turgude ja võrgustiku ülevaadet (vt tabel 1).

Tabel 1. Koordineerimise vaatest hierarhia, võrgustike ja turgude raamistik (Bouckaert, *et al.*, 2010; Laegreid, *et al.*, 2014; Peters, 1998).

	<b>Hierarhia</b>	<b>Turud</b>	<b>Võrgustikud</b>
<b>Koostoime alus</b>	Võim ja domineerimine	Konkurents ja vahetus	Koostöö ja solidaarsus
<b>Eesmärk</b>	Teadlikult kavandatud ja kontrollitud eesmärgid	Spontaanselt loodud tulemused	Teadlikult kavandatud eesmärgid või spontaanselt loodud tulemused
<b>Juhendamine, kontroll, hindamine</b>	Ülevalt all kehtestatud normid ja standardid, juhendamine, kontrollimine ja hindamine	Nõudlus ja pakkumine, hinnamehhanism, enesehuvi, hindamisel on tulud ja kulud, kohtud, nähtamatu käsi	Ühised väärtused, ühised probleemianalüüsid, konsensus, lojaalsus, vastastikkus, usaldus, mitteametlikuks hindamiseks on maine
<b>Valitsuse roll</b>	Ülalt alla reeglite looja ja juht; osalejate tegevust kontrollivad reeglid	Kauba tarbija on turgude looja ja eestkostja; osalejad on sõltumatud	Võrgu looja, haldur ja osaleja
<b>Vajalik ressurss</b>	Võim	Informatsioon, läbirääkimiste võim	Vastastikune koostöö, usaldus

Teiseks oluliseks koordineerimise ja koostöö rakendamise võimaluseks võib pidada vertikaalset ja horisontaalset rakendust. Fimreite ja Laegreid (2005, p. 10) väidavad, et vertikaalne koordineerimine on seotud erinevate administratiivsete tasemetega koordineerimisega, näiteks ministriumite ja ametkondade vahel, keskvalitsuste ja

kohalike omavalitsuste vahel. Lisaks võib vertikaalne koordineerimine toimida asutuse sees läbi hierarhilise struktuuri kaudu.

Peters (1998, p. 298) selgitab, et tavaliselt rakendavad riigid koordineerimist läbi ülevalt-alla moodustatud hierarhilise struktuuri kaudu, mis allub keskvalitsusele. Selline lähenemisviis toimib analüütiliselt seni, kuni organisatsioonid on vertikaalselt väga hästi integreeritud ning kõigil on täpselt selge, mida peab tegema. Juhul, kui organisatsioonid tegelevad keerukamate probleemide lahendamisega, mis nõuavad suuremat koostööd nii asutuse sees kui ka info vahetamisega teiste organisatsioonidega, on vertikaalse ülevalt-alla struktuuri tõhusus kahanemas. Samas vertikaalne koordineerimine toetab olulisel määral otsuste elluviimist rohujuure tasandil (Whitehead, 2003, p. 7).

Horisontaalne koordineerimine keskendub poliitikavaldkondadele või valdkondadele, mis on hierarhilises positsioonis ühel tasemel, näiteks nagu tervishoid, keskkond, transport, koolide võrgustikud jne (Fimreite & Laegreid, 2005, p. 10). Selliste valdkondade või probleemide lahendamine nõuab suuremat asutuste vahelist koostöö koordineerimist. Enamjaolt teostavad ametkonnad ja ministriumid samaaegselt nii vertikaalset kui ka horisontaalset koordineerimist (Peters, 1998, p. 298), seda nimetatakse mitmetasandiliseks koordineerimiseks. Ka Hovik ja Hanssen (2015) peavad vajalikuks, et keerukate probleemide lahendamine nõuab mitmetasandilist koordineerimist – nii vertikaalset, mis vajab allasutuste koordineerimist hierarhiliselt üleval asuvate asutuste poolt, kui ka horisontaalset, mis hõlmab samal tasemel sektorite koordineerimist ja lisaks ka erasektori kaasamist. Samas Stensaker ja Fumasoli (2016, p. 264) väidavad, et efektiivse koordineerimise saavutamine tänu mitmetasandilistele strateegiatele on üsna keeruline ja strateegiate või plaanide väljatöötamisel tuleb hinnata koordineerimise ulatust.

Järgmiseks koostöö ja koordineerimise rakendamise võimaluseks on oluline mõista koordineerimise ulatust. Laegreid jt (2014, p. 5) kirjeldavad, et koordineerimise ulatus sõltub valdkonna keerukusest ja otsuste mõjude ulatusest. Näiteks kui töötatakse välja uut poliitikavaldkonda, mis puudutab eri asutusi ja ametkondi kõikidel riigi tasanditel, siis koordineerimine peab olema laia ulatusega, tagamaks sujuvat elluviimist kõikidel

tasanditel. Juhul, kui tegemist on üksikametkonna iseseisva otsusega, mis puudutab väikest gruppi ning selle elluviimine ei too kaasa probleeme on tegemist kitsa koordineerimise ulatusega. Laia koordineerimisulatus rakendamise on oluline tihedam suhtlus eri osapooltega mille kaudu peaks selgitama lõpptulemust ja mida soovitakse saavutada koostöö ja koordineerimise rakendamise tulemusel (Lopetegui & Azumendi, 2018, p. 22).

Koordineerimise põhimõtteid tuleks rakendada ka organisatsioonide osakondade või üksuste töö korraldamisel. Selle kaudu on võimalik ennetada ja ka lahendada organisatsiooni liikmete vahel konflikte (Vanagas & Stankevic, 2014, p. 117). Juhul kui jätta see nende hooleks, siis põhjustab see koostöö luhtumise (Katsamunski, 2016, pp. 133-134). Põhilisteks olukordadeks, kus koordineerimine on hädavajalik konfliktide vältimiseks ja sujuva töö korraldamises, on (Vanagas & Stankevic, 2014, p. 117):

- kui tööjaotus ja spetsialiseerumine on jaotatud osakondade vahel;
- kui töötajate isiksuste erinevused põhjustavad suhtlemises takistusi, mille tulemusel ei suudeta jõuda lahendusteni;
- kui ülemuste ja alluvate vahelised suhted ei ole efektiivsed – põhjustavad konflikte, arusaamatusi või puudub tagasiside;
- kui probleeme tekitavad piiratud ressursid, näiteks kui eri osakonnad peavad omavahel jagama samu ressursse.

Esmapilgul pole kirjeldatud probleemid nii olulised, kuid nende kaardistamine ja meetmed nende lahendamiseks organisatsiooni juhtimises ning koordineerimises annavad häid tulemusi, mis suurendavad töö tõhusust ja koostööd. Vanagas ja Stankevic (2014, p. 117) rõhutavad, et koordineerimine on hädavajalik kõigi organisatsiooni liikmete tegevuse juhtimiseks ja organisatsiooni peamiste eesmärkide saavutamiseks.

Vanagas ja Stankevic (2014, p. 117) kirjeldavad koordineerimist kui laiemat universaalset meetet, kuna see kuulub üldistesse juhtimisülesannetesse (planeerimine, kontroll, organiseerimine, motivatsioon jne). Tegevuste elluviimisel peavad juhid

koordineerima kogu töö, jagades seda erinevateks väiksemateks osadeks tänu töö eeskirjadele, graafikutele, protseduuridele, spetsifikatsioonide või muude töö tulemusi reguleerivate dokumentidele. See tähendab, et juhid vastutavad tegevuse koordineerimisprotsessi sujuvuse eest ja motiveerivad töötajaid nii, et tegevused oleksid töötajatele selged, tööjaotus ja töö spetsifikatsioon peavad olema jaotatud eesmärkideks ning püstitatud eesmärgid oleksid täidetud koostöö tulemusel. Peters (1998) on lõpuks koordineerimise kohta väitnud, et see on soovitatav käitumismudel, mis on märkimisväärselt efektiivsem kui kasutusel olevad, kuid samas see ei lahenda kõike asutuste probleeme.

Kokkuvõttes võib öelda, et koordineerimise ja koostöö rakendamiseks on erinevad võimalused, mis sõltuvad kindlastest tingimustest. Koordineerimist ja koostööd on võimalik rakendada näiteks raamistiku (hierarhia, turud, võrgustikud), tasandite (vertikaalne, horisontaalne, mitmetasandiline), ulatuse (lai või kitsas) ja ametnike töökorralduse kaudu. Võimaluste mõistmine võimaldab efektiivselt rakendada koordineerimist ja seeläbi suurendada koostööd ning organisatsiooni efektiivsust üldiselt.

## 1.2. Integreeritud riigihalduse teooria põhialused

Alapeatükis antakse ülevaade teooriast, mida võib tõlkida kui **integreeritud riigihaldus**, inglise keeles *joined-up government*. Vastavalt võõrsõnade leksikonile (Vääri, *et al.*, 2012) tähendab sõna *integreerima* tervikuks ühendama, lõimuma. Avalikus halduses võib koordineerimist võrrelda ka integreerimisega, sest mõlemat rakendatakse ühiste organisatsiooni struktuuride arendamisel ja professionaalsete praktikute kaasamise kaudu (Perri, 2004, p. 106). Merepääste valdkonna koordineerimise juures on oluline Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti integreeritud koordineerimine, mille eesmärk on valdkonna ühtne ja terviklik koordineerimine, mis võimaldab vabaneda nii-öelda silotornidest ning mille tulemusel toimib ühine efektiivne koostöö.

Integreeritud riigihalduse mõiste pärineb Suurbritanniast ning on laialt levinud teistesse riikidesse. Integreeritud riigihaldus tähendab **horisontaalse ja vertikaalse**

**koordineerimise saavutamist** nii mõtteviisis kui ka tegutsemises (Pollitt, 2003, p. 35). Teooria võib tunduda täiesti uudsena, kuid tegelikult tuleneb see avaliku halduse koordineerimise põhimõtetest (Pollitt, 2003, p. 36). Seega võib öelda, et integreeritud riigihaldus on tugevalt seotud koordineerimisega, kuna see on üks koordineerimise rakendamise viisidest. Teoreetilise osa peatükid kirjeldasid koordineerimise ja koostöö põhimõtteid ja nende võimaliku rakendust, kuid integreeritud riigihalduse kirjeldus pakub juba täpsemaid lahendusi, kuidas terviklikult kohaldada neid põhimõtteid tagamaks toimivat integreeritud koordineerimist asutuste vahel kõikidel asutuse struktuuri tasanditel.

Integreeritud riigihalduse teooria keskmeks on koordineerimine ja seda kasutatakse üsna palju, kuid see ei tähenda tagasipöördumist traditsioonilisele administratiivsele hierarhiale, vaid selle raames pööratakse pigem rõhku motiveerivale juhtimisstiilile ning järelevalve rakendamisele. Tugeva poliitilise surve, reeglite koostamise ja rangete protsesside loomise asemel keskendub juhtimisstiil inimeste motiveerimisele, juhendamisele ja koolitamisele (Lance, *et al.*, 2009, p. 252). Teooria kirjeldab, kuidas on võimalik lahendada asutuste- või valdkondadevahelisi koordineerimis- ja koostööprobleeme tänu asutuste või valdkondade integreeritud haldusele. See viitab valitsusasutuste (ministeeriumite, ametkondade) vahelistele kokkulepetele erinevate valdkondade, arengukavade või tegevuskavade vaates, mis võimaldavad neil teha omavahelist koostööd (Perri, 2004, p. 106).

Perri (2004, p. 107) väidab, et integreeritud riigihaldus on üks pakutud lahendustest, millega on võimalik vältida killustatust, konfliktide puudulikku lahendust või ebapiisavalt struktureeritud suhteid valdkondade vahel. Integreeritud riigihaldus ei ole spetsialiseerimine – Peters (1998, p. 298) väidab, et integreeritud valdkonnas on kõigil pooltel täpselt teada, kes ja mida peab tegema. Christensen jt (2014, p. 443) rõhutavad, et integreeritud riigihaldus on paindlik ja mitmekesine ning võimaldab lahendada erinevaid probleeme tänu erinevatele lähenemisviisidele.

Christensen jt (2014, p. 443) väidavad, et integreeritud riigihalduse tähendus on raskesti mõistetav ja seda kasutatakse valdkondades, kus tegutsevad eri ametkonnad või asutused. Samas mitte kõik riikide avaliku teenistuse asutused ei soovi

„integreeruda“ ja need, kes „integreeruvad“ ei tee seda sama mustri järgi (Perri, 2004, p. 103). Valdkondade integreerimise puhul võib tekkida ohuolukord, kus praktiseeritakse integratsiooni/ühendamist ilma koordineerimiseta, kahjuks on see üsna levinud ning tavaliselt on tingitud poliitilisest tahtest. Sellist integratsiooni võib nimetada brutaalseks ning võib kaasa tuua juhuslikke, ebavajalikke ühinemisi, eelkõige on need arusaamatud kõrvaltvaatajatele ja lõpptarbijatele. Samas sellise „mõttetu“ ühinemise osaleja jaoks on see üsna arusaadav protsess, mis on tingitud vastutuse jagamisega (Bouckaert, *et al.*, 2010; Osborne & Brown, 2013; Perri, 2004, pp. 124-125).

Kokkuvõtteks võib välja tuua, et integreeritud riigihaldus põhineb koordineerimisel ja tänu valdkondade omavahelisele integreerimisele pakub võimalusi, kuidas valdkondi juhtida terviklikult. Järgnevates alapeatükkides tutvustatakse integreeritud riigihalduse eesmärgi, eeldusi ja probleeme ning seejärel selgitatakse, kuidas rakendada seda teooriat erinevatel avaliku halduse tasanditel.

### **1.2.1. Integreeritud riigihalduse rakendamise eesmärgid, eeldused ja probleemid**

Integreeritud riigihalduse rakendamise peamiseks eesmärgiks võib pidada: 1) vastuolude kõrvaldamist ja sidususe tekitamist, 2) piiratud ressursside tõhusamat kasutamist, 3) sünergia loomist, mida saab saavutada tänu erinevate poliitikavaldkondade integreerimisele või huvitatud eri sidususrühmade ühendamisele ja 4) tõhusama teenuse pakkumist ühiskonnale, mitte killustatud juurdepääsu riigiteenuste kogumile (Pollitt, 2003; Lance, *et al.*, 2009, p. 252).

Esimene eesmärk on soov kõrvaldada eri poliitikavaldkondade vastuolud ja pingeid ning seetõttu on see otseselt seotud riiklike tegevuskavade, valdkondade või programmide tõhususe suurendamisega. Pollit (2003, p. 35) kirjeldab, et integreeritud riigihalduse süsteemse ja tervikliku koordineerimise kaudu on võimalik kõrvaldada poliitikaid, rakenduskavasid või valdkondi, mis on üksteisega vastuolus. Lisaks võimaldab integreeritud riigihaldus vabaneda asutuste vahelistest nn silotornidest ja koordineerida valdkondi terviklikult luues ametkondade vahel sidusust (Pollitt, 2003, p. 39).



Teine eesmärk on ressursside efektiivsem kasutamine, mida on võimalik saavutada valdkondade ülese ühiskasutuse tõttu (Pollitt, 2003, p. 35). Näiteks mõnel PPA kordonil on mitu veesõidukit, millest kõik ei leia kasutust, samas mõnel päästekomandol on veesõiduk puudu. PPA veesõiduki ümberpaigutamisel päästekomandosse saab säästa riiklike ressursse. Samuti säästaks hoonete, personali, varustuse või informatsiooni jagamine asutuste vahel oluliselt ressursse.

Kolmas eesmärk on parandada heade ideede liikumist ja koostööd erinevate sidusrühmade vahel kindlas poliitikavaldkonnas, luues seeläbi sünergiat või efektiivsemaid töömeetodeid (Pollitt, 2003, p. 35). Näiteks suursündmuste puhul võiks sadamate kasutamise probleemide korral korraldada sadama töötajate, PPA, kohaliku omavalitsuse, vabatahtlike ja Päästeameti ühised mõttetalgud, et luua uuenduslike ja tõhusaid lahendusi.

Neljäs eesmärk on luua ühtne kombineeritud teenuste pakkumine, mis oleks eelkõige lõppkasutajate vaatest mugav. Selline kõik-ühes-koht, kus inimesed saavad eri teenuseid ühest kohast, näiteks tervishoiuteenuseid, informatsiooni, nõustamisteenuseid, tööhõiveteenuseid, raamatute laenutamist ja muid teenuseid. Samuti võib ka ühine veebileht pakkuda asutuste teenuseid, tasuta makse, taotleda ja saada teavet toetuste kohta, pääseda ligi tervishoiuteenustele või saada nõustamisteenust ja kõike seda ühest kohast (Pollitt, 2003, p. 35). Ka Lance jt (2009, p. 252) väidavad, et integreeritud riigihalduse üheks eesmärgiks on pakkuda ühiskonnale võimalikult head riigi teenust. Seega integreeritud riigihaldusel on mitu eesmärki, mille kaudu on võimalik tõhustada avaliku halduse teenuse osutamist ühiskonnale.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et integreeritud riigihalduse eesmärgid võimaldavad käsitleda valdkonda, programmi või poliitikat terviklikult, mitte ainult oma ametkonna või organisatsiooni struktuuri vastutusala piirides. Näiteks merepääste valdkonna tegevusi tuleb hinnata mitte PPA või PÄA vaatest, vaid ühtse tervikuna, mis koosneb eelkõige PPA, PÄA, vabatahtlike merepäästjate aga lisaks ka Veeteede Ameti, Keskkonnainspektsiooni, sadamate, erasektori ja muude võimalike ressursside

tervikust. See omakorda võimaldab säästa ressursse ja pakkuda võimalikult head teenust ühiskonnale.

Integreeritud riigihalduse toimimise olulised **eeldused** on ametkondade valmisolek integreeruda, juhtimis- ja usalduskultuuri loomine ja koostööpõhimõtete rakendamine. Nende põhimõtete kasutamine loob hea keskkonna, kus on võimalik sujuvalt ja edukalt rakendada integreeritud riigihaldust.

Esiteks, integreeritud riigihalduse toimimiseks on oluline ametkondade või organisatsiooni valmisolek integreerumiseks (Pollitt, 2003, p. 47), seda ei saa rakendada sunniviisiliselt. Oluline on selgitada põhimõtteid selliselt, et inimesed võtaksid need omaks. Teiseks, integreeritud riigihaldus nõuab omakorda juhtimis- ja usalduskultuuri loomist (Pollitt, 2003, p. 40), kuna see põhineb koordineerimisel ning vajab inimeste järjepidevat motiveerimist, juhendamist ja koolitamist. Kolmas eeldus on eduka koostöö suurendamise põhimõtete kasutamine, kuna ametkonnad ja organisatsioonid ei ole võimelised integreeruma ega koordineerima valdkondi terviklikult. Pollitt (2003, pp. 40-41) nimetab viis peamist ülesannet, mis peavad olema täidetud tõhusa ametkondade vahelise koostöö saavutamiseks ja mis võimaldavad rakendada integreeritud riigihaldust (vt Tabel 2).

Tabel 2. Integreeritud riigihalduse koostöö toimimise eeldused (Pollitt, 2003, pp. 40-41).

Koostöö eeldus	Eelduse eesmärk
Operatsioonisüsteemi loomine	Peab soodustama paindlikkust, poolte mõistmist, ühist aruandekohustust ja rahalist kohustust eri poolte ees.
Ressursside olemasolu	Ressursid peavad olema kättesaadavad, võivad olla ka ametkondadeülesed.
Juhtimisprotsessi loomine	Juhtimine peab olema terviklik ning loodud kõikidel tasanditel, kaasa arvatud poliitilisel.
Usalduskultuuri loomine	Usalduskultuuri loomiseks peavad ametkondadevahelised tegevused olema läbipaistvad ning peab toimuma järjepidev suhtlus.
Ühine probleemide lahendamine	Koos probleemide lahendamine jaotab poolte vahel vastutust, suurendab koos töötamise olulisust ja lisaks suurendab usalduskultuuri.
Arenguprotsesside strateegiline juhtimine	Peab täitma nii jooksvaid eesmärke, kuid ka suurendama ja süvendama koostööd. Strateegiline juhtimine peab hõlmama ametkondadeülest tervikpilti.

Integreeritud riigihaldus on alati kollektiivne, mitte selline, mida võib ülevalt alla kehtestada ja kohustuslikuks muuta. Toetus kõrgeimast tasandist on loomulikult vajalik, kuid samas peaaegu kõik rasked probleemid määratletakse tänu eri osapoolte koostoimele – ministeeriumid, ametkonnad, mittetulundusühingud, kohalikud omavalitsused, vabatahtlikud organisatsioonid, ametiühingud, ettevõtted jne (Pollitt, 2003, p. 47).

Vaatamata sellele, et integreeritud riigihalduse teoorial on mitmeid eeliseid, on ka selle teooria puhul võimalik nimetada **probleeme**. Põhilised probleemid on vähene huvi, mis võib kaasa tuua kogu integreeritud riigihalduse ebaõnnestumise; integreeritud ametkondade, valdkondade või tegevuste vastutusala hajutatud piirid ja inimeste erinevad väärtused või poliitiline ideoloogia (Christensen, *et al.*, 2014, pp. 443-452; Pollitt, 2003, pp. 39-47; Hyde, 2008, p. 1). Järgnevalt käsitletakse neid probleeme lähemalt.

Pollitt (2003, p. 47) väidab, et integreeritud riigihaldus võib ebaõnnestuda vähese huvi, motivaatorite puudumise, tegevusetuse, skeptilisuse või selge vastupanu tõttu. Probleemi lahendamiseks on vaja pidada rohkem läbirääkimisi ja veenda osapooli. Riigiametnike kuulumine oma organisatsiooni loob tugeva personaalse seotuse ja ustavuse oma meeskonnaliikmetega ning asutusega. Tugev isiklik samastumine oma organisatsiooniga võib pärssida meeskonnatööd ajutises asutustevahelises meeskonnas või töötamist meeskonnas, mille ülesanne on arendada valdkondadevaheliste (asutustevahelisi) eesmärke (Pollitt, 2003, p. 39). Samas Christensen jt (2014, p. 443) pakuvad sellistele probleemidele olulise lahenduse: nende probleemide lahendamiseks on vaja kasutada detsentraliseeritud juhtimise meetodeid, mis võimaldavad personaalsemat lähenemist ja võimaldavad lahendada selliseid probleeme individuaalselt vastavalt kindlale olukorrale.

Teine oluline probleem on integreeritud valdkonna vastutusala konkreetsed piirid. Christensen jt (2014, p. 446) sõnastavad, et integreeritud riigihalduse üks oluline probleem on see, kuidas integreerida ühelt poolt tegevusi, ühiseid tavasid ja jagatud süsteeme ning teiselt poolt vertikaalset vastutust erinevate asutuste saavutuste üle. Probleem on vastutusala hajutatud piirid, mida tegelikkuses tuleks väga hästi selgitada. Keeruline on saavutada vertikaalse ja horisontaalse vastutuse tasakaalu samaaegselt.

Christensen jt (2014, pp. 452-453) toovad näite Norras korraldatud integreeritud riigihalduse reformide probleemidest. Nende reformide ülesanne oli koostöö loomine keskvalitsuste ja kohalike omavalitsuste vahel. Reformi käigus loodi integreeritud keskvalitsus, mis õnnestus edukalt, kuid probleemiks oli kolme asutuse ühinemise käigus tekkinud vastutusala ja järelevalve ebamäärasus ning keeruline rakendamine. Lisaks oli kolme asutuse integreerumine probleemne ning sotsiaalne vastutus muutus keeruliseks ning kasutajate rahulolu ei vastanud ootustele.

Kolmandaks probleemiks võib pidada Hyde'i (2008, p. 1) tõstatatud kitsaskohta, kus ta toob esile, et integreeritud riigihalduse edukus sõltub väärtustest ja poliitilisest ideoloogiast, mis omakorda sõltub sotsiaalsetest tingimustest ja kultuurilisest sobivusest või aktsepteerimisest. Juhul kui integreeritavate ametkondade või

valdkondade väärtused või ideoloogia on niivõrd erinevad, siis integreerimine võib luhtuda, kuna inimeste vahel tekivad ideoloogial ja väärtustel põhinevad konfliktid.

Kokkuvõtteks võib öelda, et integreeritud riigihaldusel on mitu eesmärki nagu vastuolude kõrvaldamine ja sidususe tekitamine, piiratud ressursside tõhusam kasutamine, sünergia loomine, mida saab saavutada tänu erinevate poliitikavaldkondade integreerimisele või huvitatud sidususrühmade ühendamisele ja lisaks tekib võimalus pakkuda kodanikele sujuvamat, mittekillustatud juurdepääsu eri riigiteenuste kogumile. Parema illustratsiooni jaoks koostas magistritöö autor tabeli integreeritud riigihalduse eesmärkidest, eeldustest ja probleemidest (vt Tabel 3).

Tabel 3. Integreeritud riigihalduse eesmärgid, eeldused ja probleemid (autori koostatud)

<b>Eesmärk</b>	<b>Eeldused</b>	<b>Probleemid</b>
Kõrvaldab valdkondade vastuolud ja loob sidusust	Ametkondade valmisolek integreeruda	Sõltub teenistujate tahtest ja motivatsioonist
Tagab efektiivsemat ressursside kasutust	Juhtimis- ja usalduskultuuri loomine	Integreerimise tulemusel tekkivad vastutusala hajutatud piirid
Loob integreeritud valdkonnas sünergiat	Koostöö tõhustamise põhimõtete kasutamine (vt Tabel 2)	Sõltub inimeste väärtustest ja poliitilisest ideoloogiast
Võimaldab riigil pakkuda kombineeritud teenuseid ühiskonnale		

Selleks, et integreeritud riigihaldust saaks rakendada, tuleb luua sobilik keskkond, kus on võimalik sujuvalt ja edukalt seda rakendada. Selleks tuleb arvestada eeldustega nagu ametkondade valmisolek integreeruda, juhtimis- ja usalduskultuuri loomine ja eduka koostöö põhimõtete rakendamine (vt Tabel 2). Nende põhimõtete kasutamine loob hea keskkonna, kus on võimalik sujuvalt ja edukalt rakendada integreeritud riigihaldust. Samas tuleb arvestada, et integreeritud riigihalduse rakendamisega kaasnevad erinevad probleemid, millega mitteamistamisega võib rakendamine isegi ebaõnnestuda. Põhilised probleemid on sõltuvus inimeste tahtest ja motivatsioonist, integreeritud ametkondade, valdkondade või tegevuste vastutusala hajutatud piirid ja inimeste erinevad väärtused või poliitiline ideoloogia.

### 1.2.2. Integreeritud riigihalduse rakendamise põhimõtted ja tasandid

Integreeritud riigihalduse rakendamiseks on vajalik mõista rakendamise olulisi põhimõtteid ja ka tasandeid, kus ja mis moel peab rakendama integreeritud riigihaldust. Lisaks on vaja määratleda integreeritud riigihalduse rakendamise ulatust.

Pollitt (2003, p. 37) kirjeldab integreeritud riigihalduse olulisi põhimõtteid, milleks on vertikaalne ja horisontaalne koordineerimine, eri valdkondade ja poliitikate ühildamine ning terviklik integreeritud juhtimine ja koordineerimine. Esimese põhimõttena kirjeldab Pollit (2003, p. 37), et integreeritud riigihalduses on võimalik eristada horisontaalset ja vertikaalset koordineerimist. Horisontaalne on näiteks siis, kui kolm ministriumi neljast töötavad ühiselt välja noorsoo poliitikat. Vertikaalne on siis, kui ministrium koordineerib valdkonnatööd allapoole kohalikele omavalitsustele ja ülespoole suhtlemiseks Euroopa Liiduga. Samas on integreeritud riigihalduse teoreetiline käsitlus suunatud eelkõige horisontaalsele liitumisele ja koostööle, kuigi vertikaalne koordineerimine peab olema samuti paigas.

Teise põhimõttena nimetab Pollit (2003, p. 37), et integreeritud riigihalduse raames peavad integreeruma või isegi ühinema eri ametkonnad või poliitikavaldkonnad ja see sõltub juba kindlast eesmärgist. Näiteks kui eesmärgiks on töötada välja terviklik integreeritud poliitika kindlatele sihtrühmadele (eakad, pagulased, lapsed jne) või kindlale piirkonnale (nt tööhõive parandamine kindlas piirkonnas) või kindlale poliitikavaldkonnale (tervishoiupoliitika, transport), siis selliste valdkondade puhul on vajalik eri asutuste, ametkondade ja organisatsioonide integreerumine.

Kolmanda põhimõttena toob Pollit (2003, p. 38) esile, et integreeritud riigihalduse raames peab olema terviklik integreeritud juhtimine ja koordineerimine. Eri ametkonnad, kes tegutsevad ühes sihtrühmas, näiteks tervishoius, ei saa võtta vastu strateegilisi otsuseid, mis on üksteisega vastuolus. Ametkonnad või valdkonnad peavad saavutama ühised eesmärgid. Kõige efektiivsem on integreeritud juhtimine, kus avaliku sektorite asutused koopereeruvad mitte ainult üksteisega, vaid ka erasektori, mittetulundusühingutega ja/või ettevõtetega.

Integreeritud riigihalduse poliitikakujundamise kontekst hõlmab endas keerulist süsteemi, mis koosneb eri valdkondadest ja otsuste tegemise tasemest. See võib tekitada olulise probleemi, kus valdkondade vahel tekib segadus, mida integreeritud riigihaldus praktilisel tasemel tähendab. Tõhusaks ametkondade vaheliseks integreeritud riigihalduse rakendamiseks on oluline rakendada seda eri riigisektori tasanditel, kusjuures iga tasandi jaoks peavad olema töötatud välja konkreetsed koordineerimise ja koostöö toimimise lahendused. Hyde (2008, p. 3) nimetab neli põhilist tasandit, kus see peab olema rakendatud:

1. Valitsus – strateegiline tase
2. Bürokratia – poliitika ja arengukavade arendamine
3. Ametkondlik – programmide haldamine
4. Kohalik – teenuse pakkuja

Esimese tasandina nimetab Hyde (2008, p. 3) strateegilise tasandi, mis on valitsuse vastutusallas ning see puudutab kõrgetasemelist poliitikakujundamist ja poliitilise kontseptsiooni väljatöötamist teoreetiliste raamistike ja strateegiliste suundade mõttes. Siia kuuluvad ministrid, nende nõunikud, neid toetavad erakonnad ja nõustajad, samuti ka ministeeriumite kõrgemad nõunikud. Integreeritud riigihalduse teooria raames on oluline mõjutamise tase nende osaliste vahel ja kontekst, mille raames seda mõjutust tehakse. See on valitsuse poliitiline tase, kus strateegilised suunad otsustatakse laia poliitilise vaatega. Selle tasandi edukuse määrab poliitiline juhtimine (näiteks merepääste valdkonnas Eestis on selleks tasandiks Siseministeerium).

Teise tasandina nimetab Hyde (2008, p. 3) bürokratia tasandit, kus paiknevad ametkonnad ja protsessid, mille kaudu rakendatakse poliitikat. Siia kuuluvad ka poliitika väljatöötamine ja organisatsiooni struktuurid. Valitsuse osa on koordineerida eri asutuste panust ja selget fookust. See nõuab ametkondadevahelisi töögrupe ja protsesse. Sellel tasandil võib probleemiks olla vastutuse küsimus ning kuidas luua vertikaalses hierarhilises struktuuris ametkondade aruandekohustuse süsteemi. Merepääste valdkonnas on sellel tasandil nii siseministeerium kui ka ametkonnad (PÄA ja PPA).

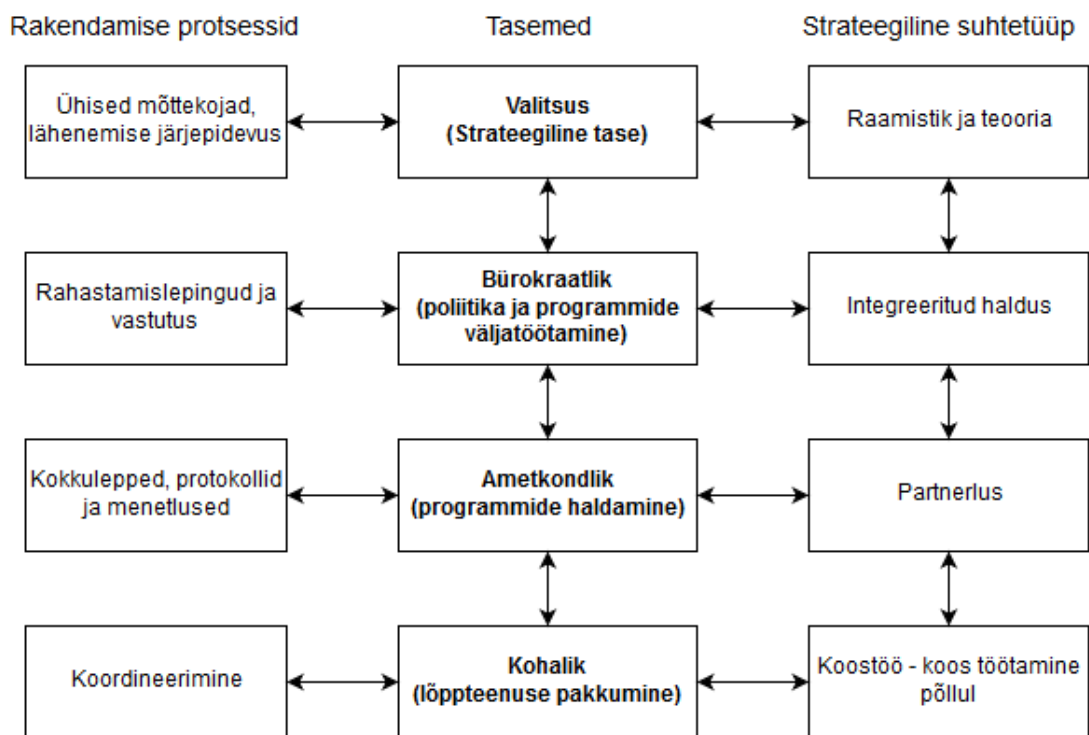
Kolmanda tasandina nimetab Hyde (2008, p. 4) ametkonna tasandi ehk programmide haldamise tasand, mis poliitikakujundamise programmidest arendab juba täpsemaid teenuse osutamise juhendeid ja protseduure. Sellel tasandil peavad ametkonnad tegema omavahelist koostööd. Siin on põhiline ülesanne tulemuslik koostöö asutuste vahel juhendite väljatöötamisel. Iga ametkonna panust tuleb tuvastada ja kirjeldada vastavalt nende võimalustele ja vastutusala piiridele. Merepääste valdkonnas on sellel tasandil Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti omavaheline koostöö, mille raames töötatakse välja ühiseid protseduure merepääste valdkonnas.

Neljanda tasandina nimetab Hyde (2008, p. 4) kohalikku tasandit ehk teenuse osutamise tasandit lõpptarbijale. Siin on põhiline ülesanne koordineerida tegevusi kohalikul tasandil ja teostada koostööd nii-öelda rohujuure tasandil. See on eriti oluline juhul, kui need teenused paiknevad mitme ametkonna, kohaliku omavalitsuse ja mittetulundusühingute vahel. Merepääste valdkonnas on see tasand PPA Prefektuuri ja PÄA Päästekeskuse tasand, mis koordineerib operatiivtasandi üksuste tööd, mille raames peavad üksused teostama igapäevast koostööd.

Pollitt (2003, p. 41) toob esile, et integreeritud riigihalduse toimetehhanismide puhul peaksid asutused juhtima protsesse arenguetappide järjestuse kaudu. Koostöö reeglid tuleb määratleda esimeses etapis ning vajadusel kohandada reegleid hilisemates olulistest etappides. Samuti on oluline laiaulatuslik konsulteerimine sidusrühmadega võimalikult varajases staadiumis, enne seda, kui valitsus on oma seisukohad sisuliselt määratlenud. Hyde (2008) selgitab, et rakendamise peamised protsessid on ühised mõttekohad, järjepidev kommunikatsioon, lepingulised suhted (rahastamislepingud, ametlikud kokkulepped, protokollid ja tegevuskavad) ja vastutuse jaotus.

Hyde (2008, pp. 1-2) on koostanud skeemi, mis kirjeldab eri tasandeid, suhtetüpe ja rakendamise protsesse. Joonis (vt joonis 1) tugineb integreeritud riigihalduse teoorial, samuti juhtimise ja organisatsioonilise teooria arengul. Lisaks tuvastab hierarhilist valitsuse struktuuri (hierarhiline) ja näitab koordineerimise ja koostöö vajadust valdkondade vahel (horisontaalne). Igal tasandil on kindlaks määratud strateegilised suunad ja ka rakendamise protsessid.





Joonis 1. Integreeritud koostoime mudel (Hyde, 2008).

Integreeritud riigihaldust võib rakendada eri tasanditel erineva ulatusega ja selleks, et leida optimaalset ulatust, on vaja mõista, kui suures ulatuses tuleb ametkondadel või valdkondadel omavahel teha koostööd saavutamaks püstitatud eesmärged. Merepääste valdkonnas võib Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti omavahelist koostööd teostada erineva ulatusega, näiteks alates üksikutest kokkupuudetest, kus ainult arvestatakse üksteise huve, kuni ühise struktuurini, millel on oma identiteet. Perri (2004, p. 108) kirjeldab eri suhetetüüpide ulatust, mis koosnevad koordineerimise, integreerumise ja suureneva läheduse ning vastastiku kaasamise suhetüüpide kirjeldusest. Võttes arvesse Perri (2004, p. 108) koostöö suhetüüpide kirjelduse tabeli, koostas magistritöö autor merepääste valdkonna PPA ja PÄA potentsiaalselt võimalike suhetüüpide kirjelduse ja nende võimaliku ulatuse (tabel 4), mis põhinevad teoreetilistes allikates kirjeldatud põhimõtetel.

Tabel 4. Koostöö suhetüüpide taksonoomia (Perri, 2004, p. 108; autori koostatud)

<b>Suhte kategooria</b>	<b>Teenistujate vaheline suhtlemise liik</b>	<b>PPA ja PÄA tegevused</b>
Koordineerimine	Ühiste huvide kaardistamine	Merepääste valdkonna planeerimisel arvestatakse üksteise huvidega.
	Dialog	Luuakse regulaarne formaalne ja mitteformaalne informatsiooni vahetamine merepääste valdkonnas.
	Ühine planeerimine	Korraldatakse ajutine ühine merepääste valdkonna planeerimine või teostatakse ajutist koostööd üksuste vahel.
Integreerimine	Ajutine koostöö kahe institutsiooni vahel	Ajutine koostöö merepääste valdkonnas.
	Pikaajaline koostöö merepääste valdkonnas	Pikaajaline ühine planeerimine ja ühine koostöö merepääste raames, eesmärgiks võimalikult kvaliteetne merepääste teenus (ühine vaade).
	Alaline ühine merepääste koostööüksus	Eraldi üksus, mis on ühiselt loodud ja ühiselt kasutatav, et töötada integreeriva mehhanismi tarbeks. Selleks võib olla üksiku ühiste üksuse rakendamine.
Suurenev lähedus ja vastastikune kaasamine	Vähemalt kahe institutsiooni vaheline strateegiline liit	Pikaajaline ühine planeerimine ja töötamine küsimustega, mis on setotud vähemalt ühe asutuse missiooniga.
	Vähemalt kahe institutsiooni osaline ühendamine	Ametlik administratiivne ühendamine, säilitades osa erinevatest identiteetidest. Näiteks ühiste üksuste rakendamine osades piirkondades.
	Ühinemine	Ühinetakse merepääste valdkonnas, et luua uus struktuur, millel on üks uus identiteet.

Kokkuvõtteks võib välja tuua, et integreeritud riigihalduse rakendamiseks on oluline mõista vertikaalse ja horisontaalse koordineerimise põhimõtteid, eri valdkondade ja poliitikate integreerumist ning terviklikku juhtimist ja koordineerimist. Integreeritud riigihalduse edukaks rakendamise on vajalik teostada seda kõikidel valitsusasutuste tasanditel, kusjuures igale tasandile on vaja välja töötada praktilised juhised juba varajases staadiumis. Need tasandid on strateegiline (valitsus), bürokratlik (poliitika ja arengukavade arendamine), ametkondlik (programmide haldamine) ja kohalik (teenuse pakkumine). Selleks, et rakendada integreeritud riigihaldust kindlal tasandil on vaja teada toimivaid protsesse, mille kaudu rakendatakse integreeritud riigihaldust. Nendeks on ühised mõttekohad, järjepidev kommunikatsioon, lepingulised suhted (rahastamislepingud, ametlikud kokkulepped, protokollid ja tegevuskavad) ja vastutuse jaotus. Neid protsesse tuleb juhtida läbi erinevate arenguetaapide. Lisaks

tuleb otsustada, kui suures ulatuses peaksid ametkonnad omavahel integreeruma (vt tabel 4) ning otsus sõltub juba konkreetsetest eesmärkidest.

## **2. INTEGREERITUD KOORDINEERIMISE JA KOOSTÖÖ UURING MEREPEÄSTE VALDKONNAS**

### **2.1. Uuringu protsess ja metodoloogia**

Magistritöö empiirilise uuringu kvalitatiivseks uuringustrateegiaks on fenomenograafiline uuring, mis keskendub sellele, mida inimesed nähtuste põhjal kogevad (Marthon, 1981, p. 177; Laherand, 2008, lk 149). Fenomenograafia tugineb uuringus osalejate läbielatud kogemustele, selleks et teha kindlaks, millised on arusaamad mingist nähtusest võimaldades seda selgitada ja analüüsida (Forster, 2016, pp. 356-357). Fenomenograafilise uuringu eesmärgiks on leida andmetest selliseid erinevusi, mis selgitavad uuritavate nähtuste omavahelist seost, millele tuginedes moodustatakse nähtuste mõistmiseks kirjelduskategooriad (Laherand, 2008, p. 149). Fenomenograafiline uuring võimaldab teha järeldusi erinevate gruppide lõikes (Marthon, 1981, p. 180) ning seetõttu võib magistritöö uuringu tulemusel teha järeldusi erinevate tasandite ja ametkondade lõikes, kuid nähtuse mõistmiseks on oluline, et uuringu valimis oleksid merepääste valdkonna koostöö alase kogemusega teenistujad, kes isikliku mõttemaailma esile tooksid ja uuritavat nähtust mitmekesiselt kirjeldaksid.

Andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid (Flick, 2009, pp. 165-169), mis viiakse läbi Politsei- ja Piirivalveameti, Päästeameti ja Siseministeriumi erinevatel tasanditel töötavate ametnikega. Poolstruktureeritud ekspertintervjuud võimaldavad intervjueeritavatel väljendada ennast võimalikult vabalt ja rääkida uuritavast temast rohkem, kui uurija võis ette näha (Laherand, 2008, lk 178). Ekspertintervjuude käigus ei keskenduta intervjueeritavatele isiksustele, vaid nende arvamusele ja kogemusele merepääste valdkonnas (Laherand, 2008, lk 199). Ekspertintervjuude eesmärk on PPA, PÄA ja SIMi merepääste valdkonnaga seotud riigiametnike arvamuste kogumine, saamaks sisendeid parema integreeritud koordineerimise ja koostöö tõhustamiseks merepääste valdkonnas.

Valim moodustati eesmärgistatud valimi põhimõtetel, mida kasutatakse peamiselt kvalitatiivsetes uurimustes. Eesmärgipärane valimisse võtmine tähendab seda, et

intervjueeritavad valitakse üldisest kogumist valimisse mingi sisulise kriteeriumi alusel (Teddlie & Yu, 2007). Selles uuringus oli sisuline kriteerium riigiametniku vähemalt viie aastane kogemus merepääste valdkonnas. Eesmärgipärase valimi moodustasid Päästeameti, Politsei- ja Piirivalveameti ja Siseministeeriumi ametnikud, kellel on kogemusi ja teadmisi merepääste valdkonnas. Valimi moodustamisel arvestati, et valimis oleksid esindatud ametnikud kõikidelt ametkondade tasanditelt ehk operatiivtasandi, regiooni, ametkonna ja siseministeeriumi tasandilt.

Magistritöö ekspertintervjuud tehti neljateistkümne ametnikuga, kellest viis olid Politsei- ja Piirivalveameti ametnikud, seitse Päästeameti ametnikud ning üks Siseministeeriumi ametnik (vt tabel 5). Intervjueeritavate keskmine staaž oli 16 aastat ning intervjuud korraldati ajavahemikul 11.03.19-20.03.19. Magistritöö kõik intervjuud korraldati ühe intervjueeritava ja ühe intervjueerijaga, üks intervjuu tehti *Skype for business* vahendusel. Intervjuude küsimused (vt lk 39) saadeti intervjueeritavale kolm kuni viis päeva ette, et intervjueeritav saaks eelnevalt mõelda nende teemade üle. Enne igat intervjuud toimus lisaks täiendav vestlus, mille raames selgitati intervjueeritavale magistritöö eesmärki, uurimisküsimusi, metoodikat ja valimit, täiendav vestluse aeg ei kajastu intervjuu kestvuse ajas.

Tabel 5. Ekspertintervjuude valim (autori koostatud)

Intervjuu number	Asutus	Ametikoht	Tasand	Staaž	Intervjuu kuupäev	Intervjuu kestvus
1.	PPA	juht	operatiiv	29	11.03.19	26:51
2.	PPA	piiriametnik	operatiiv	8	11.03.19	15:43
3.	PÄA	rühmapealik	operatiiv	17	11.03.19	30:13
4.	SIM	nõunik	ministeerium	5	11.03.19	21:38
5.	PÄA	juht	amet	20	12.03.19	34:56
6.	PÄA	juht	amet	15	12.03.19	38:01
7.	PPA	ekspert	amet	12	13.03.19	42:09
8.	PPA	juht	regioon	22	14.03.19	29:09
9.	PPA	spetsialist	regioon	12	14.03.19	50:57
10.	PÄA	spetsialist	regioon	19	14.03.19	43:09
11.	PÄA	juht	regioon	25	14.03.19	43:01
12.	PÄA	juht	regioon	13	14.03.19	31:07
13.	PÄA	komandopealik	operatiiv	30+	14.03.19	31:37
14.	PÄA	juht	regioon	20+	20.03.19	18:52

Intervjuud põhinesid magistritöö autori poolt koostatud küsimustele, mis lähtusid magistritöös püstitatud eesmärgile, uurimisküsimustele ja teoreetilisele käsitlusele. Ekspertintervjuude küsimused olid järgmised:

1. Millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonna koordineerimise ja koostöö eesmärgid?
2. Millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonna koordineerimise ja koostöö eeldused?
3. Kirjeldage, mis tasanditel (ministeerium, ametid, regioonid, üksused) ja kuidas peaks integreeritud koostöö ja koordineerimine toimuma merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel?
  - a. Mis tasandid peaksid olema integreeritud koostöösse kaasatud (ministeerium, ametid, regioonid, üksused, osakonnad, nii vertikaalselt kui horisontaalselt)
  - b. Kui suures ulatuses peaks toimuma koostöö ja integreerimine
  - c. Kuidas näete kahe organisatsiooni inimeste vahelist (juhid ja spetsialistid) integreeritud koostöö rakendamist?
4. Millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonna integreeritud koordineerimise ja koostöö võimalikud probleemid
  - a. Mis tekitab teie hinnangul koostöös ja koordineerimises vastuolusid ja konflikte asutustes sees ja asutuste üleselt
  - b. Kirjeldage millised probleemid võivad tekkida tulevikus ametkondade vahel suurema integreerimise tõttu ja millised on ettepanekud nende ennetamiseks?
5. Kas teil on veel ettepanekuid, kuidas tõhustada koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel?

Kõik ekspertintervjuud lindistati diktofonile ning seejärel transkribeeriti sõna sõnalt tekstiks. Transkribeeritud teksti analüüsi kvalitatiivselt temaatilise analüüsi meetodiga, mille tarbeks oli vajalik tekstimaterjali süstematiseerimiseks ja analüüsimiseks luua kategooriad ja koodid, mis võimaldab keskenduda andmetest tuuma ja teema otsimisele (Flick, 2009, pp. 318-319). Andmete sisu analüüsimiseks kasutati kvalitatiivse andmeanalüüsi programmi *NVivo10*, kuhu sisestati kõikide

intervjuude transkribeeritud tekst ja loodi kategooriate ning koodide põhjal koodipuu (vt tabel 6). Seejärel jaotati andmed kategooriate ja koodide vahel ära, vaadati informatsioon nende kaupa üle ning leiti kategooriate ja koodide kese.

Kategooriate loomisel oli kaks eesmärki: esimene eesmärk oli leida koordineerimise ja koostöö üldiseid aspekte, mis puudutavad asutusi terviklikult. Teine eesmärk oli luua kategooriad erinevate tasandite kaupa, et tuvastada olulisi aspekte siseministeriumi, ametite (PPA ja PÄA), regioonide ja operatiivtasandite kaupa (vt tabel 6). Tasandite eristamise vajadus tuleneb teoreetilisest osast, kus kirjeldatakse, et integreeritud riigihalduse rakendamisel tuleb seda teostada terviklikult kõikidel riigisektori tasanditel. Koodide loomisel otsustati jätta „koordineerimine ja koostöö“ kokku, kuna nende vahel on väga tugev seos ning intervjuueeritavad ei eristanud neid sageli.

Tabel 6. Sisuanalüüsi kategooriad ja koodid (autori koostatud).

<b>Kategooriad</b>	<b>Koodid</b>
I. Koordineerimise ja koostöö üldised aspektid	1. Koordineerimise ja koostöö eesmärgid 2. Koordineerimise ja koostöö eeldused 3. Koordineerimise ja koostöö probleemid 4. Koordineerimise ja koostöö tõhustamine
II. Koordineerimise ja koostöö rakendamine ministeriumi tasandil	5. Koordineerimise ja koostöö ulatus 6. Tõhustamise tegevused 7. Rakendamise probleemid 8. Vajalikud otsused
III. Koordineerimise ja koostöö rakendamine ametkonna tasandil	9. Koordineerimise ja koostöö ulatus 10. Tõhustamise tegevused 11. Rakendamise probleemid
IV. Koordineerimise ja koostöö rakendamine regiooni tasandil	12. Koordineerimise ja koostöö ulatus 13. Tõhustamise tegevused 14. Rakendamise probleemid
V. Koordineerimise ja koostöö rakendamine operatiivtasandil	15. Koordineerimise ja koostöö ulatus 16. Tõhustamise tegevused 17. Rakendamise probleemid

Magistritöö uuringu läbiviimise protsess koosnes neljast põhilisest etapist. Esimeses etapis koguti informatsiooni uuringu korraldamiseks, koostati ekspertintervjuude küsimustik ja määrati ekspertintervjuude valim. Teises etapis lepiti kokku intervjuude aeg ja koht ning korraldati ekspertintervjuud. Kolmandas etapis transkribeeriti intervjuud tekstiks, leiti andmete kategooriad ja koodid, seejärel kodeeriti tekstid *NVivo10* programmis, et süstematiseerida andmed õigeteks koodideks. Neljandas

etapis tõlgendati uurimistulemusi, jõuti uuringu järeldusteni ning kirjeldati ettepanekuid koordineerimise ja koostöö tõhustamiseks merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel.

## 2.2. Ekspertintervjuude tulemused

Alapeatükis kirjeldatakse ekspertintervjuude tulemusi vastavalt loodud kategooriatele ja koodidele. Esimene kategooria on **koordineerimise ja koostöö üldised aspektid**. Intervjuude analüüsi tulemusel tekkis selle kategooria alla neli peamist koodi, mis on: koordineerimise ja koostöö eesmärgid (1), koordineerimise ja koostöö eeldused (2), koordineerimise ja koostöö probleemid (3), koordineerimise ja koostöö tõhustamine (4).

Tabel 7. Koordineerimise ja koostöö üldised aspektid, I kategooria (autori koostatud)

Koodi number ja nimetus	Koodi nimetanud intervjuueeritavate arv	Koodi nimetuste arv
Kood 1: koordineerimise ja koostöö eesmärgid	13	32
Kood 2: koordineerimise ja koostöö eeldused	14	63
Kood 3: koordineerimise ja koostöö probleemid	13	62
Kood 4: koordineerimise ja koostöö tõhustamine	13	77

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö eesmärgid merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel** (kood 1) olid põhiline vastus **kiire inimese päästmine**. Intervjuueeritavad mõistsid koostöö ja koordineerimise eesmärke ühtsena, eesmärkide mõistmises erinevusi ei olnud ja see loob hea aluse tuleviku koostööks. Enamus mainis seda, et päästetava jaoks ei ole vahet, millise ametkonna teenistuja tuleb päästma, vaid oluline on võimalikult kiire päästmise aeg. Samuti märkisid intervjuueeritavad, et selle eesmärgi täitmiseks on Päästeametil mere läheduses komandode võrgustik, mida on mõistlik kasutada pakkumaks merepääste teenust piirkondades, kus PPA ressursse on vähe.

*„Merepääste üks suurimaid eesmärke on võimalikult kiiresti inimesed ära päästa, kui õnnetus juhtub. Ehk siis kiirem abi reegel ja põhimõte olekski Eesti katta ühtlaselt*



*reageeriva ressursiga. Ja kuna päästeametile on ka hästi palju veelähedasi komandosid, just ranniku lähedal, siis on ka hea, kui seal on mingi võimekus olemas. Et kui PPA tuleb näiteks suuremate laevadega merel, siis päästeamet saab juba kohe rannikult varasemalt reageerida.*“ (SIM, nõunik)

Lisaks inimelu päästmisele oli teine oluline eesmärk intervjueeritavate hinnangul **ressursside efektiivsem kasutamine**, mida võimaldab Päästekomandode tihe võrgustik. Märkimisväärseks asjaoluks võib pidada, et eesmärkide nimetamise puhul ei olnud erinevust PPA ja PÄA teenistujate vahel ega ka tasandite kaupa. Kõik intervjueeritavad rääkisid samasugustest eesmärkidest ning see omakorda loob hea eelduse tuleviku koostööks.

*„Samas näiteks kui ma võtaks selle mõtte, et meil on merepäästevõrgustik Eestis, eks ju, ja sinna merepäästevõrgustikku kuuluvad mingid üksused, kes osutavad selle pädevuse alusel teenust, eks ju. Noh, see on ju tegelikult maksumaksjale kõige odavam. See on, see on riigi mõistes kõige odavam.*“ (PÄA, spetsialist)

Intervjueeritavate hinnangul tuleb ressurside efektiivsuse tagamisel jälgida, et ametkonnad **ei dubleeriks samasugust merepääste võimekust**, vaid eelkõige Päästeamet täiendaks PPA ressursse. Intervjueeritavad tõid esile, et ressurside tõhususe all mõeldakse nii merepääste võimekust ja Päästekomandode võrgustikku, kui ka tööaja mõistlikku kasutust, mis toob kaasa riigi kulude optimeerimise.

*„Ametid oma ressursidega siis ei tohiks olla dubleerivad vaid üksteist nii-öelda toetavad, et kui meil on täna komandod, kus me sõidame veel ühe minutiga, meil on olemas kuni neljaliikmelised meeskonnad, on ju, et siis on ju mõistlik seda ressursi kasutada nendeks sündmusteks, et nii-öelda siis toetadagi PPA-d näiteks merepäästes nende haldusalas*“ (PÄA, juht)

Eesmärkidest rääkides tasub mainida, et osa ametnikke, kes olid nii PPA-st kui ka PÄA-st, rõhutasid, et **koostööst peaks olema huvitatud eelkõige PPA**, kuna just PPA on merepääste valdkonna vastutav asutus. PPA peaks olema koostöö eestvedaja ja koordineerimise eest vastutaja, sest PÄA-l on mere läheduses tihe komandode võrgustik, mida saab kasutada reageerimaks PPA vastutusalasasse, kus toetada PPA-d ja

teha seda läbi omavahelise koostöö. Samas PPA eksperdi hinnangul on **Päästeametile seaduse poolt pandud kohustuseks teostada koostööd PPA-ga**. Kusjuures koostööd tuleb teha mitte ainult kaldalähedasel merealal nagu see on kirjeldatud päästeseaduses, vaid ka suursündmuste puhul kaldategevuste korraldamises, kuna hädaolukorra puhul lahendatakse selliseid sündmusi koostöös.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö eeldused merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel** (kood 2), oli vastuste erinevus ja rohkus suurem kui eesmärkide osas. Esimene suur eeldus, mida intervjueeritavad mainisid on **teenistujate isiklik motivatsioon ja tahe teostada koostööd**, kuna sunniviisiliselt või käsu korras koostöö ei toimi. Samuti on oluline **üksteise aktsepteerimine** ja arvestamine mõlema poole eripära ja vajadustega. See on oluline ka tuleviku suundade või võimekuste kokkuleppimise osas, kus mõlemad osapooled peaksid ühiselt planeerima ressursse, kus on arvestatud mõlema ametkonna võimalustega.

*„Koostööl on ikka see, et üks, et üks on see tahe, teine on see, et mõlemad koostöö pooled aktsepteeritavat teineteist, aktsepteerivad nende võimekusi ja lepitakse kokku näiteks ka tulevikusuunad, võimekused, asjad, üks, et kuidas neid asju tehakse, mismoodi? Et noh, nii ei saa ju teha koostööd, et mina olen jäik oma asjades, PPA on jäik oma asjades“.* (PÄA, juht)

Enamiku intervjueeritavate hinnangul on koostööl vajalik samasugune või **ühine merepäästealane baaskoolitus**, mis tagab selle, et merepääste valdkonnas on teenistujatel samasugused teadmised. Ühine teadmiste baas võimaldab mõista üksteise võimeid ja rääkida “ samas keeles“. Samuti märkisid intervjueeritavaid seda, et koostöö eeldus on järjepidevad **ühised harjutused, õppused** ja lisaks ka **sarnane varustus**, mis lihtsustab riskasutust ja soodustab üksteise mõistmist.

*„Kindlasti väljaõpe, et väljaõppetase peab olema ühesugune, et kui PPA-s on olemas politseiametnikud, kes reageerivad siis merele, siis kui päästeameti töötajad peavad seda tegema, sest neil peab olema samasugune väljaõpe, et ei saa ka väljaõppes vahet olla. Täiendkoolitused kindlasti ja varustus, et ei saa olla ühel kehvem, teisel parem - ka varustus peab ühtne olema.“* (SIM, nõunik)

Intervjueeritavad märkisid, et oluline punkt, milleta koostööd ei ole võimalik teha on kindlad **seaduslikud alused, koostööd reguleerivad juhendid ning asutuste vahelised kokkulepped**. Asutustes inimesed liiguvad ning selleks, et koostöö oleks jätkusuutlik ning ei sõltuks teenistujate tahtest, on olulised kokkulepped, mis ametlikult kehtiksid.

*„Seadusandlus ei pruugi anda nagu väga selgeid üheselt arusaadavaid suuniseid, milline ressurss, millisel asutusel teatud töö jaoks vaja on. Seega, et me ei hakkaks neid topelt tegema, kuna see oleks raiskamine... poliitilisel tasandil... oleks kokkulepped ja teine on ka kindlasti nende asutuse juhtkondade või juhtide vahel, et seal oleks ka teatud selline arusaam või siis ka toetused, kuidas mingeid asju nagu ühiselt teeme.“* (PÄA, juht)

Päästeameti üks juhtidest pidas soodustavaks eelduseks seda, et **PPA-l ja PÄA-l on väga sarnane juhtimisstruktuur** ja igal tasandil on kõrvalametkonnast teenistuja olemas, mis olulisel määral soodustab koostööd. PÄA-l ja PPA-l on mõlemal peadirektorid, osakonnajuhatajad ja ameti tasandil teenistujad, kes arendavad merepääste teenust. Regiooni tasandil on Päästkeskuses ja Prefektuuris teenistujad, kes saavad teha koostööd ning päästekomandodes ja kordonites on olemas juhid, kes korraldavad SAR üksuste tööd ja saavad omavahel suhelda. Järelikult selleks, et PPA ja PÄA saaksid tihedamalt teostada koostööd ja koordineerimist, ei ole vaja teha struktuurimuudatusi ega värvata uusi teenistujaid.

Oluline eeldus on intervjueeritavate hinnangul **kommunikatsioon ja informatsiooni jagamine**, mis sisaldab võimekuste, muudatuste, ressursside, varustuse ja muud valmisolekut puudutava info jagamist. Lisaks peab teenistujate vahel olema **otsene suhtlus**, mis võimaldab julgelt üksteisele helistada ja kiiresti lahendada pooleliolevaid probleeme.

*„Hea kommunikatsioon, kommunikatsioon siis selles mõttes, et asutused suhtlevad omavahel, nad arvestavad oma ressursside planeerimisel üksteise, ütleme sellise olemasoluga, ülesehitusega, struktuuriga, et kui PPA hakkab näiteks üleriigilist merepäästeressurssi reageerima siis teab ka, mis on olemas päästeameti võimekused.“* (SIM, nõunik)

Intervjueeritavad märkisid ka seda, et koostööd on keeruline teha, kui inimesed ei **tunne üksteist isiklikult ja ei suhtle mitteformaalses keskkonnas**. Mitteformaalne suhtlemine võimaldab teenistujatel tunda ennast vabalt, rääkida ausalt teenuse arenguvõimalustest ning tekitab soodustavat keskkonda, kus sünnivad head ideed valdkonna ja koostöö tõhustamiseks. Lisaks järjepidev mitteformaalne suhtlus tekitab inimeste vahel **usaldust**, mis on oluliseks eelduseks merepääste valdkonnas eelkõige otsingu- ja päästesündmuste lahendamisel. Suhtlust soodustavad järjepidevad ühised seminarid, koosolekud, täiendkoolitused, üritused ja muud ühistegevused.

*„Nad võiksid käia mingisugustel, täiendkursustel või mingisugustel asjadel ka koos just selle mõttega, et sa näed, näed teise mehe ära, vaata kui sa, kui sa pead kellelegi ka midagi koos tegema, siis tegelikult see inimlik aspekt natuke mängib... selleks, et olla valmis nende õnnetuste ja hädaolukordade lahendamiseks, selleks peaks tegema mingeid enne tegevusi ja, ja üks suur asi on nendesamade inimeste kokku viimine ükskõik missuguse eesmärgiga. Kas see on siis koolituspäev, seminar, teabepäev, mis iganes.“ (PÄA, spetsialist)*

Lisaks nimetati eeldustena, et professionaalsel suhtlemisel tuleks kõrvale jätta **osalistevahelised konfliktid ja süüdistused**, kuna need piiravad koostöö teostamise soovi ja seeläbi pidurdab merepääste valdkonna arengut. Selleks, et vältida selliseid olukordi tuleks teenistujatel mitte oodata, millal teine osapool täidab oma töö või kokkuleppeid, vaid **näidata initsiatiivi** probleemide lahendamisel, omavahelisel suhtlusel ja vajadusel toetada teenistujat teisest ametkonnast ning püüda ühiselt lahendada probleeme.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö probleemid merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel** (kood 3), olid vastused ametkondade ja tasandite kaupa mõneti erinevad. Eri tasandid sõnastasid erinevaid probleeme, kuna hinnanguid anti just neid puudutavatest probleemidest. Suurem merepääste valdkonna probleem on **puudulikud regulatsioonid ja juhendid**, kuidas peaks Päästeamet kaasuma merepääste valdkonda ning kuidas peaksid asutused valdkonda koordineerima. Selle tulemusel tekib arusaamatus, kui kaugele merele peab Päästeamet reageerima ja millised peavad olema PÄA merepääste võimekused. Probleemina nähakse peamiselt

erinevaid juhendeid ja käskkirju, mida on raske järgida, ja teise asutuse juhendite teadmine. Probleemi lahenduseks pakutakse koostöökokkulepet või koostööpõhimõtete kinnitamist Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel.

Lisaks toodi esile, et seadusandluses ei ole sätestatud **merepääste valdkonna vastutusala piirid** ja see teeb koostöö raskeks, kuna asutuste ametnikud ei tea täpselt, kui suures ulatuses saab arvestada Päästeameti võimekusega ning igaüks tõlgendab seda oma arusaamise järgi. Samuti toodi esile, et rahvusvahelised standardid näevad ette, et seadusaktid peavad väga konkreetselt sõnastama, kes mille eest vastutab ning kui suures ulatuses.

*„Kui me vaatame rahvusvahelisi standardeid, siis mida ütleb konventsioon, konventsioon ütleb väga selgelt: seadusandlus peab ära kirjeldama väga konkreetselt, kuidas sündmust juhitakse või üldse merepäästjad juhitakse ja kuidas teised kaasuvad sinna. Noh, kuidas teised kaasuvad, on meil paar sõna ainult? Kui juba seadusandlus on selline, siis mida me üldse imestame, mis siin all pool toimub. noh, kõik see alati kõik, kompott.“ (PPA, ekspert)*

Seadusandlust kirjeldades tõsteti esile ka seda, et teenistujatele **on antud suur voli õigusakte tõlgendada** ja seda tehakse sageli ametniku isiklikust huvist ja motivatsioonist lähtudes. Selline käitumismuster ei ole jätkusuutlik ning teenistujate voolavuse käigus fookus muutub, mis omakorda raskendab koostööd ja pidurdab järjepidevat valdkonnaarengut. Samuti nimetati probleemidena, et seadusandluses ja juhendites **puudub täpne kirjeldus**, kuidas täpsemalt peaks toimuma Päästeameti reageerimine merepääste sündmustele ja kuidas operatiivtasandil peaksid ametkonnad tegema koostööd.

*„Aga need, kes seda nagu koordineerivad, nendel on suures osas see pigem selline õhinapõhine. Ehk siis niipalju kui see inimene heaks arvab, et asja arendada, nii palju ta areneb, kui tal huvi ei ole, siis tegelikult kellelegi ka mingisugust vastutust ei ole.“ (PÄA, spetsialist)*

Nii PPA kui ka PÄA intervjuueeritavad rõhutasid olulise probleemina **vähese aega ühistegevuste jaoks**, sest nii PPA kui ka PÄA üksused osutavad muid teenuseid ja

täidavad ka teisi teenistusülesandeid. Ühiste harjutuste jaoks aja leidmise takistused on tingitud ka sellest, et vaba ajavahemik on PPA-s ja PÄA-s erinev: näiteks suursündmuste või suuremate metsapõlengute perioodidel ei ole päästeressursid üldse kättesaadavad ühistegevuste jaoks. Lisaks toodi esile, et teenistujad on ülekoormatud ja sageli ei jõua igas valdkonnas olla professionaalsel tasemel.

Probleemidest rääkides töid osad intervjueeritavad esile ka PPA ja PÄA **merepääste teenuse erinevuse**. PÄA-s ja PPA-s on erinevad merepääste teenuse võimed, mis on tingitud erinevatest veesõidukite arvust ja erinevast väljaõppest. Selle tulemusel merepäästest rääkides mõtlevad eri asutuste teenistujad erinevaid võimeid ja see omakorda tekitab möödarääkimist. Samuti juhiti tähelepanu sellele, et teadlikkus võimalustest ja ressursside olemasolust on madal, mis omakorda takistab koostööd.

Koostööprobleemidest on intervjueeritavate poolt märgitud ka **puudulik infovahetus** operatiivtöös. Märgiti merepääste sündmuste lahendamisel ebapiisavat infovahetust Häirekeskuse, Merevalvekeskuse ja üksuste vahel. Samuti on ka puudulik infovahetus asutuste vertikaalses kui ka horisontaalses struktuuris, mis põhjustab kuulujuttude teket.

*„Esiteks seesama infovahetus, infovahetus nii merevalvekeskuse kui ka reageeriva sar-üksuse vahel ja, ja siis päästeameti üksuste vahel, et, et, et see võiks natukene paraneda. Meil on, meil on olnud õppuseid, meil on olnud ka reaalseid olukordi, kus kus me oleme täiesti ootel juba olnud, merevalvekeskus ütleb, et jah, Päästeameti ressursid on välja saadetud, häirekeskus ei tea sellest mitte midagi, seda infot tööle tulnud Häirekeskusele ega Päästeameti üksusele ei antud.“ (PÄA, rühmapealik)*

Osa (eelkõige ametkondliku tasandi) intervjueeritavatest märkisid probleemiks ka valdkonna **puudulikud rahastuspõhimõtted** - rahastus toimub mitte valdkonnapõhiselt, vaid asutusepõhiselt. Asutuspõhine rahastus tekitab probleeme seetõttu, et eri asutustel on erinevad soetus- ja arendusprioriteedid ning see põhjustab ebahühtlast valdkonna arengut. Seda probleemi saab lahendada ainult tugeva koordineerimisega, kus ametite juhtkond ja eksperdid lepivad kokku ühised arengusuunad. SIM peaks asutustele raha eraldamisel hindama merepääste valdkonna terviklikkust.

Samuti märgiti probleemidena teenistujate **tahet lahendada probleeme ja vastutada** oma valdkonna arendamise eest. Probleemiks võib olla teenistujate käitumine, kus teadlikult püütakse vältida keeruliste probleemide lahendamist, kuna ei taheta sellega tegeleda ning püütakse suunata tähelepanu teise asutuse teenistujate tegemata tööle. Selle probleemse käitumise lahenduseks oleks teenistujate isiklik panus valdkonna arendamisse vaatamata sellele, et teine ametkond jätab midagi tegemata. Lisaks pöörati tähelepanu teenistujate **mõttemaailma erinevustele**, mis sõltuvad juba asutuste erinevast taustast ja merepääste valdkonna mittetundmisest.

*„Initsiatiiv ikka ju peab olema PPA poolt selles suhtes, et et me ei saa jah panna klapid pähe, et me ei kuula oma koostööpartnereid ja ei suhtle taga ja ei räägi ja ja ei mõtle nagu kuidas edasi arendada ka nende võtmes...ikkagi mõttelaad on, ma arvan, kõige suurem probleem. Sest tahes-tahtmata see, sellest valdkonnast ei saada aru, veel liiga vähe, teeme seminare juhtkonda, selle juhtidele, et liiga vähe suhestuvad ja siis, kui midagi juhtub, mingi poisike kuskil ära upub, siis kõigil on pea laiali jooksevad appi, appi... siis tormame, ehitame kõike, mingeid asju, millest tegelikult ei ole mitte mingit kasu.“ (PPA, ekspert)*

Küsimusele, kuidas saab **tõhustada koordineerimist ja koostööd PPA ja PÄA vahel merepääste valdkonnas** (kood 4) vastasid intervjuueeritavad erinevalt ning nimetati rohkelt ettepanekuid, kuidas parandada koostööd selles valdkonnas. Kõikidel tasanditel ja ametikohtadel olevad vastajad pidasid kõige suuremaks tõhustamise meetodiks **ühist väljaõpet**, mis võimaldab kujundada teenistujate mõttemaailma sarnaseks. Tänu sellele, et koolitusgrupid koosnevad mõlema ametkonna teenistujatest, suureneb üksteise mõistmine veelgi. Edasiseks arenguks on vajalikud **järjepidevad koostööharjutused ja ühistel õppustel osalemine**. Lisaks rõhutasid intervjuueeritavad ka seda, et koolitusprotsessi peaksid olema kaasatud kõik tasandid. Samuti, kui PPA teeb õppusi kaldalähedases merealas, siis PÄA üksused peaksid alati olema kaasatud, kuna see on hea viis jagada omavahel kogemusi ja teadmisi, kuna ka tegelikkuses reageeritakse antud piirkonda alati koos. Samuti saab PPA õppustel PÄA teenistujad üksteisele olla töövarjudeks.

*„Siis väga selgelt need ühises alas või niinimetatud ranniku lähedases merevees näiteks või noh, meres õppuste korraldamine, et kui teeb seda PPA enda inimestele või siis PPA poolne õppus siis ilmselgelt peaks alati olema ka pääste kaasatud, mis tegelikult annab nagu väga selge koostöökoha ja kogemused.“ (PÄA, juht)*

Valdkonna tõhustamiseks oleks vaja **õppustest ja harjutustest koguda tagasisidet** ning koostada probleempunktidest kokkuvõtte ning vastavalt sellele viia neid järgmise aasta koolitus- ja harjutuskavadesse. Lisaks peaks PPA andma sisendeid PÄA-le, kuidas arendada merepääste üksuste oskusi ja määrama põhilisi arengusuundi, kuna just PPA on valdkonna eest vastutav ametkond. Ametkondade koostöökoolituste üks osa peaks olema ka merepääste. Merepääste alased koolitused peavad olema ettenähtud mitte ainult SAR üksustele, mis reageerivad otseselt merele, vaid **asutuste kõikidele juhtimistasanditele terviklikult**, kuna suursündmuste korral on sündmuse lahendamiseks seotud kõik juhtimistasandid sh ametite juhtkonnad.

Üks oluline tõhustamise meetod on **vahetu kontaktide võrgustiku loomine**. Iga tasandi teenistujal peab olema vahetu kontakt teise asutuse samal tasandil oleva teenistujaga. See võimaldab kiiresti jagada olulist informatsiooni nii, et ei teki kuulujutte ning liigseid eeldusi ja lisaks võimaldab kiiresti lahendada jooksvaid probleeme. Samuti tuleks järjepidevalt planeerida ühiseid nõupidamisi, kus arutatakse, kuidas jätkusuutlikult arendada koostööd ametkondade vahel.

Olulisena nimetati vajadust **ühiselt arendada merepääste valdkonda**. Valdkonna arendamisel on oluline hinnata kogu võrgustiku võimekust, et vältida ressursside dubleerimist ja luua võimekusi seal, kus neid kõige rohkem vaja on. Lisaks tegi PPA ekspert ettepaneku Päästeameti teenistujatele kuuluda rahvusvahelisse merepääste kogukonda. See võimaldab päästjatel suuremal määral võtta omaks merepääste valdkonda ja seeläbi rohkem panustada valdkonna arengusse ning tunnetada ühtekuuluvustunnet PPA teenistujatega. Sellesse kogukonna kuulumine võimaldab päästeteenistujatel õppida rahvusvahelise kogemuse kaudu ja omada informatsiooni maailma parimatest praktikatest.

Merepääste valdkonna tervikliku arendamise eesmärgi nimel pakkusid intervjuueeritavad, et **koordineerimine peaks olema integreeritud ja terviklik**.



Valdkonna koordineerimisse peaksid olema integreeritud kõikide ametkondade olulised tasandid. See võimaldab tagada valdkonna järjepidevat sujuvat arengut ning toob ametkondadesse suurema selguse ja terviklikkuse.

*„Merepääste ja merepäästet, et, et see peaks nagu ikkagi kuidagi olema, lõimuma omavahel, et me saame ühtemoodi aru, et me tegutseme ühtemoodi.“* (PPA, piiriametnik)

Merepääste valdkonna koordineerimisest rääkides toodi esile, et **valdkonda peaks koordineerima eelkõige PPA**, kelle roll on kirjeldada vajalike võimete ja koolituste kriteeriumid. Samuti peaks PPA vastutama ühiste ettevõtmiste koordineerimise eest, mis võimaldab Päästeametil areneda samas tempos kui PPA merepääste valdkonnas. Lisaks toodi intervjuueeritavate poolt välja vajadust kasutada **piirkondlikke lahendusi**, mis lihtsustavad ja tõhustavad reageerimist. Näiteks mõnes piirkonnas võiks reageerimine toimuda PPA ja PÄA ühiste üksusena, mille raames tehakse tööd ühise eesmärgi nimel ning kasutatakse varustust ühiselt.

*„Ühisvalved ja ühisreageerimised, et pole vahet, kas on vabatahtlikega koos on see politseiga koos see päästega, kelle poolt varustus, kelle poolt inimkäed, et noh, et see piirkondliku lahendust nagu praktiseerida. Ma arvan, et selle koostöö kõige parem nagu lahendus on, on see, et kuidas seda tõhustada on see, et altpoolt leida ka sellised piirkondlikud mingid head lahendused.“* (PÄA, juht)

Veel üks tõhustamise meetod on **asutustevaheline teadmiste jagamine**, näiteks PPA teenistujad jagavad merenduse teadmisi, aga PÄA tehniliste päästetööde ja tulekustutusteadmisi. Nende teadmiste jagamine suurendab mõlema poole oskusi ning suurendab usaldust ja suhtlemist üksuste vahel.

*„Tegelikult ütleme sellise merepäästeteenuse osutamisel on olulised ka selliseid kompetentsid, nagu see, see on tulekustutus ja nõõripäästee, selles osas. Selles osas saaksid ka asutused jagada omavahel infot.“* (PPA, juht)

Koostöö tõhustamise jaoks toodi esile vajadust **teha koostööd aasta ringi**, siiani on seda tehtud ainult navigatsiooni hooajal, kus harjutatakse inimeste päästmist avatud

veekogust. Samas päästesündmused toimuvad ka talvisel perioodil, kus otsingu- ja päästetöödeks kasutatakse teisi võtteid ja vahendeid ning sellistele sündmustele kaasatakse mõlema ametkonna üksusi. Samas Päästeameti üksustel puuduvad teadmised ja oskused, kuidas teha PPA üksustega koostööd juhul, kui see toimub mootorsaanidega, hõljukitega või muu talvise varustusega.

Oluliseks valdkonna tõhustamise võimaluseks toodi vajadus, et PPA ja PÄA peaksid merepääste **varustust ja veesõidukeid hankima ühiselt** või toetama üksteist nendes ostudes. See võimaldab tagada üksustele võimalikult hea varustuse ja tehnika, samuti tagab valdkonna ühtlase arengu, kus mõlemad pooled soetavad varustust samadel alustel. Lisaks võimaldab sarnane varustus suurendada riskasutust, kuna mõlemad pooled oskavad seda käsitleda.

*„Üks asi on tõhustada, on see, et ütleme, et kui näiteks, kas ta varustuse hangete, üldse kogu seda varustuse poolt vaadata, et, et siis võiks nagu võiksid ka asutused omavahel nagu ka konsulteerida, et mis on, mis on nagu see parim optimaalsem varustus, et mida soetada, et ei tekiks dubleerimist või soetataks valesid asju, millega ei ole suurt-suurt midagi teha.“ (PPA, piiriametnik)*

Lisaks nimetati merepääste valdkonna tõhustamise ettepanekuna, et Päästeamet peaks valmistuma mitte ainult väikesteks merepääste sündmusteks, vaid ka suuremateks merepääste sündmustest tingitud hädaolukordadeks, kus PÄA saaks toetada PPA-d kas näiteks kommunikatsiooniga või kaldategevuste korraldamises jne.

*„Aga teatud mõttes nagu ütlen ikkagi selle ka ära, et noh, me peame olema valmis ka suuremateks hädaolukordadeks merepäästesündmusteks, kus võib-olla päästeamet isegi saa aidata välja arvatud mingi kriisikommunikatsioon või mingit muud kanaleid kaudu või kaldaäärsel alal.“ (PÄA, juht)*

Teine kategooria on **koordineerimise ja koostöö rakendamine ministeeriumi tasandil**. Selle kategooria eesmärk on kaardistada ministeeriumi tasandi olulisi aspekte. Intervjuude analüüsi tulemusel tekkis selle kategooria alla neli peamist koodi, milleks on: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus (5), koordineerimise ja

koostöö rakendamise tegevused (6), koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid (7), koordineerimise ja koostöö rakendamise otsused (8) (tabel 8).

Tabel 8. Koordineerimise ja koostöö rakendamine ministeeriumi tasandil, II kategooria (autori koostatud)

Koodi number ja nimetus	Koodi nimetanud intervjueeritavate arv	Koodi nimetuste arv
Kood 5: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus	4	6
Kood 6: koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused	7	12
Kood 7: koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid	2	4
Kood 8: koordineerimise ja koostöö rakendamise otsused	5	8

Küsimusele, kui **suures ulatuses tuleb rakendada koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas ministeeriumi tasandil** (kood 5), olid vastused, et koostöö ulatus peab olema tihe, Siseministeerium peab omama tervikliku vaadet merepäästele ja olema teadlik mõlema ametkonna tegevustest. Samuti mainiti seda, et Siseministeeriumis on lihtne teha koostööd, kuna tegemist on kõrvalosakonna kolleegidega, kellega isiklik hea kontakt on olemas.

*„Ministeeriumis, kuna seal on kaks erinevat osakonda, no nii palju ikka võiks koostööd teha, et, et kui me räägime veesõidukitest või vee päästest merepäästest, siis niipalju võiks ikka nagu ühte vaadet olla, et, et Eesti liiga väike... et seesama osakond ikka peaks kursis olema, kui päästeamet ostab endale veesõidukeid, et siis ikkagi arvestatakse kogu pildiga, mitte nii, et me ostame mingi suvalist veesõidukitele ja vaatame lihtsalt oma vaadet.“* (PPA, ekspert)

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused ministeeriumi tasandil** (kood 6), oli vastus pikaajalise strateegilise vaate kujundamine, mille raames täpselt paika panna, kuidas PPA ja PÄA arendavad oma teenuseid ja milline peab olema merepäästealane võrgustik.

*„Päästeametiga arutada ka seda, et näiteks kui te olete punktis A, aga meile oleks parem kui punktis B olete, mida te arvate sellest, et juba see võiks nagu koos ühiselt olla räägitud. Või siis näiteks PPA näeb, et te olete ühes kohas suure pildi järgi teie*

*ütlete, et ei saa olla, siis te arutate selle läbi. Aga see kõik taandub ikkagi sellele soovile koostööd teha.*“ (SIM, nõunik)

Siseministerium peaks suuremal määral kaasama PPA ja PÄA ametkondade esindajaid merepäästevaldkonna planeerimisel, läbi ühiste SIM-i, PPA ja PÄA koosolekute kaudu. See võimaldab arendada merepääste valdkonda terviklikult ja suurendada integreeritust, tagamaks ühist vaadet valdkonnale. Sellisel suhtlusel on oluline vastastikune infojagamine ehk nii ametkonnad peavad teavet andma siseministeriumile kui ka vastupidi.

*„Pluss kindlasti ka see, et kui ministerium saab mingid poliitilised suunised või on õigusaktide muudatused vajalikud, siis tuleb alati allasutustega läbi rääkida ja tuleb ka sisendid võtta, et ei tekiks mingit asja, kus midagi ära kaotatakse või tekitatakse juurde ja siis seda ei ole võimalik täita.*“ (SIM, nõunik)

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid ministeriumi tasandil** (kood 7) oli vastus seadusloome hallid alad, mis tekitavad teenistujates erinevat tõlgendust ja seoses sellega ka arusaamatusi.

*„Miks meil on sellised hallide aladega seadused, on ju tegelikult sellepärast, et kunagi on see kokku kirjutatud kompromisside toel. Ja täna hakata nüüd lahkama ja andma kellegike nagu seda ülesannet siis lüüakse kohe rahasse.*“ (PÄA, juht)

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise otsused ministeriumi tasandil** (kood 8), olid vastusteks **vajadus muuta või täiendada seadusloomet**, mis likvideeriks merepääste valdkonna halli ala. Juhul, kui seadust ei täpsustata, siis tuleks ametkondadel teha vastavad kokkulepped, kes millega täpsemalt tegeleb ning kuidas täpsemalt toimetatakse kaldalähedases merealas täpsemalt. Lisaks pakuti merepääste valdkonna arenguks **luua Eestis merepääste nõukogu**, mis suunab merepääste valdkonna strateegilist arengut. Antud nõukogu tegutseks poliitilisel tasandil, kus erinevate valdkondade ministrid ning asutuste peadirektorid arutaksid merepääste valdkonna jätkusuutliku arengut poliitilisest perspektiivist.

„Rahvusvaheliselt soovitatakse riikidele, soovitatakse sellist nõukogu, kus ongi kõik ministrid. Ja, ja siis selle all on nõukogu, kus on kõik need ametid, kes seda koordineerivad, kuidas üldse siis seda valdkonda hoida nagu pädevana, juhtida seda pädevana, et ta areneks, et oleks vastutusjaotus... Istume seal PPA-s ja arutame midagi ja siis ongi väheke selline mulje, et teised ei saagi arutada kaasa. Et noh, tegelikult nähakse ette rahvusvaheliselt, et sul on selline üldine koordineeriv keha, kes siis arutabki just selliseid, mitte igapäevaseid probleeme, vaid selliseid suuremaid.“  
(PPA, ekspert)

Kolmas kategooria on **koordineerimise ja koostöö rakendamine ametkonna tasandil**. Selle kategooria eesmärk on kaardistada ametkondade (PPA, PÄA) peamaja tasandi olulisi aspekte. Intervjuude analüüsi tulemusel tekkis selle kategooria alla kolm peamist koodi: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus (9), koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused (10), koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid (11) (tabel 9).

Tabel 9. Koordineerimise ja koostöö rakendamine ametkondade tasandil, III kategooria (autori koostatud)

Koodi number ja nimetus	Koodi nimetanud intervjueeritavate arv	Koodi nimetuste arv
Kood 9: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus	8	13
Kood 10: koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused	9	30
Kood 11: koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid	2	5

Küsimusele, **kui suures ulatuses tuleb rakendada koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas ametkonna tasandil** (kood 9), vastati, et koostöö ulatus peab olema lai ning ametkondade juhtkonnad peaksid omavahel kokku leppima koostöö täpse ulatuse ja piirid. Lisaks on vajalik otsustusprotsessi kaasata Siseministeriumi poliitika osakondi, et tagada SIM-i tugi ja kooskõlastus, mis võimaldab valdkonnal terviklikult areneda. Lisaks rõhutati koostöö ulatuse all, et olulised **merepääste valdkonna ohutus- ja tegutsemisjuhendid peaksid kehtima kõikidele** pooltele. See tagab ühtlase ohutunnetuse valdkonnas ning suurendab üldist ohutust, samuti ühtlase sündmuste lahendamise taktikalise tunnetuse ametkondadeülevalt.

*„Juhendmaterjal peaks kehtima mõlemale, vähemalt mingid osad, seepärast, et kui ühele kehtivad mingid juhendmaterjalid ja teisele ei kehti, siis nagu küsimus, et kuidas nii saab olla näiteks kas või merepäästjate metoodiline juhhis. Et päästeamet peab selle endale panema ka kehtiva, et see on see, kuidas me töötame merel või siis vähemalt tegema endale sarnase. Noh, kui me vaatame naaberriiki, siis naaberriik on teinudki. Lihtne, on üks juhhis, kõik täidavad.“ (PPA, ekspert)*

Rääkides koostöö ulatusest toodi esile, et **PPA ja PÄA eksperdid peaksid ühiselt külastama päästekeskuseid ja prefektuure** ning ka päästekomandod ja kordoneid, see võimaldab kujundada ekspertidel ühtset tervikpilti mõlema asutuse merepääste valdkonnast.

Oluline ettepanek, mille tegid mõlema asutuste teenistujad, oli **ühtse väljaõppesüsteemi loomine**, mille eest peaks **vastutama ja mida rahastab PPA**. Ühine koolitussüsteem võimaldab tagada ühtlast järjepidevat teenistujate arengut, sõltumata, mis ametkonnast teenistuja tuleb. Ühine väljaõpe võimaldab kujundada teenistujates sarnast mõttemaailma ja arusaama merepääste valdkonnast. See võimaldab tõhustada ametkondade vahel koostööd ja vähendada valdkonna killustatust. Kui PPA vastutab merepääste koolituste eelarve eest terviklikult, siis on võimalik saavutada süsteemse koolitusmudeli väljatöötamine, kuna vähendab eelarveprobleemide tõenäosust ja alternatiivsete koolitusvõimaluste otsimist.

Küsimusele, millised on merepääste valdkonna **koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused ametkonna tasandil** (kood 10), vastati, et tegevused on järjepidevad **ametkondade vahelised kohtumised**, kusjuures kohtumistele tuleks kaasata ka Siseministeeriumi teenistujaid.

*„Politsei ja päästevahel peaks kindlasti olema bürood või osakonnad, kes sellega tegelevad. Ja nemad peaksid seda haldama, kui siis PPA koostab mingit kontseptsiooni, siis tuleks kindlasti, kuna ka päästeamet ressursid on seal sees kaasata päästeameti inimesed juurde... Kahe asutuse vahel, et selliseid asju oleks vaja regulaarselt teha ja vahel ikkagi kutsuda ka sinna poliitikatase inimesed juurde.“ (SIM, nõunik)*

Vajalike tegevustena nimetati ka seda, et eksperdid tooksid merepääste teemad juhtkonna tasandile ning PPA ja PÄA juhtkond peaks omavahel suhtlema ka merepääste ja koostöö tõhustamise teemal. See võimaldab hoida merepäästet alati fookuses ja seeläbi tagada selle arengu. Enamik intervjueeritavaid pidasid vajalikuks tegevuseks **merepääste koostöömemorandumi või koostööpõhimõtete kokkuleppimist PPA ja PÄA vahel**, mis hõlmaks detailse üleriigilise koostöö raamistiku väljatöötamist. Samuti nimetati, et mõlemal ametil peab olema teenistuja, kes koordineerib tegevusi üle Eesti.

Lisaks toodi välja, et **ametkonnad peaksid korraldama rohkem merepääste infopäevi või teabepäevi**, kuhu on kaasatud mõlema ametkonna kõikide tasandite teenistujad. Teabepäevade eesmärk oleks jagada merepääste valdkonna informatsiooni, mis puudutab eelkõige koostööd, varustust, reageerimist, muudatusi ja arenemisvõimalusi.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid ametkonna tasandil** (kood 11), olid põhilisteks vastusteks ametkondade juhtkonna madalad teadmised merepääste juhtimisstruktuurist ja sündmuste lahendamisest. Lisaks tehti ettepanek, et selle probleemi lahendamiseks tuleb korraldada ka juhtkonna tasandile koolitusi ja õppusi.

*„...see on väga problemaatiline, et tegelikult võiks siin ka olla juhtkonna tasemel just strateegilise taseme, selliseid harjutusi, kus võtagi reaalne sündmus, ootamatu ja, ja, ja eelnev võib-olla koolitust teha inimestele ja ootamatu suursündmus näiteks Tallinn-Helsingi vahel laev. Ja kuidas me seda lahendame? ... kui ma vaatan PPA võtit, siis meie juhid on väga-väga-väga klapid peas, selles suhtes, et kui juhtub, siis hakkab koordineerima selle juht mitte merevalvekeskus. (PPA, ekspert)*

Samuti peeti probleemiks, et PPA-l kui merepääste juhtivasutusel **ei ole merepääste valdkond prioriteet** ning selle tõttu jääb valdkonna areng teiste prioriteetide varju. PPA eesmärk on eelkõige julgeolek maismaal ja sageli PPA teenistujatel ei ole aega teostada koostööd PÄA-ga.

„Et kas täna politseil on soov ja tahe seda muuta. Olles juhtivasutus, ma ütlen, et ei ole. Kindlasti on sisejulgeolek ja, ja muud asjad palju olulisemad, kus on liiklus hukkunud, asjad, nende fookus on kuskil mujal.“ (PÄA, juht)

Neljas kategooria oli **koordineerimine ja koostöö rakendamine regiooni tasandil**. Kategooria eesmärk on kaardistada päästekeskuste ja prefektuuride tasandi koostöö ja koordineerimise olulisi aspekte. Intervjuude analüüsi tulemusel tekkis selle kategooria alla kolm peamist koodi, milleks on: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus (12), koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused (13), ning koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid (14) (tabel 10).

Tabel 10. Koordineerimise ja koostöö rakendamine regiooni tasandil, IV kategooria (autori koostatud)

Koodi number ja nimetus	Koodi nimetanud intervjuueeritavate arv	Koodi nimetuste arv
Kood 12: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus	6	9
Kood 13: koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused	9	20
Kood 14: koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid	3	3

Küsimusele, **kui suures ulatuses tuleb rakendada koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas regiooni tasandil** (kood 12), vastati, et regiooni tasandil on vaja teha koostööd pidevalt. Selle koostöö raames tuleb lahendada probleeme kiiresti, tänu sellele, et inimestel on otsene kontakt ja nad saavad helistades kiiresti lahendada muresid. Lisaks peaksid toimuma regiooni tasandil järjepidevad infopäevad, kus jagatakse valdkonna ja asutuste kohta informatsiooni ning lahendatakse pikaajalisi probleeme.

Samuti toodi esile, et regiooni tasandil **peavad olema isikud, kes koordineerivad koostööd** eelkõige selle jaoks, et operatiivtasand saaks järjepidevalt koos teostada erinevaid ühistegevusi nagu harjutused, õppused, tutvustused, koolitused jne. Juhul, kui regiooni tasandil pole nende tegevuste koordineerimist, siis koostöö ei ole jätkusuutlik ning tekivad väga suured piirkondlikud erinevused.



*„Kui me hakkame komandost, komando tasandil tegema koostööd politsei üksustega, see ei ole, see ei tule nagu välja. see, tähendab, üksuse tasandil võid koostööd teha, aga see andnud nagu piki tulemusi, see ei ole jätkusuutlik... sellepärast on vaja ta ülevalt poolt nagu koordineerida, täpselt paika panna ja allpool juba saab seda teoks teha.“ (PÄA, komandopealik)*

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused regiooni tasandil** (kood 13), nimetati **ühistegevuste korraldamist**. Ühistegevustena toodi välja: korraldada ühiseid infopäevi, harjutusi, töövarjutusi, koolitusi, õppusi ja võimekuste tutvustusi. Lisaks peaksid prefektuurid ja päästkeskused tegema koostööd tööplaanide koostamisel, kuna see võimaldab korraldada ühistegevusi mõlemas ametkonnas samal ajal.

Olulise tegevusena regiooni tasandil toodi esile **vajadust arendada taktikalise juhtimisoskusi** s.t eelkõige koolituste korraldamist ja seejärel järjepidevate harjutuste läbiviimist, mille eesmärk on merepääste sündmuste korral kaldategevuste juhtimine taktikalisel tasandil, kus osalejad on PÄA valmisolekubürood ja PPA kriisireguleerimisebüroo.

*„Põhja prefektuuri ja sellise regionaalsel tasandil... kaldategevus, kus nad võiks koostööd rohkem harjutada läbi mingi juhtimistasandi teema. Just see juhtimistasand, mis on nüüd see taktikaline juhtimistasand, et see võiks olla ju regiooni põhjal, see ei ole nagu peamaja see asi. Et kui meil siin piirkonnas midagi on, siis taktikaline juhtimistasand ju on ikkagi selle regiooni asi ... elatakse väga palju oma vanades teadmistes... tõhustamine saab tulla läbi koolituste, kõige enne väljaõpe ja sealt edasi nagu.“ (PPA, ekspert)*

Lisaks toodi regiooni tasandi tegevuste all välja vajadus teostada järelevalve. Regiooni tasandi teenistujad peaksid teostama järelevalvet operatiivtasandi üle selleks, et operatiivtasand teostaks koostööd ja osaleks ühistes tegemistes.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid regiooni tasandil** (kood 14), oli vastuseks **madal huvi** tegeleda PPA ja PÄA koostöö

koordineerimisega. Lisaks nimetati probleemina ka **ajapuudust**, mil saaks teostada ühiseid tegevusi, kuna teenistujad on üle koormatud teiste teenuste ja ülesannetega.

*„Ajapuudus, sest et meil on teadupoolest erinevaid teenuseid, on nii palju, et teinekord, kui hirmsasti nagu tahakski, võib-olla rohkem, kas või neid mingit õppuseid, treeninguid või kuskilt nagu koordineerida siis veel mingisuguseid muid asju, mingeid muid teenuseid, millega sa ka pead nagu tegelema ja siis see võtab võib-olla aega ära.“* (PPA, juht)

Viies kategooria on **koordineerimine ja koostöö rakendamine operatiivtasandil**. Kategooria eesmärk on kaardistada PÄA päästekomandode ning PPA kordonite ja jaoskondade tasandi koostöö ja koordineerimise olulisi aspekte. Intervjuude analüüsi tulemusel tekkis selle kategooria alla kolm peamist koodi, mis on: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus (15), koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused (16) ning koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid (17) (tabel 11).

Tabel 11. Koordineerimise ja koostöö rakendamine operatiivtasandil, V kategooria (autori koostatud)

<b>Koodi number ja nimetus</b>	<b>Koodi nimetanud intervjueeritavate arv</b>	<b>Koodi nimetuste arv</b>
Kood 15: koordineerimise ja koostöö rakendamise ulatus	8	14
Kood 16: koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused	10	38
Kood 17: koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid	9	31

Küsimusele, **kui suures ulatuses tuleb rakendada koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas operatiivtasandil** (kood 15), vastas suurem osa intervjueeritavatest, et vajalik on järjepidev harjutuste korraldamine k.a igal aastaajal, mis võimaldab teha harjutusi erinevates ilmastikutingimustes ja erineva varustusega. Lisaks harjutuste korraldamisel tuleks jälgida põhimõtet, et kõik valvevahetused saaksid sellest osa ning selle jaoks on vaja harjutusi teostada neljal järjestikusel päeval. Samuti vastati, et komandopealikud ja kordonite juhid peaksid omavahel kokku leppima, kui tihti juhtidel tuleks kohtuda. Kohtumiste eesmärgiks oleks arutada päästesündmuste lahendamise kogemusi ja osalemist ühistel õppustel ja harjutustel.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise tegevused operatiivtasandil** (kood 16), vastati, et järjepidevalt tuleks osaleda ühistel harjutustel ja õppustel, samuti tuleb tutvuda üksteise varustuse, veesõidukite ja teenistujate võimekustega. Kõik need ühised harjutused ja tutvumispäevad võimaldavad suuremal määral tunnetada kogukonna võimekusi, mis on oluline merepääste sündmustele reageerimisel.

Küsimusele, millised on **koordineerimise ja koostöö rakendamise probleemid operatiivtasandil** (kood 17), vastati, et PPA SAR üksused tegelevad lisaks merepäästele muude politseiliste tegevustega ning seetõttu võib nende reageerimine merepääste sündmusele olla suure viitega.

*„Probleemid tekivad ka sellest, et me teame, et politsei-piirivalveüksused ei tegele ainult merepäästega, nad on olnud ka patrullis. Nende reageerimine on täielikult suure viitega, eks ju, seda enam, kui neil on parajasti käsil mõni korrarikkuja, siis nad ei saa enne seda korrarikkujat minema lasta.“* (PÄA, spetsialist)

Probleemidest rääkides toodi esile asjaolu, et **päästeteenistujate jaoks on meri võõras keskkond ning merealased oskused on madalad**. Kõik see võib muutuda ohtlikuks merepääste sündmustel, kui teenistujad võivad oma teadmatuses võtta liiga suuri riske, mis võivad põhjustada isikkooseisu jaoks õnnetust.

*„Ja see tähendab seda, et teatud tingimustel päästjatel adrenaliin pähe ja võtavad vastu otsuseid, mis võib olla ületavad nende võimeid ja meri on selline, et kui me oleme kõik maa mehed. Kui me igapäevaselt ei käi merel, siis võib-olla juhtuda see asi, et et see adrenaliin lööb pähe sarnaselt nii-öelda tulekahju kustutamisega. Aga tulekahju kustutamine on tal nagu igapäevane, peaaegu, ta selles õppinud, ta on koolitatud, päevast päeva saanud ja tal oskab hinnata ohte.“* (PÄA, spetsialist)

Päästeteenistujate jaoks kõige suurem probleem on **vähesed merealased teadmised** ning selle probleemi saab lahendada ainult siis, kui käia merel harjutamas tormise ilmaga. Selleks, et harjutused oleksid jätkusuutlikud ja võimaldaksid teostada muid ülesandeid, tuleb harjutada valvegraafiku väliselt, mis nõuab täiendavaid lisatunde, mida asutus ei taha tasustada. Probleemidena nimetati ka seda, et **päästeametnike ja**

**PPA ametnike mõttemaailm on erinev.** Asutused on erineva suhtumisega ja erinevate väärtustega ning see omakorda takistab koostööd ja võib põhjustada osades küsimustes teenistujate vahel arusaamatusi.

Kokkuvõtvalt kirjeldati selles alapeatükis ekspertintervjuude tulemusi ning järgnevalt esitatakse uuringu tulemuste analüüs, järeldused ja ettepanekud.

## **2.3.Järeldused ja ettepanekud integreeritud riigihalduse rakendamiseks**

### **2.3.1.Järeldused**

Esimesele uurimisküsimusele vastamiseks teostati teoreetiliste allikate analüüs ning leiti valitsusasutuste koordineerimis- ja koostööviisid, mis on efektiivsed valdkonna puhul, kus tegutsevad erinevad asutused. Selle jaoks analüüsiti magistritöö teoreetilises osas koordineerimise ja koostöö põhimõtteid, integreeritud riigihalduse olulisi aspekte ja selle võimaliku rakendamist erinevatel valitsusasutuse struktuuri tasanditel (vt käesolev töö lk 10-35).

Otsides vastust teises uurimisküsimuses püstitatud merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise **probleemidele** PPA ja PÄA vahel, selgus uuringu tulemusel, et rääkides probleemidest olid teenistujate arvamused erinevad tasandite kaupa, kuna iga intervjuueeritav rääkis probleemidest pigem oma isiklikust kogemusest lähtudes. Samas üks läbiv probleem, mis puudutas kõiki teenistujaid, on puudulik seadusandlus ja asutuste kokkulepped, sest praegu ei ole kindlaid ametlikke kokkuleppeid, mis kirjeldaksid kuidas Päästeamet peaks kaasuma merepäästele. Puudulikud kokkulepped põhjustavad valdkonna killustatust ja ebaühtlast arengut, kus eri piirkondades, aga ka eri tasanditel suhtutakse merepäästesse erinevalt, kuna teenistujad saavad valdkonnast erinevalt aru. Selle tõttu, et asutuste vahel puuduvad konkreetset kokkulepped, on asutuste eri tasandi teenistujate koostööst arusaamine ja kaasumine erinev nii horisontaalses kui ka vertikaalses struktuuris. Selleks, et koostöö oleks edukas, peavad ametkonnad leppima kokku konkreetseid põhimõtteid, kuidas PPA ja PÄA peaksid tegema koostööd, kusjuures see peab soodustama paindlikkust, poolte mõistmist, ühist aruandekohustust ja rahalist kohustust eri poolte ees, samuti koordineerimine peab

olema terviklik ning loodud kõikide (k.a poliitilise) tasandite jaoks (käesolev töö, lk 28, 31-36).

Probleemina toodi esile asjaolu, et asutustes on merepääste teenus erineva suuruse ja võimekusega, mistõttu merepääste all mõeldakse eri ametkondades erinevaid tegevusi – see põhjustab teenistujate vahel möödarääkimist. Koostööprobleemid tekivad sageli ka sellest, et teenistujad ei jaga õigel ajal omavahel informatsiooni nii vertikaalses kui ka horisontaalses struktuuris teisele asutusele, samas see on üks koordineerimise toimimise oluline eeldus (käesolev töö, lk 12, 21 ja 26). Üks koostööd takistav kitsaskoht on valdkonna puudulikud rahastuspõhimõtted, kus eelarve on asutuspõhine, mitte valdkonnapõhine ja lisaks on eri asutustel erinevad soetusprioriteedid. Samuti on probleem ka teenistujate erinev mõttemaailm, mis tuleneb erinevast organisatsioonikultuurist, väärtustest ja tööpõhimõtetest. Samuti toodi probleemina esile, et operatiivtasandi teenistujatel on vähe aega ühistegevuste jaoks ning suureks väljakutseks on leida sobiv aeg, mis sobiks mõlemale poolele. Nende erinevuste ühtlustamiseks on vaja luua ühine suhtluskeskkond, mis hõlmab ühiseid mõttetalguid, järjepidevat kommunikatsiooni, läbirääkimisi ja lepingulisi suhteid. Vajalik on ka paika panna rahastamispõhimõtted ja vastutuse jaotus, mis võimaldaks ressurside tõhusamat kasutust (käesolev töö, lk 25-27, 30 ja 34).

Otsides vastust teises uurimisküsimuses püstitatud merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise **eesmärkidest** PPA ja PÄA vahel, selgus ekspertintervjuude tulemusel, et vastajad tajuvad väga ühtlaselt eesmarke. Põhiliste eesmärkidenä toodi välja võimalikult kiire inimelu päästmine ja ressurside tõhusam kasutamine. Seoses sellega võib väita, et merepääste teenuse arendamise peamised eesmärgid on uuringus osalejatele arusaadavad ja selles arusaamatusi ei esine. Ühiste eesmärkide olemasolu võimaldab teenistujatel paremini mõista üksteist ning lihtsustab ametkondade integreerumist. Teoreetilised allikad toovad esile, et kindlad ühised eesmärgid ja eriti inimelu päästmine soodustab ametkondade vahelist koostööd (käesolev töö, lk 13).

Ressurside tõhusus tuleneb sellest, et Päästeametil on tihe komandode võrgustik, kusjuures komandod paiknevad sageli nendes piirkondades, kus puuduvad PPA ressursid. Tänu sellele saab Päästeamet katta piirkondasid, kus PPA ressursid on

piiratud. Lisaks, ühiste meeskondade komplekteerimisega saab tõhustada teenistujate tööaega. Samas merepääste võrgustiku planeerimisel tuleb jälgida, et PÄA üksuste võimekused ei dubleeriks PPA üksuseid, kuna sellega võivad kaasnedagi liigsed kulud. Teoreetilised allikad toovad esile, et integreeritud riigihalduse rakendamise üks eesmärk on samuti ressursside efektiivsem kasutamine, mida on võimalik saavutada tänu ressursside ametkondade vahelise ühiskasutuse parendamisele (käesolev töö lk 25-27 ja 30). Merepääste ühiskasutust saab rakendada koolitustes, varustuses ja veesõidukite riskasutuses. Lisaks nimetati eesmärgina vajadust ja kohustust teha koostööd, kusjuures kohustus tuleneb Päästeseadusest. Mõlemad pooled töid esile asjaolu, et koostöö eestvedaja ja vastutaja peab eelkõige olema PPA, kuna merepääste on just selle ametkonna vastutusallas.

Otsides vastust teises uurimisküsimuses püstitatud merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise **eeldusteks** PPA ja PÄA vahel, selgus ekspertintervjuude tulemusel, et põhilised koordineerimise ja koostöö eeldused on teenistujate isiklik motivatsioon ja tahe teha koostööd. Motivatsiooni olemasolu tagab politseiametnike ja päästeametnike vahel soovi suhelda ning korraldada ühiseid ettevõtmisi, millela koostöö ei ole võimalik. Selleks, et suhtlemise tahe säiliks ja oleks jätkusuutlik, on oluline üksteise aktsepteerimine ja arvestamine mõlema ametkonna erinevustega ja ametkonna vajaduste eripäraga. PPA ja PÄA teenistujate motivatsiooni saab suurendada läbi tihedama suhtluse mitteformaalses keskkonnas, selleks saavad olla ühised seminarid, mille raames võimaldatakse õhtusel ajal suhelda, või merevaldkonna võistlused, mis soodustavad ametnike integreerumist. Teoreetilised allikad toovad samuti esile, et nii koordineerimise, kui ka integreeritud riigihalduse toimimiseks on oluline ametnike tahet koostoimida ning integreeritud riigihaldust ei saa rakendada sunniviisiliselt, lisaks koordineerimise kaudu tuleks teenistujaid motiveerida tihedamaks koostoimeks ja suhtluseks (käesolev töö, lk 22, 23, 28, 29-30). Juhul, kui teenistujad ei saa sellest aru, siis tuleb selgitada põhimõtteid selliselt, et inimesed võtaksid selle omaks (käesolev töö, lk 15 ja 27).

Koostöö eelduste üheks kõige olulisemaks punktiks pidasid intervjuueeritavad ühesugust baasväljaõpet, mis võimaldab kujundada teenistujate mõttemaailma sarnaseks ja vähendada ametkondade vahel lõhet ning killustatust, ka integreeritud

riigihalduse üheks eesmärgiks on teenistujate mõttemaailma kujundamine sarnaseks (käesolev töö, lk 24). Lisaks on oluline ühistel alustel soetatav merepäästealane varustus, sest see vähendab ebaaususe tunnet, kui ühel ametkonnal on kehvem varustus, ja soodustab üksteise mõistmist. Samuti on oluline järjepidev ühistel harjutustel ning õppustel osalemine, mis tagab selle, et teenistujad teavad üksteise võimeid ja räägivad „samas keeles“. Tagamaks koordineerimise ja koostöö toimimist ametkondade vahel, on vajalikud ametkondadevahelised aktiivsed ühistegevused (käesolev töö, lk 13). Selleks, et koostöö ei sõltuks ainult teenistuja tahtest ja motivatsioonist, on vajalikud koostööd reguleerivad juhendid ning asutustevahelised kokkulepped, mis on kirjalikult kinnitatud. Kokkulepped peavad looma koostöö jaoks soodustavat keskkonna ja vähendama teenuse võimekuste killustatust, kuna tänapäeval on teenus piirkondades arenenud ebaühtlaselt. Ka integreeritud riigihaldus peab vajalikuks kõikide osapooltele arusaadavatele protsessidele (käesolev töö, lk 23, 25, 28)

Oluline eeldus on nii vertikaalne kui ka horisontaalne informatsiooni jagamine, sest kui teenistujad on erinevas infoväljas, tekivad konfliktid ja arusaamatused. Ka teoreetilised allikad viitavat informatsiooni jagamise olulisusele ning avaliku halduse koordineerimist ei ole võimalik saavutada ilma ühtse infoväljata (käesolev töö, lk 12, 20, 26, 35). Samuti on vajalik teenistujate nii formaalne kui ka mitteformaalne suhtlus, sest suhtluse tulemusel tekib inimeste vahel usaldus, mis on merepäästes väga oluline. Usalduskultuuri loomiseks peavad ametkondadevahelised tegevused olema läbipaistvad, peab toimuma järjepidev suhtlus ning ka ühine probleemide lahendamine, mis suurendab usaldust (käesolev töö, lk 27 ja 28). Üks koostööd soodustav tegur on PPA ja PÄA sarnane juhtimisstruktuur, kus iga tasandi teenistujale on teises ametkonnas olemas võrdväärse tasandi teenistuja. Samas tuleb nendel teenistujatel hoiduda konfliktidest ja süüdistustest ning pigem näidata initsiatiivi ja taht lahendada probleeme koos, kuna see on üks usalduse suurendamise meede.

Otsides vastust teises uurimisküsimuses püstitatud merepääste valdkonna **tõhustamise** võimalustest, selgus magistr töö uuringus, et merepääste valdkonna koordineerimist ja koostööd saab tõhustada eri valdkondades ning enamiku tõhustamise ettepanekute eesmärk on valdkonna killustatuse vähendamine ja

teenistujate mõttemaailma muutmine võimalikult sarnaseks. Üks läbiv tõhustamise ettepanek on teenistujate koolitamine ühistel alustel, mis võimaldab kujundada PPA kui ka PÄA teenistujate mõttemaailmad sarnasemaks. Kui koolitusel olevad grupid koosnevad mõlema ametkonna teenistujatest, siis nädalane koosviibimine ühendab inimesi veelgi ning suurendab poolte vahel usaldust tänu tihedamale suhtlusele. Integreeritud riigihalduse teooria üks peamine eesmärk on kujundada erinevate tasandite ametnike mõttemaailm sarnaseks (käesolev töö, lk 24) ning ühtne merepäästlane väljaõppe on selle eesmärgi täitmiseks üks parimatest võimalustest.

Selleks, et hoida merepääste algkoolitusel omandatud kompetentsi ja tagada teenistujate järjepidevat suhtlus on vajalik on korraldada järjepidevaid ühiseid merepäästeharjutusi ja –õppusi, kusjuures neid on vajalik korraldada kõikide tasandite teenistujatele, sest suurte merepääste sündmuste korral või hädaolukorra korral on sündmuse lahendamise seotud mitte ainult merepääste üksused, vaid ka kõrgemad juhtimistasandid ning muud valdkonnad, nagu näiteks kommunikatsioon. Kõikide tasandite teenistujate arendamine merepääste valdkonna teadmiste vallas võimaldab tagada valdkonna terviklikkust. Oluline tõhustamise võimalus on PÄA merepääste üksuste kaasamine kõikidele PPA merepääste õppustele, kusjuures nii sündmuse lahendajana kui ka töövarjudena. Lisaks peale igat õppust tuleks koguda tagasisidet, hinnata üksuste tegutsemist ning õppuse järeldest koostada PÄA üksuste jaoks järgneva aasta uuendatud kohustuslike harjutuste kirjeldused, milles on arvestatud tagasisides nimetatud arenguvajadused. See tagab merepäästeteadmiste järjepidevat arengut.

Uuringust selgus, et koostööd saab tõhustada kontaktide võrgustiku loomisega selliselt, et iga tasandi teenistujal peab olema teise ametkonna sama tasandi teenistujaga otsene kontakt. See omakorda võimaldab lahendada probleeme kiiresti ning vähendab valdkonna killustatust, kuna vähendab kuulujutte ja liigseid eeldusi teisest ametkonnast. Tõhusa kontaktide võrgustiku kaudu peab ühiselt arendama merepääste valdkonda üheks tervikuks, selle jaoks peab merepääste valdkonnas olema integreeritud koordineerimine, mille eestvedamine peaks olema PPA-l. PPA peaks valdkonna terviklikuks muutmisel vastutama ühiste ettevõtmiste koordineerimise eest, selle tarbeks peaks PPA kujundama ühise informatsioonisüsteemi, suurendama



koostööd ja looma planeerimisprotsesse (käesolev töö, lk 11, 25, 28). Merepääste valdkonna integreeritud koordineerimine võimaldab luua sellist merepääste võrgustikku, kus välditakse ressursside dubleerimist. Samuti võimaldab luua merepääste võimekusi seal, kus need on kõige puudulikumad. Lisaks koostöö paindlikkuse tõhustamisele tuleks võimaldada ka paindlikke piirkondlike lahendusi, näiteks PPA ja PÄA teenistujate ühine reageerimine ühel veesõidukil, mis oleks kasulik abikaugetes piirkondades (näiteks saartel, kuhu abi jõudmine on raskendatud).

Uuringust selgus, et üks tõhustamise võimalus on kaasata päästeteenistujaid rahvusvahelisesse merepääste kogukonda, kuna see võimaldab neil suuremal määral kaasuda merepäästele ja tunnetada ühtekuuluvustunnet PPA teenistujatega, kuna viimased on üks osa rahvusvahelisest kogukonnast. Lisaks asutuste vahel peab olema võimaldatud teadmiste jagamise võimalused ühistegevustel, näiteks PPA teenistujad jagavad teadmisi merendusest aga PÄA teenistujad tulekustutusest. Vastastikune toetamine ja abistamine suurendab teenistujate vahel integreeritust veelgi enam (käesolev töö, lk 20 ja 35). Koostööd tuleb teha aasta ringi, mitte ainult navigatsiooniperioodil. Näiteks talvistes tingimustes praegu koostöö praktiliselt puudub, kuid samas reageeritakse ka jäätingimustes koos, järelikult ühiseid harjutusi on vaja teha ka talvel. Samuti peaksid asutused varustuse ja veesõidukite soetamisel tegema suuremal määral koostööd. Oste peaks tegema ühiselt või toetama üksteist ostudes, see võimaldab tagada üksustele võimalikult head varustust ja vähendada ressursside nii dubleerimist kui ka killustatust. Lisaks see suurendab riskasutuse võimalusi, kuna sarnane varustus võimaldab teenistujatel tunda teise ametkonna varustust.

### **2.3.2. Ettepanekud integreeritud riigihalduse rakendamiseks**

Kolmandale uurimisküsimusele (Millised on PPA ja PÄA vahelist koordineerimist ja koostööd tõhustavad lahendused merepääste valdkonnas?) vastates esitatakse peamised ettepanekud sünteesides teoreetilisi lähtekohti ja uuringu tulemusi. Need ettepanekud on suunatud Politsei- ja Piirivalveametile, Päästeametile ja Siseministeriumile.

Teoreetilistes osas rõhutati, et koordineerimise põhimõtteid tuleb rakendada kõikidel valdkonna tasanditel, milleks on valitsus, bürokraatia, ametkondlik ja kohalik tasand (käesolev töö, lk 32). Arvestades nende tasandite funktsioone ja kõrvutades neid merepääste valdkonnaga on merepääste valdkonnas nendeks tasanditeks Siseministeeriumi, ametkonna (PÄA ja PPA), regioon i(PÄA ja PPA) ja operatiivtasand (PÄA ja PPA). Siseministeeriumi tasand on strateegiline tasand, ametkondlikuks tasandiks on PÄA ja PPA ametite tasand, mis arendab ja koordineerib merepääste valdkonda üle Eesti. Regiooni tasandiks on päästkeskuste ja prefektuuride tasand, kus koordineeritakse merepääste valdkonda regioonis ning operatiivtasandil on päästekomandode ja PPA kordonite merepääste üksused, kes otseselt reageerivad merepääste sündmustele ning pakuvad otsest teenust ühiskonnale. Seoses sellega on järgnevalt toodud merepääste valdkonna tõhustamise võimalusi Siseministeeriumi, ametkonna, regiooni ja operatiivtasandi lõikes

Uuringust selgus, et **Siseministeerium** peab omama merepääste valdkonna terviklikku vaadet ning olema teadlik ametkondade tegevustest, näiteks veesõidukite soetamisest, merepääste teenuste paiknemisest ja üksuste võimekustest. Tagamaks tõhusat valdkonna koordineerimist, peaks Siseministeerium rohkem suhtlema ametkondadega (PPA ja PÄA) ja kaasama neid merepääste valdkonna otsustusprotsessidesse, ühiste SIMi, PPA ja PÄA koosolekutega, see on võtmeküsimus valdkonna terviklikus koordineerimises (käesolev töö, lk 25-27). Lisaks integreeritud riigihaldus toob ühe olulise punktina esile ressursside tõhusat kasutamist ja järjepidevat arengut. Intervjueeritavad tõid esile, et merepääste valdkonnas on puudulik terviklik ja järjepidev võimekuste ning veesõidukite planeerimine.

Uuringust selgus, et merepääste valdkonnas on niinimetatud hallid alad, kus on arusaamatu, kuidas täpsemalt PÄA peaks kaasama merepäästele ning oluline meede probleemi lahendamiseks on Siseministeeriumi poolt täpsustada merepääste valdkonna seadusloomet või soodustada ametkondade merepäästealase koostöö raamistiku väljatöötamist, mille raames leppida kokku, kui kaugele ja milliste ressurssidega Päästeamet peaks piirkondade lõikes reageerima merepääste sündmustele. See võimaldab Siseministeerium kujundada tervikliku ja pikaajalise strateegilise merepääste valdkonna arengusuuna, kus PPA-l ja PÄA-l on täpselt selge,

kes, kui palju ja milliste võimekustega peab arendama merepääste teenust. Vastutusala piirid tuleb väga hästi selgitada ning mille tulemusel saab saavutada paremat tasakaalu vertikaalse vastutuse ministriumite ees ja horisontaalse vastutuse ametkondade vahel (käesolev töö, lk 29). Lisaks selgus uuringust, et Siseministeerium peaks looma poliitilisel tasandil merepääste nõukogu, mille eesmärk on kord aastas arutada valdkonna üldiseid arengusuundi. See nõukogu tagab merepääste valdkonna arenguks poliitilist tuge, mis võimaldab lahendada suuri probleeme ning suurendada valdkonna rahastust. Nõukogu liikmed peaksid olema lisaks poliitilisele tasandile ka ametkondade juhtkonna esindajad. Seoses eelpool nimetatud põhjustele teeb magistr töö autor järgmised ettepanekud, mis on suunatud eelkõige Siseministeeriumile:

1. Päästeseaduses kirjeldatud Päästeameti osalus merepäästes on erinevalt tõlgendatav, et tuua asutuste ja tasandite vahel ühesugust mõistmist. Probleemi lahenduseks **tuleks Siseministeeriumil koos Politsei- ja Piirivalveametiga ning Päästeametiga luua täiendavaid juhiseid või kirjeldada põhimõtteid**, mis selgitavad, kui suures ulatuses Päästeamet peaks kaasuma merepääste sündmustele (võimekus, reageerimiskaugus, teenust pakkuvad komandod).
2. **Siseministeerium peaks kaasama suuremal määral merepääste valdkonna arendamiseks PPA ja PÄA merepääste valdkonna eksperte otsustusprotsessidesse ja ühistesse probleemide lahendamisse**, mis suurendab valdkonna võtmeisikute vahel usaldust ja tagab integreeritud ning jätkusuutliku merepääste teenuse arengu nii ministriumis kui ka ametkondades.
3. **Siseministeerium peaks rahastama merepääste valdkonda terviklikult**, mis tähendab ühiste merepääste valdkonna rahastusprioriteetide kokku leppimist SIMi, PPA ja PÄA vahel. Rahastusprioriteetid peavad sisaldama mõlema ametkonna vajadusi ja terviklikku valdkonna arengut.
4. **SIM, PPA ja PÄA peaks leppima kokku valdkonna tervikliku ressurside ja võimekuste pikaajalise planeeringu**, ehk kokkulepe peaks kirjeldama, millised päästekomandod ja politseijaoskonnad peaksid tagama merepääste teenust ning millise võimekusega.

5. Siseministerium peaks moodustama poliitilisel tasandil **merepääste nõukogu**, kuhu kuuluvad PPA ja PÄA juhtkond ning poliitiline tasand. Nõukogu eesmärk oleks kord aastas arutada merepääste valdkonna üldiseid arengusuundasid.

Tehes uuringu järeldusi **ametkondade tasandist**, selgus, et valdkonna tõhustamiseks peaksid PPA ja PÄA töötama välja merepäästealase koostöö raamistiku, mis oleks aluseks koostöö koordineerimiseks ning kirjeldaks tegevusi, kuidas, mis moel ja kui suures ulatuses rakendada integreeritud koordineerimist ja koostööd erinevate tasandite kaupa. Tõhusaks valdkonna koordineerimiseks peaksid ametite tasandil olema teenistujad, kes koordineerivad valdkonna koostöö tegevusi üle riigi ja ühistel alustel.

Uuringust selgus, et ametkonnad peaksid muutma kohustuslikuks ühised merepääste valdkonna ohutus- ja tegutsemisjuhised, mis kehtiksid nii PPA kui ka PÄA üksustele. Ühised ohutus- ja tegutsemisjuhised suurendavad valdkonna üldist ohutust ja tagavad ühtlast taktikalise tunnetuse sündmuste lahendamisel ametkondadeülevalt. Oluliseks valdkonna tõhustamise meetmeks peeti vajadust suunata ühiste merepäästekoolituste eelarve täielikult PPAse üle, kuna see lihtsustab koolituste planeerimist ja vähendab võimalust, et PÄA on sunnitud otsima teisi koolituspartnereid, kelle koolitusmeetodid ei ole seotud PPAga. Lisaks selgus uuringust, et ametkondade eksperdid peaksid korraldama ühiseid visiite päästekeskustesse ja prefektuuridesse, päästekomandodesse ja kordonitesse. See võimaldab kujundada ekspertidel valdkonna võimekuste tervikpildi ning vähendada killustatust ametkondade vahel. Ametkonna tasandi probleemiks on ka juhtkonna madalad teadmised merepäästest ning merepääste valdkonna madal prioriteetsus. Probleemi lahenduseks peaksid eksperdid suunama merepääste teemad ametkondade juhtkonnale, lisaks PPA ja PÄA juhtkonna kohtumistel peaksid merepääste teemad olema päevakorras. Seoses eelpool nimetatud põhjustele teeb magistritöö autor järgmised ettepanekud, mis on suunatud eelkõige Politsei- ja Piirivalveametile ja Päästeametile:

6. **Politsei- ja Piirivalveamet peaks koos Päästeametiga kokku leppima merepäästealase koostöö raamistiku**, mis kirjeldab, kui suures ulatuses eri

tasandite kaupa tuleks merepääste valdkonnas teha koostööd ning kuidas toimub valdkonna nii horisontaalne kui ka vertikaalne koordineerimine. Koostöö koordineerimise ja eestvedamise eest peaks vastutama Politsei- ja Piirivalveamet. Koostöö kokkuleppe peaks hõlmama järgmisi punkte:

- a. Ameti tasandil peaksid olema ametnikud, kes koordineerivad merepääste valdkonda üle riigi ning tagavad järjepidevat ühist arengut. PPA ja PÄA ameti tasandi teenistujad peaksid vähemalt kord kvartalis kohtuma ning jagama omavahel olulist informatsiooni.
- b. Regiooni tasandil peaks olema mõlemas asutuses teenistuja, kes vastutab regioonis merepääste koordineerimise eest. Tema ülesanne on ühiste harjutuste, õppuste, tutvumispäevade korraldamine ja järelevalve operatiivtasandi üle.
- c. Operatiivtasand peaks osalema järjepidevatel ühistel harjutustel ja õppustel, kusjuures ühised tegevused peavad toimuma aasta ringi. Ühiste harjutuste raames peaks toimuma PPA ja PÄA üksustevaheline teadmiste jagamine.

7. **Olulised mereala ohutus- ja tegutsemisjuhised peaksid kehtima mõlema asutuse üksustele**, kusjuures PPA peaks olema vastutav nende juhiste väljatöötamise eest.
8. Selleks, et tagada PPA ja PÄA teenistujate mõttemaailma sarnasust ja ühtset arusaama merepäästest, **tuleks korraldada ühine merepääste väljaõppe**, kusjuures koolitusgrupid peaksid koosnema mõlema ametkonna teenistujatest.
9. **Politsei- ja Piirivalveamet peaks rohkem kaasama Päästeameti merepääste valdkonnaga seotud ametnikke erinevatele merepäästeseminaridele ja rahvusvahelistele teabepäevadele**. See suunab päästeametnike mõttemaailma rohkem merd mõistma ning integreeruma rahvusvahelisse merepääste kogukonda, mis motiveerib ametnikke panustama merepääste valdkonna arengusse ja koostöö suurendamisse
10. Selleks, et merepääste väljaõppe oleks jätkusuutlik, sujuv ning õigeaegne, **tuleks viia üle merepäästekoolituste korraldamine ja koolituseelarve täielikult Politsei- ja Piirivalveametisse üle**. Lisaks PPA peaks koostama koolituskavad selliselt, et need vastaks mõlema asutuse teenistujate eripäraga.

Tehes uuringu järeldusi **regiooni tasandist** ehk Prefektuuride ja Päästkeskuste tasandist, selgus, et nii Päästkeskuses, kui ka Prefektuuris on vajalik teenistujate olemasolu, kes vastutavad merepääste valdkonna koordineerimise eest oma regioonis. Nende roll on oma regioonis koordineerida ühiseid õppusi, harjutusi, töövarjutamisi, tutvustuspäevi ning muid tegevusi, et operatiivtasand saaks ilma tõrgeteta koostööd teha. Prefektuurid ja päästkeskused peaksid koostööd tegema pidevalt ning kohtumised peaksid olema regulaarsed. Selleks, et tagada poolte vahel informatsiooni liikumist, tuleks lisaks järjepidevatele jooksvatele kohtumistele korraldada ka merepääste teabepäevad, kus eri tasandite teenistujad jagavad valdkonna olulist informatsiooni ja kirjeldatakse kuidas suurendada koostööd poolte vahel. Uuringu tulemustes selgus, et regiooni tasand peaks korraldama PÄA valmisolekubüroode ja PPA kriisireguleerimisebüroode vahel ühiseid taktikalisel tasemel juhtimiskoolitusi ja õppusi, mille fookuses on kaldategevuste juhtimine suurtel merepääste sündmustel. Seoses eelpool nimetatud põhjustele teeb magistritöö autor järgmised ettepanekud, mis on suunatud eelkõige PÄA Päästkeskustele ja PPA Prefektuuridele:

11. **Igas regioonis (Põhja, Ida, Lääne, Lõuna) tuleks vähemalt kord aastas korraldada merepääste teabepäevad**, kuhu on kaasatud PPA ja PÄA eri tasandite ametnikud. Teabepäevade eesmärk on jagada merepäästeinformatsiooni, tutvustada sündmuste õppetunde, innustada tegema tihedamat koostööd ja tutvustada merepääste valdkonna arenguid.
12. PPA ja PÄA peaksid korraldama merepäästekoolitusi ja õppuseid lisaks operatiivtasandile ka **järgnevatele juhtimistasanditele**, et vältida suuremate sündmuste korral (hädaolukord) ülejuhtimist.

Uuringu tulemustest selgub, et **operatiivtasandile** on vajalik järjepidev osalemine ühistel harjutustel, kusjuures harjutusi on vajalik teha igal aastaajal ning neljal järjestikusel päeval tagamaks kõikide valvevahetuste osalemise. Harjutustel osalemine võimaldab jagada üksuste vahel teadmisi ja kogemusi ning tekitab oma piirkonna teiste ametkondade ressursside tunnetamist. Koostöö tõhustamiseks on oluline, et komandopealikud ja kordonite juhid suhtleksid omavahel ning lepiksid kokku, kui suure tihedusega toimuvad ühised tegevused. Operatiivtasandi probleemid on PPA SAR üksuste tegelemine korrakaitse sündmustega, mille tõttu võib viibida

reageerimine merepääste sündmustele. Päästeteenistujate suurim probleem on selles, et meri on võõras keskkond ning merealased teadmised on madalad, mis võib põhjustada elupääste sündmuste korral liiga suurte riskide võtmise. Probleemi saab lahendada, kui PPA üksused teevad rohkem PÄA üksustega ühiseid harjutusi, mille raames jagavad oma kogemusi ja oskusi. Selleks, et koostöö oleks tõhus, peavad ametkonnad võimaldama teenistujatel kasutada ressursse, kaasa arvatud ka ajalisi ressursse (käesolev töö, lk 28). Seoses eelpool nimetatud põhjustele teeb magistritöö autor järgmised ettepanekud, mis on suunatud eelkõige PÄA komandodele ja PPA kordonitele:

13. PPA peaks kaasama **kõikidele kaldalähedases merealas olevatele merepääste õppustele PÄA üksuseid.**
14. PÄA ja PPA üksused peaksid **ühiselt planeerima merepääste alaseid harjutusi** samadeks päevadeks, et võimaldada üksustel ühiselt harjutada ning vahetada teadmisi

## KOKKUVÕTE

Merendus on Eesti jaoks oluline valdkond, inimesed aina rohkem veedavad aega merel nii veesõidukitega kui ka harrastusspordi raames. Kõik see põhjustab suuremat otsingu- ja päästetööde sündmuste arvu merel, mis on viimase kümne aastaga kahekordistunud. Selleks, et riik saaks võimalikult kiiresti päästa inimesid, tuleb eri ametkondadel osutada kvaliteetselt ja kiiresti merepääste teenust. Kuna valdkonnas tegutseb mitu ametkonda, mis on kohustatud tegema koostööd ja tagama valdkonna tervikliku koordineerimise ja jätkusuutliku arengu, on asutuste vahel tekkinud koordineerimise ja koostöö probleeme, mis takistavad efektiivset valdkonna arengut.

Magistritöö eesmärk oli analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti merepääste valdkonna koostöö ja koordineerimise probleeme ning leida võimalikud valdkonna tõhustamise lahendused. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet:

1. Analüüsida teoreetiliste allikate alusel valitsusasutuste koordineerimise ja koostöö eesmäärke, eeldusi ja rakendamist, mis tõhustavaid avaliku teenuse pakkumist.
2. Analüüsida, millised probleemid, eesmärgid ja eeldused esinevad Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahelises koostöös merepääste valdkonnas.
3. Teoreetilisi seisukohti ning läbiviidud uuringu tulemusi sünteesides teha ettepanekuid, mis tõhustavad koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel.

Esimese uurimisülesande täitmiseks analüüsiti koordineerimise ja koostöö teoreetilisi lähtekohti, mis kirjeldasid, kuidas tagada tõhusat valdkonna koordineerimist, kus valdkonna vastutusalas tegutsevad mitu ametit. Teise uurimisülesande täitmiseks korraldati läbi uuring, mis seisnes neljateistkümnes intervjuus. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti eri tasandite ametnikega, kes on merepääste valdkonnaga otseselt seotud. Ekspertintervjuude transkribeeritud teksti kodeeriti NVivo10 programmis ning analüüsiti kvalitatiivselt sisuanalüüsi meetodiga. Saadud informatsioonist selgus, millised on koordineerimise ja koostöö eesmärgid, eeldused, probleemid ja



tõhustamise võimalused merepääste valdkonnas PPA ja PÄA vahel eri tasandite kaupa. Kolmanda uurimisülesande jaoks tehti teoreetiliste seisukohtade ning korraldatud uuringu tulemuste analüüsile tuginedes ettepanekuid, mis tõhustavad koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel. Vastavalt eeltoodud kirjeldusele täideti kõik magistritöös püstitatud uurimisülesanded.

Töö uurimisprobleemi oli püstitatud küsimus: kuidas tõhustada merepääste valdkonnas Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel koostööd ja koordineerimist? Uurimisprobleemist lähtuvalt püstitati kolm uurimisküsimust. Esimene uurimisküsimus – millised valitsusasutuste koordineerimis- ja koostööviisid on efektiivsed valdkonna puhul, kus tegutsevad erinevad asutused? Teine uurimisküsimus – millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonna koordineerimise ja koostöö eesmärgid, eeldused, probleemid ja valdkonna tõhustamise võimalused? Kolmas uurimisküsimus – millised on PPA ja PÄA vahelist koordineerimist ja koostööd tõhustavad lahendused merepääste valdkonnas??

Vastuseks esimesele uurimisküsimusele selgus teoreetilistest seisukohtadest, et merepääste valdkonda tuleb koordineerida terviklikult, luues järjepidevat koordineerimisprotsessi igale valdkonna tasandile ehk ministeeriumi-, ametkonna-, regiooni- ja operatiivtasandile. Üks kõige efektiivsem meetod on rakendada integreeritud riigihalduse teooria põhimõtteid, mis võimaldab rakendada tõhusat koordineerimist nii teenistujate mõtteviisis kui ka nende tegutsemises selles valdkonnas.

Vastuseks teisele uurimisküsimusele tuli korraldatud uuringu käigus välja, et põhilised eesmärgid on kiire elupääste ja tõhus ressursside kasutamine. Peamised eeldused on tahe teha koostööd, üksteise aktsepteerimine, informatsiooni jagamine, suhtlus ja usaldus, ühine koolitus ja järjepidevad harjutused. Põhilised probleemid on valdkonna puudulik seadusandlus ja kindlad reageerimise piirid, valdkonna killustatus, asutuste erinevused võimekuses ja veesõidukites ja puudulikud rahastuspõhimõtted. Valdkonna tõhustamiseks tuleb luua ühine koolitussüsteem, teha järjepidevaid

koolitusi, harjutusi, õppuseid ja töövarjutamisi. Valdkonnas peavad kõikide tasandite teenistujad omavahel järjepidevalt suhtlema ja vahetama olulist informatsiooni.

Vastuseks kolmandale uurimisküsimusele selgus teoreetiliste allikate analüüsi käigus, et integreeritud koordineerimist tuleb rakendada ministeeriumi-, ametkonna-, regiooni- ja operatiivtasandil. Ekspertintervjuude analüüsi tulemusel selgus, et rakendamiseks on vajalik eelkõige merepääste valdkonna vastutusala piiride määratlemine ning Politsei- ja Piirivalveamet peaks koos Päästeametiga kokku leppima ametliku koostöö raamistiku, mis võimaldab rakendada koordineerimisprotsesse kõikidel tasanditel.

Lähtudes magistritöö teoreetilistest seisukohtadest ja uuringu tulemustest tegi magistritöö autor Siseministeeriumile, Politsei- ja Piirivalveametile ja Päästeametile ettepanekuid PPA ja PÄA koordineerimise ja koostöö tõhustamiseks merepääste valdkonnas. Ettepanekud puudutavad valdkonna vastutusala piiride kirjeldamist, PÄA ja PPA koostöö raamistiku põhimõtete kirjeldamist ning Siseministeeriumi tõhusamat valdkonna rahastamist ning ametkondade ekspertide suuremat kaasamist otsustusprotsessidesse.

Magistritöö teoreetiliste lähtekohtade analüüsi ja empiirilisest uuringust saadud andmete sünteesi tulemustele tuginedes selgitati välja tõhusaid koordineerimise ja koostöö viise, tuvastati Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti merepääste valdkonna koordineerimise ja koostöö eesmärged, eeldusi, probleeme ja valdkonna tõhustamise võimalusi. Samuti selgitati välja parimaid rakendamise meetodeid, mis tagavad efektiivset koordineerimist ja koostööd merepääste valdkonnas Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel. Seega magistritöös leiti vastuseid uurimisprobleemile ja uurimisküsimustele ning täideti magistritöö eesmärk.

Magistritöö keskendus koostöö ja koordineerimise tõhustamisele Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vahel merepääste valdkonnas. Tulevikus võiks korraldada uuringu, mis keskenduks merepääste valdkonna veesõiduki tüüpide efektiivsuse vajadustele ja tõhususele arvestades kogu merepääste valdkonna eri ametkondade ja vabatahtlike kasutusvõimalusi. Samuti võiks analüüsida merepääste

üksuste paiknemise efektiivsust arvestades otsingu- ja päästetööde asukohti, mereliikluse intensiivsust ning üksuste dubleerimist.

## SUMMARY

Maritime is an important area for Estonia, people spend more and more time at sea with both vessels and for recreational sports. All this results in a higher number of marine search and rescue events, which have doubled over the last ten years. In order for the state to save a human life as fast as possible, a marine rescue service must be provided by different agencies. Due to the fact that several agencies in the field are required to cooperate and ensure comprehensive coordination and sustainable development in the field, coordination and cooperation problems between the agencies are hindering the effective development of the field.

The aim of the Master's thesis was to analyze the problems of cooperation and coordination in the field of marine rescue of the Police and Border Guard Board and the Rescue Board and to find possible solutions for improving the field. To achieve the goal of the Master's thesis, three research tasks were set up:

1. Analyze theoretical sources to analyze the effective goals, prerequisites, and implementation of government agencies that enhance public service delivery.
2. As a result of expert interviews, find out what goals, prerequisites and problems occur in the cooperation between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board in the field of marine rescue, and what their possible solutions are.
3. Based on the analysis of the theoretical positions and the results of the research carried out, make proposals that enhance coordination and cooperation in the field of marine rescue between the Rescue Board and the Police and Border Guard Board.

In order to carry out the first research task, the theoretical starting points of coordination and cooperation were analyzed, which describe how to ensure effective coordination of the field, where several agencies operate in the same area of responsibility. For the second research task to be completed, a survey was conducted with fourteen interviews. The semi-structured interviews were carried out with officials of various levels of the Ministry of The Interior, the Police and Border Guard Board and the Rescue Board, who are directly involved in the field of marine rescue.

The transcribed text of the expert interviews was encoded in the NVivo10 program and qualitatively analyzed by the content analysis method. The information received revealed the goals, prerequisites, problems and opportunities for improvement of coordination and cooperation in the field of marine rescue between PPA (Police and Border Guard Board) and PÄA (Rescue Board) at different levels. For the third research task, proposals were made on the basis of the analysis of theoretical positions and the results of the research carried out, which enhance the coordination and cooperation between the Rescue Board and the Police and Border Guard Board in the field of marine rescue. According to the above description, all the research tasks set in the Master's thesis were fulfilled.

The research problem was the question of how to improve cooperation and coordination between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board in the field of marine rescue. Based on the research problem, three research questions were set up, the first question being which coordination and cooperation methods of government agencies are effective in a field where different authorities operate? The second research question was what are the goals, prerequisites, problems and opportunities to improve the field of coordination and cooperation between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board in the field of marine rescue? The third research question was what are the solutions to improve the coordination and cooperation between the PPA and PÄA in the field of marine rescue?

In response to the first research question, it emerged from the theoretical viewpoint that the field of marine rescue needs to be coordinated in a comprehensive way, creating a consistent coordination process at every level of the field, which is the ministry, the agencies, the regional and the operational level. One of the most effective methods is to apply the principles of integrated public administration theory, which enables effective coordination both in the mindsets of employees and in their activities in this field.

In response to the second research question, the study carried out revealed that the key goals are fast life-saving and efficient use of resources. The main prerequisites are the willingness to cooperate, mutual acceptance, information sharing, communication and

trust, common training and consistent exercises. The main problems are inadequate legislation in the field and undefined response boundaries, the fragmentation of the field, the differences between agencies in capacities and in vessels, and inadequate funding principles. In order to enhance the field, common training bases need to be established, carry out consistent trainings, exercises and work shadows. In the field, staff at all levels must interact with each other consistently and exchange important information.

In response to the third research question, the analysis of theoretical sources indicated that integrated coordination should be implemented at the Ministry, agency, regional and operational level. As a result of the expert interview analysis, it was found that the definition of the boundaries of responsibility in the field of marine rescue is necessary for implementation, and the Police and Border Guard Board should agree with the Rescue Board a formal cooperation framework that enables the implementation of coordination processes at all levels.

Based on the theoretical positions of the Master's thesis and the results of the study, the author of the Master's thesis made proposals to the Ministry of the Interior, the Police and Border Guard Board and the Rescue Board to improve the coordination and cooperation between PPA and PÄA in the area of marine rescue. The proposals concern the description of the boundaries of the area of responsibility, the description of the principles of the cooperation framework between PÄA and PPA, and more efficient financing of the field by the Ministry of the Interior and greater involvement of the experts of the agencies in the decision-making processes.

Based on the results of the analysis of the theoretical starting points of the Master's thesis and the synthesis of the data obtained from the empirical study, effective ways of coordination and cooperation were identified, the goals, prerequisites, problems and opportunities for improving cooperation between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board in the area of marine rescue were identified. The best implementation methods were also identified that ensure effective coordination and cooperation in the field of marine rescue between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board. Thus, the answers were found in the Master's thesis to the

research problem and research questions and the goal of the Master's thesis was fulfilled.

This Master's thesis focused on enhancing cooperation and coordination between the Police and Border Guard Board and the Rescue Board in the field of marine rescue. In the future, a study could be carried out focusing on the effectiveness, needs and efficiency of types of vessels in the field of marine rescue, taking into account the complete potential for use by various agencies and volunteers in the field of marine rescue. There could also be analyzed the effectiveness of the location of marine rescue units in terms of search and rescue work locations, marine traffic intensity and duplication of units.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Asaduzzaman, M. & Virtanen, P., 2016. Governance Theories and Models. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, pp. 1-13.

Bouckaert, G., Peters, G. B. & Verhoest, K., 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. 1 toim. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Christensen, T., Danielsen, O. A., Laegreid, P. & Rykkja, L., 2016. Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94(2), pp. 316-332.

Christensen, T., Fimreite, A. L. & Laegreid, P., 2014. Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. *Public Organization Review*, 14(4), p. 439–456.

Christensen, T. & Laegreid, P., 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp. 1059-1066.

Denhardt, R. B. & Grubbs, J. W., 1999. *Public Administration An Action Orientation*. 3 toim. Orlando: Harcourt Brace & Company.

Fimreite, A. L. & Laegreid, P., 2005. Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. *Stein Rokkan Centre for Social Studies*, Kõide 7, p. 31.

Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. 4 toim. London: Sage publications.

Forster, M., 2016. Phenomenography: A methodology for information literacy research. *Journal of Librarianship and*, 48(4), pp. 353-362.

Gneezy, U., Leibbrandt, A. & List, J. A., 2014. Ode to the sea: workplace organizations and norms of cooperation. *The Economic Journal*, 126(10.1111), pp. 1856-1883.



- Grace, M., Coventry, L. & Batterham, D., 2012. The role of interagency collaboration in “joined-up” case management. *Journal of Interprofessional Care*, 26(2), pp. 141-149.
- Handyman, N. & Lapsley, I., 2016. New Public Management: The Story Continues. rmt.: *Financial Accountability & Management*. Edinburgh: John Wiley & Sons Ltd, pp. 385-408.
- Hoek, P. v. d., 2005. *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. 113 toim. Rotterdam: Taylor & Francis Group.
- Horton, S., 2006. New public management: its impact on public servant’s identity. *Public Sector Management*, 19(6), pp. 530-540.
- Hovik, S. & Hanssen, G. S., 2015. The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, 93(2), pp. 506-523.
- Hyde, J., 2008. How to make the rhetoric of joined-up government really work. *Australia and New Zealand Health Policy*, 5(22), pp. 1-8.
- Katsamunskaja, P., 2016. The Concept of Governance and Public Governance Theories. *Economic Alternatives*, 2(1), pp. 133-141.
- Laegreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randmaa-Liiv, T., 2015. New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17(7), pp. 927-939.
- Laegreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. & Randmaa-Liiv, T., 2014. *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P., Verhoest, K. & Werner, J., 2008. The Governance, Autonomy and Coordination. *Public Organization Review*, 8(2), pp. 93-96.
- Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. 2 toim. Tallinn: OÜ Infotrükk.

- Lance, K. T., Georgiadou, Y. & Bregt, A. K., 2009. Cross-agency coordination in the shadow of hierarchy: 'joining up' government geospatial information systems. *International Journal of Geographical Information Science*, 23(2), pp. 249-269.
- Lane, J. E., 1996. *Avalik sektor: kontseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid*. London: Kirjastus Külim.
- Langemets, M. et al., 2009. *Eesti keele seletav sõnaraamat*. 2 toim. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Leite, J. P. & Buainin, A. M., 2014. Organizational Coordination in Public Policy Implementation: Practical Dimensions and Conceptual Elements. *Central European Journal of Public Policy*, 7(2), pp. 136-159.
- Lopetegui, G. S. & Azumendi, S. L., 2018. Rethinking Public Sector Management in Argentina: the Role of Leadership and Coordination in the Governance Improvement of State-Owned Enterprises (SOEs). *Latin America Policy Journal*, Kõide 7, pp. 19-27.
- Marthon, F., 1981. Phenomenography - Describing Conceptions of the World Around us. *Instructional Science*, 1(10), pp. 177-200.
- Moseley, A. & James, O., 2008. Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-governance in Homelessness Services in England. *Public Organization Review*, 8(2), pp. 117-136.
- Naidoo, V., 2013. The challenges of policy coordination at a programme level: Why joining-up is hard to do. *Development Southern Africa*, 30(3), pp. 386-400.
- Nowbahari, E. & Hollis, K. L., 2010. Rescue behavior. *Communicative & Integrative Biology*, 3:2(10.4161), pp. 77-79.
- Osborne, S. P. & Brown, L., 2013. *handbook of Innovation in Public Services*. 1 toim. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Perri, G., 2004. Joined-up government in the Western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(1), pp. 103-138.

Peters, G., 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. 2. toim. Lawrence: University Press of Kansas.

Peters, G. B., 1998. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), pp. 295-311.

*Politsei ja piirivalve seadus* (2009) RT I, 06.05.2009, 6.

Politsei- ja Piirivalveamet, 2016. *Otsingu- ja päästetöödel osaleva merepäästeüksuse (SRU) metoodiline juhis*. Tallinn: Politsei- ja Piirivalveamet.

Pollitt, C., 2003. Joined-up Government. *Political studies Review*, 1(1), pp. 34-49.

Päästeamet, 2018. *Päästetöö veepääste teenus*. s.l.:s.n.

*Päästeseadus* (2010) Riigikogu.

*Rahvusvaheline mereotsingute ja -pääste 1979. aasta konventsioon* (2001) Riigikogu.

Saner, R. et al., 2008. Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organization Review*, 8(3), pp. 215-231.

Santos, F. et al., 2016. An Evolutionary Game Theoretic Approach to Multi-Sector Coordination and Self-Organization. *Entropy*, 18(4), p. 15.

Santos, N. R. et al., 2017. Organizational Cooperation and Knowledge Management in research and development organizations. *Psihologija*, Köide 50(1), pp. 1-20.

Sargma, S., 2018. *Mereolukorradeadlikkus ja selle parendamise võimalused mereseirega tegelevate ametkondade näitel*. *Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

- Simon, H. A., 1997. *Administrative Behavior*. 4 toim. New York: The Free Press.
- Siseministeerium, 2015. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. Tallinn: Siseministeerium.
- Siseministeerium, 2018. *Siseministeeriumi haldusala veesõidukite ülevaade*. Tallinn: s.n.
- Stensaker, B. & Fumasoli, T., 2016. Multi-level strategies in universities: coordination, contestation or creolisation?. *Wiley Higher Education Quarterly*, 71(3), pp. 263-273.
- Sydnes, A. K., Sydnes, M. & Antonsen, Y., 2017. International Cooperation on Search and Rescue in the Arctic. *Law and Politics*, Kõide 8, pp. 109-136.
- Tammearu, V., 2018. *Merealade teabevahetuse integreerimise võimalused Eestis. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Teddlie, C. & Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling. A Typology With Examples. *Journal of Mixed*, 1(1), pp. 77-100.
- Vanagas, R. & Stankevic, J., 2014. Impact of coordination for organization process. *Intellectual Economics*, 8(2(20)), pp. 112-125.
- Vernik, J., 2014. *Vabatahtlike osalemine Eesti merepäästesüsteemis. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Whitehead, M., 2003. In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform an urban regeneration on the West Midlands. *Royal Geographical Society*, 35(1), pp. 6-14.
- Wilkins, P., Phillimore, J. & Gilchrist, D., 2015. Public Sector Collaboration: Are We Doing It Well and Could We Do It Better?. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), pp. 318-330.
- Vääri, E. et al., 2012. *Võõrsõnade leksikon*. 8 toim. Tallinn: Valgus.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. 1 toim. Tartu: Tartu Ülikool.

*Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsioon* (2005) Riigikogu.