

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Nikolai Voronin

**PIIRIVALVE JA TOLLI KOOSTÖÖ ARENDAMINE JA UUTE
LAHENDUSTE RAKENDAMINE EUROOPAS EESTI
PIIRIPUNKTIDE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Voldemar Linno, MA

Kaasjuhendaja: Anne Valk, MA

Tallinn 2021

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPU- VÕI MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut: sisejulgeoleku instituut	Kaitsmise kuu ja aasta: Juuni 2021
Töö pealkiri eesti keeles: Piirivalve ja tolli koostöö arendamine ja uute lahenduste rakendamine Euroopas Eesti piiripunktide näitel	
Töö pealkiri võõrkeeles: Development of border guard and customs cooperation and implementation of new solutions in Europe, using the example of Estonian border crossing points	
Lühikokkuvõte: <p>Magistritöös uuritakse välis- ja sisekeskkonna suundumusi, mis mõjutavad piirivalve ja tolli koostööd. Arvestades välis- ja sisekeskkonna suundumusi, pakutakse uuringus välja praktilisi lahendusi koostöö edasiseks arendamiseks. Samuti uuritakse pakutavate lahenduste universaalsust ja nende rakendamise võimalusi teistes EL-i piiripunktides. Magistritöö eesmärk on selgitada välja võimalikud tolli ja piirivalve koostööd mõjutavad sise – ja väliskeskkonna tegurid ning leida lahendusi nendega seotud väljakutsetega toimetulemiseks ja ametitevahelise koostöö edasiarendamiseks. Eesmärgi täitmiseks püstitati kolm uurimisülesannet: analüüsida asutuste vahelise koostööga seotud teoreetilisi lähenemisi ja nende alusel töötada välja võimalikud stsenaariumid tolli ja piirivalve koostöö arendamiseks; selgitada välja edasisi piirivalve ja tolli vahelisi koostöövõimalusi, võttes arvesse tulevikutrende ja sisekeskkonna suundumusi; pakkuda välja võimalikud lahendused mis soodustavad tolli ja piirivalve vahelise koostöö arendamist Eesti ja Euroopa liidu piiripunktides ja hinnata nende universaalsust.</p> <p>Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis töötati välja ametitevaheliste suhete arendamise stsenaariumid. Samuti anti lühiülevaade piirivalve ja tolli rollist julgeoleku tagamisel ja seletati, kuidas ametite koostöö kaudu võib reageerida uutele väljakutsetele. Teine peatükk on fenomenograafiline uuring, mis viidi läbi kahes osas. Magistritöö eesmärkide saavutamiseks autor kogus andmeid Eesti ja Euroopa Liidu tasemel ekspertidelt. Andmete kogumise meetodiks oli valitud ekspertintervjuu. Kogutud andmeid töödeldi programmis nVivo 12. Magistritöö tulemusena töötati välja 11 praktilist ideed koostöö edasiarendamiseks Eestis. Sealhulgas viis universaalset ideed, mille rakendamine on võimalik ka teistes EL riikides. Kolme ideed peeti osaliselt universaalseks, kaks polnud universaalsed ja ühte ei peetud uuenduslikuks.</p>	
Lisad: CD, DVD jms puuduvad	
Võtmesõnad: koostöö, toll, piirivalve, integratsioon, julgeolek, asutustevahelised suhted, arendamine, juhtimine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: cooperation, customs, border guards, integration, security, Inter-organizational cooperation, development, management	

Säilitamise koht: SKA Raamatukogu	
Töö autor: Nikolai Voronin	
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: Voldemar Linno	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Anne Valk	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja ülesannetes: Anne Valk	Allkiri:

TÖÖS KASUTATUD MÕISTED JA LÜHENDID

ABF – *Australian Border Force* - Austraalia Piirikaitse Amet

CBP – *United States Customs and Border Protection* - USA Tolli - ja Piirikaitse Amet

CBSA - *Canada Border Services Agency* - Kanada Piiriteenistuste Amet

CCRA - *Canada Revenue Agency* - Kanada tolli- ja tulude amet

CELBET – *Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team* – Euroopa Liidu Idapiiri Tollikoostöö Ekspertühm

CIRAM – *Common Integrated Risk Analysis Model* - ühine integreeritud riskianalüüsi mudel

EBCG – *European Border And Coast Guard Agency (Frontex)* - Euroopa Piiri – ja Rannikuvalve Agentuur

EL – Euroopa Liit

IBM/IPH – *Integrated Border Management* - Integreeritud Piirihaldus

IRCC - *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* - Kanada immigratsiooni, pagulaste ja kodakondsuse täitevasutus

MTA – Maksu – ja Tolliamet

PMA – Põllumajandusamet

PP - Piiripunkt

PPA – Politsei – ja Piirivalveamet

VTA – Veterinaar – ja Toiduamet

SISUKORD

TÖÖS KASUTATUD MÕISTED JA LÜHENDID	4
SISSEJUHATUS.....	6
1. PIIRIVALVE JA TOLLI VAHELINE KOOSTÖÖ	11
1.1 Ametite vaheline koostöö	11
1.2 Koostöö kui protsess.....	15
1.3 Väljakutsed ja keskkond.....	20
1.4 Võimalikud tolli ja piirivalve vahelise koostöö arengutsenaariumid.....	26
2. FENOMENOGRAAFILINE UURING	35
2.1 Uuringu kirjeldus, andmekogumise meetod, valim.....	35
2.2 Uuringu tulemused	40
2.2.1 Välised ja sisemised tegurid ning reageerimisvõimalused	40
2.2.2 Eesti lahenduste universaalsus	56
2.3 Tulemuste analüüs	62
KOKKUVÕTE.....	77
SUMMARY	80
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	83
LISA1. Intervjuu küsimused. 1 Osa. Eesti ekspertide uuring	90
LISA2. Intervjuu küsimused. 2 Osa. EL ekspertide uuring.	91

SISSEJUHATUS

Põhiseaduse preambula (1992) kohaselt on riigi üheks peamiseks ülesandeks sisemise ja välimise rahu ning julgeoleku tagamine. Põhiseadusest tuleneb riigi ülesanne kaitsta riigi korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone. Sisejulgeolekusüsteemi moodustavad organisatsioonid, mille põhiülesandeks on ühiskonnaliikmete julgeoleku tagamine. Üks dokumentidest, mis reguleerib julgeoleku tagamist on Eesti julgeolekupoliitika alused (Kaitseministeerium, 2017), mille sissejuhatuses on kirjutatud: „Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus“. Samas rõhutatakse, et julgeolekupoliitika põhineb avaral julgeolekukäsitusel, mis hõlmab kõiki julgeolekut mõjutavaid valdkondi. Piirikaitse ja piirihalduse valdkonnad on riigi julgeoleku tagamise oluline osa. Selles töös uuritakse tolli ja piirivalve koostööd, mis on avara julgeolekukäsitluse kontekstis oluline element riigi julgeoleku tagamisel.

Magistritöö teema on oluline selle tõttu, et pidev piiriületajate arvu ja kaubamahtude kasv nõuab piiri ületamise protsesside kiirendamist ja tõhustamist. Samal ajal seavad ühiskond tervikuna ja eriti erasektor üha uusi nõudeid ja väljakutseid avaliku sektori asutustele üldiselt ja sealhulgas piiridele. Ametitevaheline koostöö on üks instrumentidest, mille abil saab tagada efektiivsema piiripunktide toimimise. Magistritöö tulemusena saavad nii Eesti Maksu - ja Tolliamet (edaspidi MTA) kui ka Politsei – ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) uusi ideid ja võimalusi koostöö edasiseks arendamiseks. Samuti aitavad pakutud universaalsed koostöövõimalused arendada ametite vahelist koostööd teistes liikmesriikides.

Erasektori ja ühiskonna ootused kasvavad, teiselt poolt on iga riigiameti ressursid piiratud ja need ei võimalda palgata rohkem töötajaid ega juurutada lõputult kalleid IT-lahendusi. Tulemusena on riigiametil keeruline osutada väikeste vahendite abil sama tõhusaid teenuseid nagu 5-10 aastat tagasi. Olukorras, kus ühiskonna ootused kasvavad ja ressursid on piiratud, on vaja uusi ja paindlikke lahendusi. Üheks selliseks lahenduseks piiripunktide tõhususe (s.h läbilaskevõime, tulemuslikkuse, ametnike teadmiste taseme) suurendamiseks on piirivalve ja tolli koostöö tõhustamine.

Reeglina piiripunktides on pidevalt esindatud kaks ametkonda – toll ja piirivalve (nimetused võivad olla erinevad, kuid sisu on sama). See asjaolu annab hea baasi universaalse koostöömudeli väljatöötamiseks, mis võiks olla rakendatud piiripunktides üle maailma.

Euroopa Liit on geopoliitilises mõttes keeruline struktuur. Olukorras, kus igal riigil on suhteline otsustusvabadus, on terviklikul strateegilisel juhtimisel ja EL seadusandlusel eriti oluline roll. Välispiiride tõhusa haldamise tagamiseks on vaja ühist kokkulepitud lähenemisviisi.

Euroopa piiri- ja rannikuvalve agentuuri (EBCG) määruse (EL) 2016/1624 jõustumisega 6. oktoobril 2016 algas uus ajastu integreeritud piirihalduse valdkonnas: Euroopa integreeritud piirihaldus määratleti seadusega, tekkis selge ja kindel õiguslik alus ja pikaajaline strateegiline vaade. Euroopa integreeritud piirihaldus (IBM) põhineb Euroopa piiri – ja rannikuvalve agentuuri (EBCG) määruses määratletud 11 strateegilisel komponendil. Kõigi nende komponentide sidusus on tähtis integreeritud piirihalduse strateegiate tõhusaks ja ühtseks rakendamiseks nii liidu kui liikmesriikide tasandil. Toll on integreeritud piirihaldusega otseselt seotud ametitevahelise koostöö komponendi kaudu. Toll ja piirivalve on strateegilised partnerid ning peaksid saavutama omavahel parima sünergia. 13. novembril 2019 võeti vastu uus määrus 2019/1896, mille alusel suurendati IBM-i komponentide arvu 12-ni ja uuendati ametitevahelise koostöö komponendi.

Eesti rakendab aktiivselt piirivalve ja tolli koostöö arendamise poliitikat. Näiteks on olemas piirivalve ja tolli vaheline strateegiline koostööleping riiklikul tasandil, tegevuskava strateegilise dokumendi praktilise rakendamise tagamiseks, asutused konsulteerivad üksteisega infrastruktuuri muudatuste osas aegsasti ja süstemaatiliselt, teabevahetus on süsteemne ja määratletud riiklikul tasandil, tagatud on juurdepääs asjakohastele andmebaasidele, vahetatakse süstemaatiliselt riskianalüüsi tulemusi, jagatakse teavet avastatud rikkumiste kohta, kasutatakse üksteise varustust, korraldatakse ühiskoolitusi, vahetatakse uurimiste tulemusi, korraldatakse ühisoperatsioone jne.

Alates 2016. aastast on Narva maantee piiripunktis kasutusele võetud ühe peatuse ja jagatud pädevuste põhimõte. Selle põhimõtte olemus seisneb selles, et tolli ja piirikontrolli ning vormistuse protseduure viib läbi ühe ametkonna ametnik, kes on vastava väljaõppe saanud. Nagu näitasid MTA uuringud (Langinen, 2019, lk 22-29), olid koostöö tulemuseks järgmised positiivsed muutused: piiriületus kiirenes, säilitati inimressursid, kontrollide kvaliteet ei kannatanud või paranes. Samuti tuleks märkida kahe organisatsiooni psühholoogilist lähenemist. Täna on süsteem töötanud üle 4 aasta ning see võeti kasutusele ka teistes piiripunktides nii Eestis (Sillamäe sadam) kui ka välismaal (Leedu Lavoriskes piiripunkt). Kõige kauem töötab selline süsteem Soomes Nuijamaa ja Vaalimaa piiripunktides. Teise näitena ametite vahelise koostöö praktilisest rakendamisest Eestis võib välja tuua seda, et

mõnedes väikestes piiripunktides (näiteks Kuressaare lennujaamas) täidavad piirivalvurid ka tollifunktsioone. Nii suurt usalduse taset peetakse ELis heaks praktikaks, seda kinnitas oma juhistes ka Euroopa Komisjon.

Koostööd mõjutavad pidevalt nii väliskeskkond kui ka iga organisatsiooni sisemised protsessid. Maailm muutub väga kiiresti (näiteks COVID-19 pandeemia on lühikese aja jooksul mõjutanud kogu maailma) ning organisatsioonid peavad reageerima uutele väljakutsetele ja suundumustele. Sisejulgeoleku asutuste jaoks on oskus uute tingimustega kohaneda eriti oluline, kuna riigi julgeolek ja heaolu sõltub otseselt nende tõhususest. Organisatsioonid peavad suutma tulevasi muudatusi ette näha, et õigesti ja õigeaegselt nendele reageerida. Piirivalve ja tolli koostööd mõjutavad erinevad tegurid ning väga oluline on eelseisvaid riske õigesti analüüsida, et teha õigeid strateegilisi otsuseid, mis viivad koostöö tugevdamiseni ja arenguni ning välistavad suhete halvenemise.

Antud teema on **aktuaalne**, sest Eesti siseturvalisuse arengukava 2020–2030 koostamise ettepanekus (Siseministeerium, 2019, lk 18) toodud prognooside järgi suureneb lähiaastatel Eesti piiriliiklus ja ebaseaduslik ränne ning piiriülene kuritegevus ja salakaubavedu. Dokumendi autorid jõudsid järeldusele, et nende suundumustega toimetulekuks on vaja edaspidi pöörata muuhulgas tähelepanu aktiivsemale integreeritud piirihalduse rakendamisele. Samuti peab Euroopa Komisjon (2020, lk 13) tolli ja piirivalve koostööd tolliliidu arengu üheks prioriteetseks valdkonnaks, rõhutades eriti infosüsteemide sünergia tähtsust. Selle magistritöö tulemusena töötatakse välja uued ideed ametitevahelise koostöö edasiseks arendamiseks. Tulemusi saab kasutada Siseministeerium, Rahandusministeerium, Politsei – ja Piirivalveamet, Maksu – ja tolliamet, Euroopa Komisjon jt.

Autori andmetel on ametite vahelist koostööd uurinud Helen Neider-Veerme magistritöös aastal 2012, milles käsitleti Frontexi rolli koostöö koordineerimisel; Alina Randoškina bakalaureusetöös aastal 2017, milles uuriti ametnike rahulolu koostööga; ning Jaanika Langinen bakalaureusetöös aastal 2018, milles uuriti koostöö mõju veoautode läbilaskevõimele. Selle magistritöö **uudsus** seisneb selles, et autor ei keskendu olemasolevatele koostöövormide uurimisele, vaid fookus on uute ametitevaheliste koostöövõimaluste leidmisel.

Eelnevast tulenevalt püstitatakse **uurimisprobleem** küsimusena: milliseid uusi lahendusi saab rakendada tolli ja piirivalve vahelise koostöö arendamiseks Eesti piiripunktides, arvestades väliskeskkonna trende ja sisekeskkonna suundumusi?

Antud töös otsitakse vastust järgnevatele **uurimisküsimustele**:

1. Millised on lähitulevikus sise – ja väliskeskkonnaga seotud väljakutsed, millega on tollil ja piirivalvel koostöö tegemisel oluline arvestada?
2. Millised on piirivalve ja tolli eeldused ja võimalikud lahendused eelpool toodud väljakutsetega toimetulemiseks?
3. Kuivõrd on välja töötatud stsenaariumid tõenäolised ja võimalikud lahendused universaalsed ja rakendatavad koostöö edukaks toimimiseks EL piiripunktides?

Töö **eesmärk** on selgitada välja võimalikud tolli ja piirivalve koostööd mõjutavad sise – ja väliskeskkonna tegurid ning leida lahendusi nendega seotud väljakutsetega toimetulemiseks ja ametitevahelise koostöö edasiarendamiseks.

Magistritöö **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida asutuste vahelise koostööga seotud teoreetilisi lähenemisi ja nende alusel töötada välja võimalikud stsenaariumid tolli ja piirivalve koostöö arendamiseks.
2. Selgitada välja edasisi piirivalve ja tolli vahelisi koostöövõimalusi, võttes arvesse tulevikutrende ja sisekeskkonna suundumusi.
3. Pakkuda välja võimalikud lahendused mis soodustavad tolli ja piirivalve vahelise koostöö arendamist Eesti ja Euroopa Liidu piiripunktides ja hinnata nende universaalsust.

Magistritöö empiirilises osas kasutatakse **kvalitatiivse uurimisstrateegiana fenomenograafilist uuringut**. See uurimisstrateegia võimaldab mõista uuritava nähtuse põhjuseid. Andmekogumise meetodiks on valitud poolstruktureeritud **ekspertintervjuu**, kuna see pakub kõige paindlikumat lähenemist andmete kogumisele ja annab intervjuerijale võimaluse selgitada välja iga arvamuse kujunemise põhjuseid.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis uuritakse koostöö mõistet, analüüsitakse koostöö vajadust ja tähtsust ning kirjeldatakse sise- ja väliskeskkonnast tulenevaid väljakutseid, mis võivad mõjutada koostööd. Teooria põhjal töötatakse välja ametitevaheliste suhete arendamise stsenaariumid ja pakutakse välja arenguvõimalusi. Samuti antakse lühiülevaade piirivalve ja tolli rollist julgeoleku tagamisel ja seletatakse, kuidas ametite koostöö kaudu võib reageerida uutele väljakutsetele.

Teine peatükk on fenomenograafiline uuring, mis viiakse läbi kahes osas. Uuringu eesmärk on testida teooria põhjal väljatöötatud stsenaariumide ja koostöö arendamise võimaluste asjakohasust ja elujõulisust, küsitledes tolli ja piirivalve valdkonna eksperte. Magistritöö eesmärkide saavutamiseks kogub autor andmeid Eesti ja Euroopa Liidu ekspertidelt, sest uuringutulemused peavad olema kohandavad nii Eesti kui ka Euroopa Liidu piiridel asetsevatele piiripunktidele. Esimeses uuringu osas osalevad Eesti eksperdid, kes vastavad esimesele ja teisele uurimisküsimusele. Teises osas osalevad eksperdid teistest ELi riikidest, kes aitavad leida vastused kolmandale uurimisküsimusele. Magistritöö teises peatükis kirjeldatakse põhjalikult uuringu läbiviimise meetodit, seletatakse uuringu loogikat ja vormi. Samuti esitatakse läbiviidud uurimise tulemusi.

1. PIIRIVALVE JA TOLLI VAHELINE KOOSTÖÖ

1.1 Ametite vaheline koostöö

Tänane ühiskondlik, poliitiline ja majandusmaastik sunnib organisatsioone paljudes sektorites mõtlema, kuidas saab vähema ressursiga rohkem teha. Üha populaarsemaks lahenduseks, eriti avalikus sektoris, on organisatsioonidevaheline koostöö (Hoelscher, 2019, pp. 330). Organisatsioonidevahelise koostöö võimalused ja vajadus on eelmise sajandi teises osas märkimisväärselt suurenenud, kuid hoolimata ulatuslikust organisatsioonidevaheliste suhete alasest kirjandusest pole organisatsioonidevahelise koostöö ja meeskondade töösaavutuste kohta palju teada (Arnaud & Mills, 2012, pp. 452).

Esimesele uurimisküsimusele vastamiseks ehk uurimiseks, millised on lähitulevikus sise – ja väliskeskkonnaga seotud väljakutsed, millega on tollil ja piirivalvel koostöö tegemisel oluline arvestada, keskendub autor antud alapeatükis organisatsioonide vahelise koostöö põhialustele, sisekeskkonna ja väliskeskkonna analüüsile ja võimalike koostöö arengu stsenaariumide kirjeldamisele. Arvestades inimeste loomuliku soovi arenguks, vaadeldakse selles tööosas faktoreid, mis motiveerivad organisatsioone koostööks, millised sisemised protsessid toimuvad koostöö ülesehitamise ajal, millised riskid ja probleemid võivad organisatsioonidele takistuseks olla.

Tänases informatsioonirohkes maailmas on erinevate protsesside kohta palju arvamusi. Iga arvamus on väärtuslik, sest see põhineb alati mingil veendumusel, mis on omakorda üles ehitatud konkreetse inimese teadmistel ja kogemustel. Iga inimese maailmapilt on ainulaadne ja see on kaasaegse demokraatliku ühiskonna saavutus. Seda magistritööd ja koostöö fenomeni raamivad liberaalsed vaated inimloomusele ja objektidevahelise koostöö põhimõtetele.

Klassikalised liberaalid arvasid, et koostööl põhinevad institutsioonid vähendavad ebakindlust ja parandavad vastastikust usaldust objektide vahel (Doyle & Recchia, 2011, lk 1437), st nad olid veendunud koostöö positiivsetes mõjudes. Samal ajal rõhutavad liberaalid tänapäevase maailmasüsteemi keerukust, milles on üksi raske ellu jääda. Keohane & Martin (1995, p. 43) väidavad et kaasaegses keerulises maailmas, kus osalevad ettevõtted, rahvusvahelised organisatsioonid ja muud osalejad, on integratsioon ja koostöö loomulik protsess igal tasandil.

Liberalismi kriitikud - realistid - seavad liberaalsed veendumused kahtluse alla, aga Jervis (1999, pp. 42-43) väidab, et realistlik teooria (mis põhineb inimese isekal loomusel) ei suuda

objektiivselt konflikti ega koostööd seletada, sest realistid ei arvesta kaasaegse ühiskonna keerukust ja institutsioonide tähtsust. Magistritöö autor nõustub Jervise (1999, pp. 50-51) seisukohaga, et üldine globaalne muutus demokraatliku ja koostööl põhineva ühiskonna poole on võimalik. Selles töös uuritakse, prognoositakse ja kirjeldatakse protsesse liberaalsete ja demokraatlike aluste prisma kaudu.

Täna ei eksisteeri ühtset koostöö definitsiooni, kuid kõigil olemasolevatel definitsioonidel on sarnasusi. Das & Teng (1998, p. 492) defineerivad koostööd nii: „koostöö on partnerite valmisolek vastastikuse ühilduvuse saavutamise huvides tegutseda pigem liidus kui oportunistlikult“. Thomson & Perry (2006, pp. 23) käsitlevad koostööd kui protsessi, mille autonoomsed osalejad suhtlevad omavahel ametlike ja mitteametlike läbirääkimiste kaudu, loovad ühiselt uusi reegleid ja struktuure, mis reguleerivad nende suhteid ja viise, kuidas tegutseda või otsustada neid ühendatavates küsimustes; see on protsess, mis hõlmab jagatud norme ja vastastikku kasulikku koostoimimist. Üldisema määratluse pakub Linden (2002, lk 7), kes ütleb, et koostöö toimub siis, kui inimesed erinevatest organisatsioonidest toodavad midagi ühiste jõupingutuste, ressursside ja otsuste langetamise teel ning jagavad lõpptoote või -teenuse omandiõigust. Linden (2002, lk 7) täpsustab, et koostöö võib toimuda mitmel tasandil, alates juhtkonna, pere, õpetajate jt. tasandist kuni poliitiliste otsustajateni, kes vastutavad organisatsiooniliste volituste, rahastamise ja juhtimise eest.

Lisaks riiklikele ja kohalikele organisatsioonidele võib ametkondadevaheline koostöö kaasata partneritena avaliku sektori, erasektori ja teisi sektoreid. Miller, *et al.* (1995, pp. 681) on selgitanud, et ametitevaheline koostöö on suhteliselt püsiv side, mis hõlmab kahte või enamat organisatsiooni ja võib eksisteerida mitmesugustes vormides nagu võrgustikud, liidud ja ühisetevõtted. Kramer (2019, p. 398) kirjutab, et arvestades kaasaegse töökeskkonna keerukust, tekivad organisatsioonidel probleemid, mida on üksi keeruline lahendada. Selle tulemusena tekibki organisatsioonide vahel koostöö. Ametitevaheline koostöö eksisteerib siis, kui kahel või enamal organisatsioonil on sarnased probleemid. Probleemide lahendamiseks nõustuvad osapooled tegutsema koos. Organisatsioonid töötavad tavaliselt koos, et lahendada sotsiaalseid probleeme ja luua suhteid, aga algselt peaks organisatsioonil olema keeruline väljakutse, mille lahendamine pole ilma koostöötä võimalik.

Koostöö alustamiseks luuakse ametlikke leppeid (koostööleping või muu dokument), mis näevad ette sisemiste ja väliste ressursse kasutamist ja toetavad uut töökorda. Paljud organisatsioonid erinevates valdkondades üle maailma soovivad koostööst kasu saada. Kasu

saamiseks peavad aga osapooled pika aja jooksul panustama koostöö arengusse, mis on omakorda väga komplitseeritud protsess - seega pettumuse tõenäosus on suur (Vangen & Huxham, 2003, p. 5).

Kui koostööst saab rutiin, siis annab see ainult neid tulemusi, mis on partnerluse arendamise konkreetsetes etapis võimalikud. Doz *et al.* (2000, p. 246) väidavad, et suhete progressiivne ülesehitus viib organisatsioonide vahelise usalduse tekkeni, mis omakorda loob partnerite suurema pühendumise partnerlusele. Tänapäeval mõjutab koostööd organisatsioonides pidev väline surve, millega nad peavad toime tulema (Schalk & Curseu, 2010, p. 453). Koostööd mõjutavad ka organisatsioonide sisemised tegurid. Siseturvalisuse organisatsioonid peavad neile väljakutsetele reageerima õigeaegselt ja tegema õigeid otsuseid. Organisatsioonidel tuleb arvestada sellega, et väliskeskkond on ebastabiilne ja muutuv. Üldiselt arvatakse, et muutused välis - ja sisekeskkonnas on organisatsioonidele kahjulikud (Boyne & Meier, 2009, p. 803).

Koostöö peab olema kasulik kõigile asjaosalistele. Kõigil osalejatel peab suhete loomisel olema oma huvi. Kui üks osalejatest kaotab huvi, siis koostöö nurjub. Näitena võib tuua USA hiljutise väljaastumise Maailma Terviseorganisatsioonist. Niipea kui USA huvid ei olnud enam täielikult kaetud, lõppes koheselt koostöö ning riik astus organisatsioonist välja. Barringer & Harrison (2000, pp. 369-382) kirjeldavad põhjalikult, et strateegilised organisatsioonide vahelised partnerlused, nagu liidud, konsortsiumid ja sektoriülene partnerlus, kujutavad endast koostööd eraldiseivate ja autonoomsete organisatsioonide vahel, mis on kasulikud selliste hüvede saamisel nagu ressursside optimeerimine, riskide jagamine, uute konkurentsieeliste loomine ja keeruliste probleemide lahendamine, eriti olukordades, millega üksikud organisatsioonid üksi hakkama ei saa. See tähendab, et iga ülaltoodud tegur võib olla kahe organisatsiooni koostöö loomise eeltingimus.

Ametitevahelist koostööd peetakse sageli kasulikuks keeruliste probleemide lahendamisel, samal ajal koostöö arendamine nõuab osapoolte pingutust erinevates valdkondades: uue poliitika väljatöötamine ja elluviimine, sidusrühmade vahelise koostöö arendamine, uute teadmise ja sotsiaalsete võrgustike loomine, institutsionaalse kapitali ressursside suurendamine, mille abil saab teha uusi algatusi kiiresti ja seaduste raames (Healey, 1998, p. 1531).

Parkhe (1993, p. 821) väidab, et ametitevaheline koostöö võib põhineda kahel põhielemendil: (1) vastastikku kasuliku suhte algatamine ehk suhe algab pärast kummagi poole potentsiaalsete hüvitiste välja arutamist (2) oportunistihirmu kadumine ehk kui partnerid loovad ühisajalugu

ja nende vahel tekib vastastikune usaldus. Enne koostöö alustamist peavad mõlemad pooled põhjalikult välja arvutama eelseisva projekti eelised. Kuid lisaks rahalisele komponendile mängivad olulist rolli ka sotsioloogilised ja psühholoogilised aspektid, sundides partnereid koostöö kasuks oma egoistlikud huvid uuesti läbi mõtlema.

Riigistruktuurid on selles mõttes ideaalsed objektid koostöö loomiseks, sest probleemide ring, millega nad silmitsi seisavad, on üsna lai. Mõnede riigiasutuste tõhusamaks toimimiseks, probleemide lahendamiseks ja rahastuse saamiseks on nõutud laiapindne koostöö valitsuse tasandil, kuna üks asutus ei suuda probleemi lahendada (Hoelscher, *et al.*, 2016, pp. 40). Valitsusasutuste koostöö on eriti oluline nendes valdkondades, kus teabe maht on suur, ressursid on piiratud ja töötulemused on olulised kogu ühiskonnale. Näiteks kuritegevuse kontroll on sotsiaalne probleem, mis hõlmab teisi omavahel seotud probleeme ja nende lahendus nõuab aeg-ajalt asutuste omavahelist sõltuvust, et lahendada kattuvusi jurisdiktsioonide vahel (uimastijuhtumid, põgenike kinnipidamine, kiire jälitamine) (Delone, 2009, pp. 36).

Barringer & Harrison (2000, p. 373) rõhutavad, et mõlemad pooled peavad olema motiveeritud oma probleemi lahendama koostöö kaudu ja praktikas areneb koostöö edukalt, kui mõlemad partnerid lahendavad teise partneri abiga keerukaid probleeme. Näiteks üks partner saab parandada oma tulemusnäitajaid, teine aga pääseb juurde spetsiifilisele teabele. Nagu eespool mainitud, on koostöö kasulik ja toimib ainult siis, kui kõigil partneritel on oma huvi koostöö vastu. Praktikas on produktiivne koostöö organisatsioonide vahel siiski üsna haruldane. Uurijad on jõudnud järeldusele, et koostöö võib anda positiivseid tulemusi partneritele ja ühiskonnale laiemalt, kuid koostöö potentsiaali sageli ei realiseerita (Bryson *et al.*, 2006, p. 52). Koostöö ebaõnnestumise põhjused võivad olla erinevad ja suhete loomine on alati keeruline protsess.

Ansell & Gash (2008, p. 550) kirjeldavad, et institutsionaalne ülesehitus määrab põhireeglid, mille alusel toimub koostöö. Teisisõnu, organisatsioonide valmisolek integratsiooniks suuresti sõltub erinevatest teguritest nagu näiteks sarnased strateegilised eesmärgid, ühised väärtused, sarnane missioon ja visioon. Kõigi valitsusorganisatsioonide põhiprintsiip on avalikkuse teenimine. See toob esile valitsusasutuste soodsa keskkonna suhete loomiseks.

Samuti Ansell & Gash (2008, p. 555) leidsid, et koostöö edukaks ülesehituseks on kriitiline, et partnerite tegevus oleks reguleeritud sarnaste õiguslike alustega. Siseturvalisuse valdkonnas on organisatsioonide põhilised strateegilised eesmärgid, väärtused ja õiguslikud alused sageli

sarnased, mis soodustab omavahelist koostööd. Siiski võib üksikute organisatsioonide teatud iseärasuste tõttu koostöö olla keeruline. Chisholm (1998, lk 198) märgib, et on põhjusi, mis ergutavad organisatsioone koostööd tegema: esiteks, on olemas ühised uskumused ja väärtused, ning teiseks, partneritel on huvi teadmiste üldise kasvu vastu. Võib öelda, et õiguskaitseasutustel on loomulikult sisse ehitatud väärtuste ja veendumuste süsteem, aga see ei tähenda, et pole olemas ainulaadseid erinevusi selles, kuidas iga partner neid uskumusi väljendab.

Kokkuvõtvalt on koostöö keeruline mitmetasandiline protsess, kuhu võib olla kaasatud mitu partnerit - osalejat, kellest igaüks on huvitatud isikliku kasu saamisest. Koostöö motivaatoriks peab organisatsioonil olema keeruline probleem (sotsiaalne, rahaline jne), mida ei saa üksi lahendada. Koostööd soodustavateks teguriteks on sarnased väärtused, missioon, visioon jne. Valitsusorganisatsioonide vaheline koostöö on loomulik protsess, kuna lisaks ühiste väärtustele toetab seda ka seadusandlik raamistik.

1.2 Koostöö kui protsess

Koostöösuhete loomine on pikk protsess. Protsessil kui tegevusel on oma olemuslikud omadused. Iga protsess võib kulgeda erineval viisil, seda võivad mõjutada mitmesugused tegurid ja nendega on oluline arvestada. Selles alapeatükis kirjeldab autor akadeemilise kirjanduse abil, kuidas näeb välja koostöö loomise protsess, milliseid tegureid tuleb suhete loomisel arvesse võtta, ning põhjendab koostöö arendamise olulisust. Samuti kirjeldab autor, millised sotsiaalsed struktuurid moodustuvad koostööprotsessides osalevate inimeste seas.

Töö sissejuhatuses loetletud eduka koostöö näited annavad aluse arvata, et Eesti on piirivalve ja tolli koostöö valdkonnas palju saavutanud, kuid tasub vaadata tulevikku ja mõelda, kuidas areneda edasi. Pidev areng on oluline osa suhete edukaks loomiseks ja koostööst saadava kasu maksimeerimiseks. Thomson & Perry (2006, p. 26) kirjutavad, et koostöö ülesehitamisel on oluline korduv interaktsioon ja pidev areng, mis võimaldab partneritel õppida katse-eksituse teel ning usaldada partnerite norme, mille tulemusena on võimalik institutsionaalne muutus. Kui aga koostöö muutub rutiinseks, korduvat interaktsiooni ja pidevat arengut ei toimu või toimub harva, võib vähese interaktsiooni tagajärg olla partnerite vaheliste suhete halvenemine või koostöö lõpp.

Pidev suhtlus ja koos töötamine on aga mõlema partneri jaoks eriti olulised. See tees on leidnud kinnitust ka Arnaud & Mills (2012, p. 479) poolt, kes viisid läbi uuringu, mille tulemuseks oli järeldus, et osalejatele antud autonoomia ja juhtimismeetmed koos tõhusa teabevahetuse ja kommunikatsiooniga soodustavad organisatsioonide vahelist koostööd organisatsioonide kõikidel tasanditel. Samas analüüs näitas, et kohanemisvõime, tehtava töö kõrge kvaliteet ja turvalisus on kollektiivse pädevuse saavutamiseks vajalikud ressursid, kuna need tekitavad positiivse keskkonna, mis on usalduse tekkimise eeltingimus. Seega pidev suhtlemine, areng, partnerite suhteline autonoomia ja koostöö tõhus juhtimine on jätkusuutliku liidu hädavajalikud elemendid.

Neid väiteid on kinnitatud ka Nylén (2007, p. 143), kes leidis, et tõhusa ametitevahelise koostöö olulised määrajad on nii partnerluse formaalsuse tase kui ka suhte intensiivsus: keskmine ja kõrge suhete intensiivsus koos madala formaalsusega võib olla kõige lootustandvam kombinatsioon koostöö tõhususe parandamiseks, mida ta nimetab „pühendumuspõhiseks võrgustamisstrateegiaks“. Vastupidiselt kõrge intensiivsusega suhe koos jäiga formaalsusega loob „formaalse meeskonna loomise strateegiat“, mis on samaaegselt paljulubav ja riskantne (*ibid*). Lisaks eelmistele teesidele rõhutas Nylén koostööprotsesside formaalsuse ja intensiivsuse taseme tähtsust koostöösuhete loomisel (*ibid*).

Temaga nõustuvad Ungureanu, *et al.* (2018, p. 2), kes aga arvavad, et riski nõudvates algatustes tekib suurem usaldus partnerite vahel ja sellele järgneb kollektiivse kuuluvuse tunne. Magistritöö autor järeldab, et partnerite vaheliste suhete arendamine on juhtimismeetodina väga oluline. Pidev edasimineku ja koos töötamine võimaldavad partneritel üksteist paremini tundma õppida ja usaldust luua. Omavaheline suhtlus, autonoomia, infovahetus, formaalsus on suhete loomise olulised elemendid. Koostööga aga kaasnevad mõned riskid, kuid riskantsed algatused loovad aluse tugeva ühtse meeskonna loomiseks.

Lisaks ülaltoodud teguritele kirjeldatakse koostöö edukust sageli pikaajalise integratsiooni kontseptsiooni kaudu - partnerite valmisolek liikuda sotsiaalses mõttes üksteise suunas (aktsepteerida partneri väärtusi) ja ehitada uus sotsiaalne reaalsus (luua uusi väärtusi) (Le Ber & Branzei, 2010, pp. 8-9). Teisisõnu, koostöö ülesehitamine pole midagi muud kui ühe tugeva meeskonna loomine mitme meeskonna asemel. Sotsiaalne aspekt on kahe meeskonna integreerimise protsessis üks olulisemaid. Võib öelda, et koostöö sõltub peamiselt inimestest ja nendevahelistest suhetest. Partnerite vahelised suhted aga arenevad ja muutuvad.

Lisaks sotsiaalsele aspektile on väga oluline arvestada ka organisatsiooni enda kultuuriga. Organisatsioonikultuuri osas tuleb arvestada kahe üsna olulise aspektiga: a) organisatsioonilised väärtused erinevad oluliselt isiklikest või ühiskondlikest väärtustest ja b) organisatsioonilisi väärtusi mõjutavad ühiskondlikud väärtused, organisatsiooni liikmed (isiksus, väärtus-eelistused) ja nende ülesanded, mis nõuavad asjakohaste organisatsiooniliste tulemuste saavutamist (Dauber *et al.*, 2012, lk 3).

Koostöö protsessi analüüsimisel tuleb arvestada mitte ainult isiklike, vaid ka organisatsiooniliste väärtustega, strateegiatega ja probleemidega. Kui kõiki neid aspekte võetakse arvesse ja organisatsioonid otsustavad alustada partnerlust, siis selle koostöö tulemusena tekib partneritel kollektiivne pädevus (Ruuska & Teigland, 2009, p. 324). Krohmer (2005, lk 53) kirjeldab, et kollektiivne pädevus on meetodite kogum, mida rühm kasutab konkreetse olukorra lahendamiseks. Sünergia saavutamiseks peavad inimesed muutma oma harjumusi ja õppima uut moodi töötama. See on pikk ja keeruline protsess, mis nõuab pidevat juhtimist, töötajate suurenenud motivatsiooni jne. Kui partnerid liiguvad sotsiaalses mõttes üksteise suunas, tekib nende vahel pikas perspektiivis kollektiivne pädevus, mis võimaldab saavutada tulemusi, mida partner üksinda poleks saavutanud.

Teine oluline kontseptsioon organisatsioonidevahelise koostöö valdkonnas on ühine identiteet, ehk inimeste valmisolek tunda end osana uuest ühtsest meeskonnast. See kontseptsioon on oluline koostöö protsessi tõhusaks juhtimiseks. Ungureanu, *et al.*, (2018, p. 5) väidavad, et organisatsioonidevahelise identiteediga kasvab tunnetuslik ja emotsionaalne lähedustunne, mis lihtsustab mehhanisme, mis võimaldavad partneritel hõlpsamini partnerluses navigeerida ja ületada koos takistusi, mis on põhjendatud partnerite heterogeensusega (egoismiga/isiklike huvidega). Ehk teisisõnu inimesed avanevad psühholoogiliselt oma koostööpartneritele ja annavad seeläbi alguse uutele, tõhusamatele mehhanismidele. Partnerite isekad huvid liiguvad tagaplaanile.

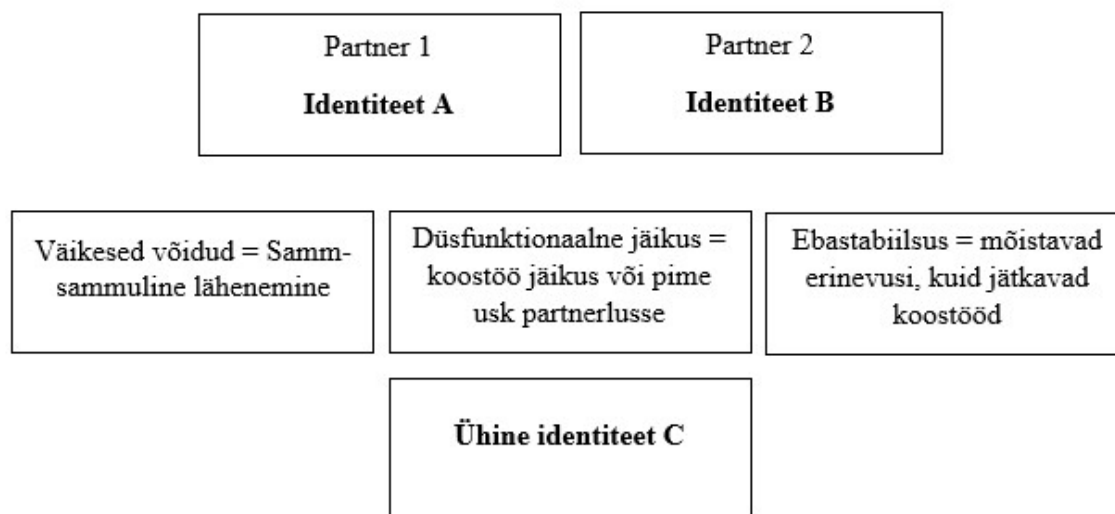
Akadeemilises kirjanduses on esile kerkinud kolm vastandlikku positsiooni organisatsioonide identiteedi ja selle võimaliku mõju kohta koostööle: väikesed võidud, düsfunktsionaalne jäikus ja heterogeensusest ajendatud ebastabiilsus - need kolm positsiooni näitavad selgelt perspektiivi partnerite vaheliste suhete arendamisel (Ungureanu, *et al.*, 2018, p. 2). Samas need positsioonid kirjeldavad kolme erinevat võimalikku viisi, kuidas organisatsioonis saab ühine identiteet areneda. Selle magistritöö raames võetakse seda lähenemist arvesse koostöö arengustsenaariumite koostamisel.

Väikeste võitude lähenemine kujutab endast katse-eksituse protsessi, mille käigus alustavad partnerid koostööd madala riskiga algatuste kaudu ja edukuse korral osalevad järk-järgult kõrgema riskitasemega algatustes, mis tavaliselt vajavad partnerluse tasandi kõrgemat integratsiooniastet (Ungureanu, *et al.*, 2018, p. 2). Seda lähenemist võib magistritöö autori hinnangul nimetada ka järkjärguliseks lähenemisviisiks, kus partnerid liiguvad järk-järgult lihtsatelt koostöömehhanismidelt (nt. ühised lõunad) keerulistesse (nt. partnerlusleping).

Düsfunksionaalsed mehhanismid partnerluses on näiteks koostöö jäikus või pime usk partnerlusse (Ungureanu, *et al.*, 2018, p. 5). Lihtsustatult see on lähenemine, kus partnerid on valmis tegema koostööd, hoolimata koostöö objektiivsetest puudustest. Koostööd tehakse koostöö nimel. Düsfunksionaalse jäikuse vaatenurgast võib järeldada, et usalduse arendamine võib partnerlusele olla kasulik, kuna see vähendab tehingukulusid ja suurendab koostöö paindlikkust, vastastikuste põhimõtete mõistmist ja üldiseid ressursikohustusi (Ungureanu, *et al.*, 2018, p. 5). See tähendab, et suhted arenevad hoolimata puudustest (nt. töötajate rahulolematust), tuginedes teatud eelistele (nt. rahalised).

Ebastabiilsuse perspektiivi autorid rõhutavad, et partnerluse moodustumisprotsess on mitmeefaasiline, heterogeenne, vaidlustav ja pidevalt ebakindel - mis viib lõpuks identiteedikriisini, mille käigus partnerid tunnistavad konsensusliku identiteedi võimatust ja lepivad sidusa identiteediga (Ungureanu, *et al.* 2018, p. 7). Antud perspektiiv tähendab, magistritöö autori hinnangul mõlema partneri arusaama, et ühtse identiteedi loomine pole realistlik, kuid koostöö jätkub erineva identiteedivormiga.

Lihtsamalt öeldes on partnerite vaheliste suhete arendamiseks kolm stsenaariumi: esiteks, rahulikult ja samm-sammult, alustades lihtsatest sammudest ja lõpetades keerulistega, järkjärguline liikumine uue meeskonna loomise poole (teoreetiliselt on uus identiteet tugev); teiseks, hoolimata ilmsetest puudustest keskenduda positiivsetele mõjudele ja luua uus identiteet (teoreetiliselt ei ole uus identiteet objektiivsete puuduste tõttu nii tugev, kuid siiski on); kolmandaks, aktsepteerida partneri identiteedi eripära, tunnistada ühtse identiteedi loomise võimatust ja jätkata olemasolevate identiteetidega (minimaalne koostöö).



Joonis 1. Ühise identiteedi moodustamise protsess (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; autori koostatud).

Joonisel 1 kujutab autor skemaatiliselt ühise identiteedi kujunemise protsessi, nagu seda kirjeldavad Ungureanu, et al. (2018). Kahel partneril, kes on otsustanud alustada koostööd, on koostöö arendamiseks kolm stsenaariumi. Igaüks neist viib ühtse identiteedi või ühise meeskonna loomiseni. Selles skeemis ei kaaluta negatiivseid stsenaariume identiteedi arendamiseks (millega koostöö näiteks lõpeb) ja teatud määral koostöö ikka eksisteerib. Samuti ei arvestata erinevaid sotsiaalseid protsesse, mis mõjutavad iga lähenemist. Seega praktikas domineerib kõige sagedamini üks kirjeldatud stsenaariumidest, kuid võib olla märke ka kahest teisest (sümbioos). Selle magistritöö kontekstis on ühise identiteedi kujunemisprotsessi mõistmine oluline, et arvestades sise- ja väliskeskkonnast tulenevaid väljakutseid koostada võimalikke piirivalve- ja tolli vahelise koostöö arendamise stsenaariume.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et pidev koostöö areng on oluline suhete edukaks loomiseks ja kasu maksimeerimiseks, mis kinnitab selle magistritöö aktuaalsust. Piirivalve ja toll peavad otsima uusi koostööviise. Suhete progressiivse dünaamika saavutamiseks partnerite jaoks on olulised pidev ja intentsiivne omavaheline suhtlus, koos töötamine, kõrge formaalsuse tase. Samuti partnerid peavad olema valmis liikuma sotsiaalses mõttes üksteise suunas (pikaajaline integratsioon). Koostööprotsessi analüüsimisel tuleb arvestada ka organisatsiooniliste väärtustega, strateegiatega ja probleemidega. Kui suhete loomisel võetakse arvesse loetletud tegureid, siis pikemas perspektiivis koostöö tulemusena tekib partneritel kollektiivne pädevus

- grupi võime teha koostööd ühise eesmärgi nimel ja ühine identiteet - inimeste valmisolek tunda end osana uuest ühtsest meeskonnast, mis omakorda mõjutavad lõpptulemust positiivselt. Piirivalve ja tolli koostöö arendamise stsenaariumide koostamisel on vaja selgelt mõista nende suhete arengu dünaamikat. Autor kasutab ülalkirjeldatud faktoreid koostöö arengu võimalike stsenaariumite koostamisel.

1.3 Väljakutsed ja keskkond

Üks keskkonna analüüsi eesmärk on võimaldada organisatsioonidel strateegilised plaanid paika panna (Mukund, 1985, p. 137). Selles alapeatükis vaatleb autor, millised keskkonnast tulenevad tegurid võivad mõjutada partnerite koostööd. Teooria abil koostatakse ülevaade välistest ja sisemistest väljakutsetest, mis võivad mõjutada tolli ja piirivalve koostööd. Autori arvamusel on keeruline toimuvast terviklikku pilti kujundada, arvestamata nii koostööd mõjutavaid sisemisi kui ka väliseid tegureid. Selle alapeatüki järeldusi on vaja, et koostöö edasiarendamise stsenaariumi koostamisel võtta arvesse objektiivseid riske ja praeguseid probleeme.

Koostööd kaasaegsetes organisatsioonides mõjutab tugevalt väline surve, millega organisatsioonid peavad toime tulema (Schalk & Curseu, 2010, p. 453). Keskkonna- ja tehnoloogiliste katastroofide, finantskriiside, nakkushaiguste, sisserände ja terrorismiohu võimalikest kahjudest on saanud osa meie tavapärasest elust (Battistelli & Galantino, 2018, p. 65). Näiteks 2020 aastal inimkond oli ja on jätkuvalt tunnistajaks, kuidas viirus võib pikaks ajaks tavapärasest elukäiku muuta. Autori hinnangul see oluline väliskeskkonna muutus on ka piirihalduse valdkonnas tõsiselt mõju avaldanud.

Organisatsiooni väliskeskkonna moodustab looduslike, poliitiliste, sotsiaalsete, majanduslike, tehnoloogiliste ja õiguslike faktorite kogu, mis mõjutab organisatsiooni praegust ja tulevast tegevust. Need faktorid võivad eksisteerida erinevatel tasanditel, nimelt ülemaailmsel, riiklikul, piirkondlikul, kohalikul või kogukondlikul tasandil. Nende faktorite muutused mõjutavad organisatsiooni lühi- ja pikaajaliste eesmärkide saavutamist (Mukund, 1985, p. 120).

Siseturvalisuse organisatsioonid, nagu politsei, piirivalve, toll ja teised, peavad neile väljakutsetele strateegilises mõttes reageerima õigeaegselt. Bryson *et al.* (2006, p. 44) on jõudnud järeldusele, et viimastel aastakümnetel oleme olnud tunnistajaks organisatsioonide üha suuremale kaasamisele erinevatesse koostöökokkulepetesse, kuna raske on ette kujutada

globaalsete probleemide lahendamist ilma koostööta. Koostööst võib saada täiendavaid teadmisi, ressursse ja tuge. Organisatsioon üksi on alati nõrgem kui kellegagi koostöös.

Lisaks julgeolekuohtudele on ka muid väljakutseid, näiteks Doyle (2010, p. 15) kirjutab, et piirihalduse valdkonnas töötavad asutused tegutsevad hetkel erasektori suurenenud ootuste keskkonnas, sest ühiskonna teadlikkus kuludest on kõrgendatud ja see on tekitanud poliitilise surve konkurentsivõime jaoks, kuna riigid soovivad meelitada kaubandust ja turismi. See muutus eriti oluliseks 2020 aastal pandeemia ajal, kui rahvusvaheline kauplemine kandis suuri kaotusi. Samas rõhutab Doyle (2010, p. 16), et toll ja teised piirihalduse asutused peavad nüüd reageerima neile väljakutsetele ning pakkuma laiemat teenust ja tõhusust, sageli rahaliste vahendite vähenemise taustal. Ehk ühiskonna suurenenud ootused ja kiire areng sunnivad organisatsioone tõhususe suurendamiseks uusi lahendusi otsima. Igal organisatsioonil on piiratud rahalised, inim - ja muud ressursid.

Ülemaailmne kuritegelik tegevus samuti mõjutab rahvusvahelist süsteemi ja piirid loovad kasumivõimalusi salakaubaveo võrgustikele ja nõrgendavad rahvusriike, piirates nende võimet pidurdada ülemaailmsete võrgustike rünnakuid, mis kahjustavad riikide majandust, rikuvad poliitikat ja õhnestavad institutsioone (Naim 2005, p. 5).

Organisatsioonidel tuleb arvestada sellega, et väliskeskond on väga ebastabiilne ja pidevalt muutub. Boyne & Meier (2009, p. 799) väidavad, et organisatsioonid seisavad silmitsi keskkonnaga, mis võib muutuda ettearvamatul viisil: füüsilised, tehnoloogilised, sotsiaalsed ja majanduslikud olud võivad kiiresti ja ootamatult muutuda ning seada avaliku sektori juhtide tegevusele ja saavutustele uued väljakutsed. Teisisõnu, pidevalt muutuv väliskeskond paneb organisatsioonide juhtkonda otsustama, kuidas nendele muutustele reageerida.

Arvatakse, et muutused väliskeskkonnas on organisatsioonidele kahjulikud. Boyne & Meier (2009, p. 803) jõudsid järeldusele, et mida suurem on ettearvamatu muutus, seda suurem on negatiivne mõju organisatsiooni tulemustele. Juhtide roll seisneb selles, et teha strateegilisi otsuseid, mis aitavad raskustest üle saada. Teoreetiliselt saab keskkonnamuutustele reageerida kahel viisil: rakendada struktuurimuudatusi ja mitte rakendada. Penningsi (1992, pp. 267-309) *structural contingency* teooria väidab, et organisatsioonid toimivad paremini, kui nad kohandavad oma sisemisi omadusi oma väliskeskkonnaga. Selle teooria pooldajate arvates peaksid organisatsioonid alati reageerima välistele muutustele. Organisatsioon peab olema paindlik ja muutuma koos keskkonnaga. Struktuurimuudatusi tuleb rakendada mitmel põhjusel,

näiteks: a) välise löögi tagajärjede leevendamiseks; b) selleks, et harjutada organisatsiooni sellega, et väliskeskonna turbulents on „uus normaalsus“ ja pidevad struktuursete muutused on selle uue normaalsuse loomulik osa (Boyne & Meier 2009, p. 805).

Structural inertia (Hannan & Freeman, 1977) teooria viitab aga sellele, et sisemine stabiilsus on parim vastus dünaamilisele keskkonnale. Aldrich (1999, lk 163) väidab, et muutuva keskkonnaga kohanemine on keeruline, kui mitte võimatu, seega ümberkorraldamiseks pole mõtet ressursse kulutada. Selle teooria pooldajad peavad sisemisi muutusi kahjulikeks, kuna struktuursete muutuste protsess on häiriv ja õõnestab jõudlust, olenemata muudatuse sisust Boyne & Meier (2009, p. 806). Samas Hannan ja Freeman (1977, p. 958) väidavad, et organisatsioonid, kes püüavad iga keskkonnamuutusega kohaneda, kulutavad suurema osa ajast struktuuri kohandamisele ja väga vähe aega muudele organisatsiooni eesmärkidele. See on eriti oluline selle magistritöö kontekstis, kuna välised suhted teiste organisatsioonidega võivad struktuuri muudatuste tõttu kahjustuda, sest partneritele võib jääda ebaselgeks, milline organisatsiooni osa uues struktuuris mille eest vastutab (Boyne & Meier, 2009, p. 806).

Piirihalduse valdkonnas tuleb tõsiselt arvestada väliskeskonnast tulenevate väljakutsetega, kuna need on otseselt seotud sisserändajate voo ja salakaubaveoga. Piiripunktid peavad pakkuma kvaliteetset kontrolli ja suurt läbilaskevõimet, et reageerida nii julgeolekuohtudele kui ka erasektori ootustele. Eesti Arengufondi aruande (2012) analüüsimise järel jõudis autor järeldusele, et ka täna võivad piiri haldamist ja migratsiooni mõjutada mitmesugused tegurid, näiteks: ühiskondlikud (kasvav migratsioon Euroopasse); tehnoloogilised (asutuste suurenev sõltuvus infosüsteemidest); keskkonnaalased (loodus- ja elukeskkonna halvenemine, puhta vee kättesaadavuse halvenemine); majanduslikud (toidupuuduse ohu kasv, maailma majanduskeskme nihkumine Aiasse); poliitilised (Venemaa ebastabiilsus, E-viisa rakendamine).

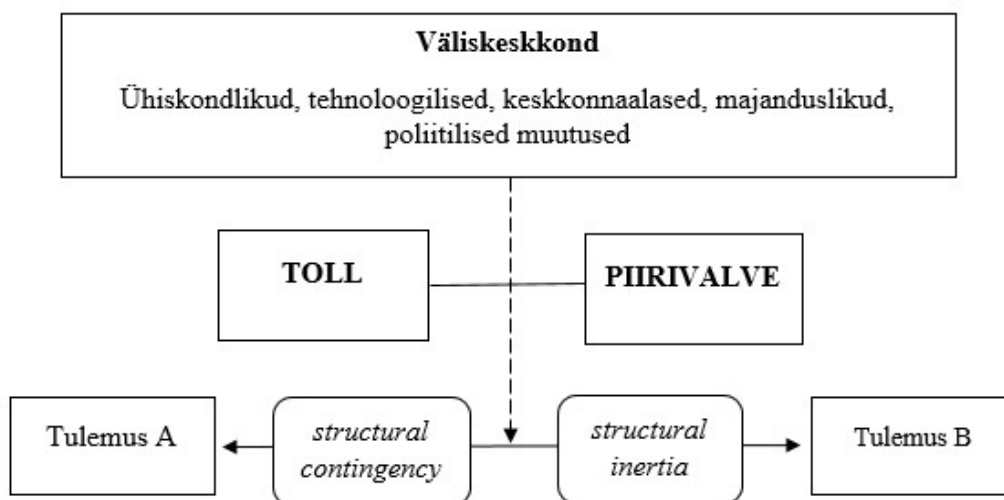
Inimeste liikuvust, soovi reisida ja piiri ületada mõjutab otseselt nende heaolu, mis omakorda sõltub globaalsetest suundumustest ja ärikeskkonna stabiilsusest. Arenguseire keskuse (2020, lk 4) andmetel võivad meid ees oodata järgmised globaalsed muutused, millel võib olla inimeste liikuvusele erinev mõju:

1. stsenaarium: EL poolsed strateegilised investeeringud energeetika-, transpordi- ja digitaristusse, millega kaasneb kiire heaolu kasv; oluliste taristuprojektide elluviimine, millega kaasneb tehnoloogiline ärevus ja populism osade elanike hulgas.

2. stsenaarium: ettevõtete konkurentsivõime ja taristuinvesteeringud vähenevad, millega kaasneb mõõdukas heaolu kasv. Taristuinvesteeringute takerdumine energeetikas ja transpordis.
3. stsenaarium: Euroopa koostöö hõreneb ning tehnoloogiline mahajäämus kasvab. Olulisi taristuarendusi ei tehta ning maailma huvi Euroopa vastu väheneb, mis toob kaasa majandusarengu pidurdumist.
4. stsenaarium: Euroopa koostöö keskendub ühisturu toimimisele. Kasvavad USA ja Hiina majandushuvid, kes panustavad ka taristu arendamisse. Erasektori ja suurte linnade roll suureneb.

Igal ülaltoodud stsenaariumil võib olla erinev mõju piiri ületavate inimeste ja kaupade arvule. Piiriületuste arv mõjutab otseselt asutuste koostöövajadust. Mida suuremat survet avaldatakse piiripunktidele, seda suurem on koostöövajadus. Siseministeeriumi pikaajalise prognoosi (2017) järgi suureneb Eestis piiriliiklus, kuigi kasvu kiirust mõjutavad negatiivselt majanduslik ebakindlus Venemaal ja globaalne julgeolekuolukorra halvenemine.

Globaalsed trendid maailmas, mis võivad otseselt või kaudselt mõjutada piiriliiklust ja asutuste koostööd on samuti inimeste mõjuvõimu suurendamine, võimu üleminek ja difusiooni tekitamine, teabe kesksus, tehnoloogia arengu kiirendamine, keskkonnastressi suurenemine, elanikkonna muutumine ja elanike areng (Ministry of Defence, 2018). Samas migratsiooni ja piirihaldust mõjutavad tegurid on demograafilised muutused, majandusareng, kommunikatsioonitehnoloogia ja juurdepääs transpordile (International Organization for Migration, 2020). Joonis 2 näitab skemaatiliselt väliste tegurite mõju piirivalve ja tolli koostööle. Väliskeskkond paneb asutused valima, kas reageerida muudatustele või mitte, vastavalt tehtud otsusele saadakse erinevad tulemused. Uuringu empiirilises osas saab autor teada ekspertide arvamuse, millised tegurid mõjutavad nende hinnangul koostööd ja kuidas asutused peaksid neile reageerima.



Joonis 2. Väliskeskkonna mõju koostööle ja asutuste reageerimine (Hannan & Freeman, 1977; Pennings 1992; autori koostatud).

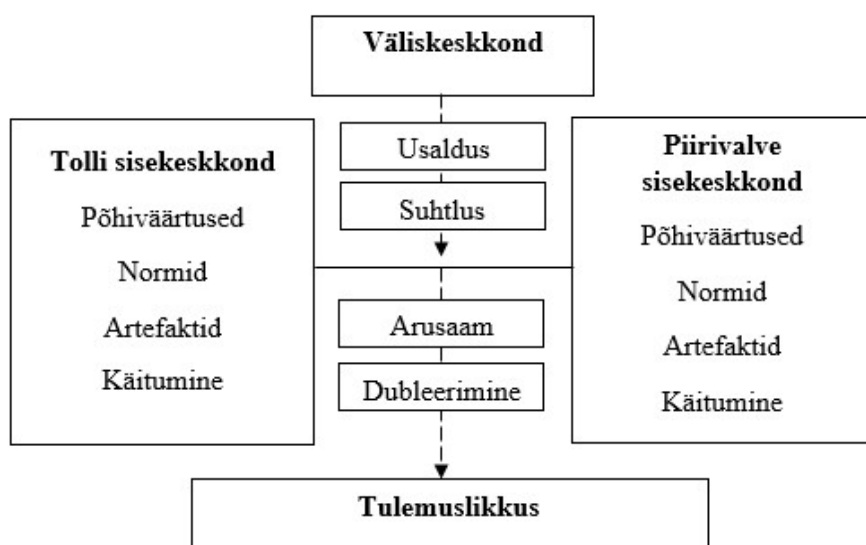
Lisaks välistele teguritele on ka sisemisi väljakutseid. Avalike teenuste valdkonna probleemiks on näiteks funktsioonide dubleerimine, kuid positiivset ja negatiivset dubleerimist tuleb eristada (Delone, 2009, p. 35). Organisatsioonid võivad minna paralleelselt sama eesmärgi poole, teadmata, et sama protsess toimub teises organisatsioonis. Läbipaistev suhtlus ja usaldus organisatsioonide vahel võib aidata vältida negatiivset funktsioonide dubleerimist, parandada teenuse kvaliteeti ja protsesside tõhusust.

Huxham & Vangen (2003, p. 5) toovad välja, et üks oluline probleem, millega organisatsioonid koostöö ülesehitamisel silmitsi seisavad, on usalduse puudumine üksteise vastu. Seda probleemi kirjeldab üksikasjalikult realistlik filosoofiline paradigma, mille juured peituvad inimese isekas olemuses ja enda huvide hoidmises. Hoelscher, *et al.* (2016, pp. 41) toovad välja, et koostöö edukus seisab silmitsi (vale) mõistmise probleemidega, mis tulenevad erinevustest organisatsioonide vahel, sealhulgas ainulaadsetest kultuuridest, mitmekesisest minevikukogemustest ja erinevast motivatsioonist.

Vlaar *et al.* (2006, p. 1629) aga väidavad, et arusaamisega seotud probleemidest saab tulemuslikult üle, kui partnerid panustavad suhete formaliseerimisse või partnerluse ideede konstruktiivsesse selgitamisse, mille abil saab luua, selgitada, toetada ja modifitseerida konkreetseid tegelikkuse versioone. Selgitamisprotsess aitab edendada organisatsioonide ühist mõistmist ja leevendada seega arusaamatustega seotud probleeme ja see võib toimuda neljal

viisil: kaasatud osapoolte tähelepanu sihipärane suunamine, arutelude ja mõtiskluste hõlbustamine, suhtluse algatamine ja säilitamine ning hinnangute või kallutatuste kasutamisel esinevate vigade vähendamine (Hoelscher, *et al.*, 2016, p. 41).

Üks oluline väljakutse, mida kogevad koostööd koordineerivad asutused ja millega seisavad silmitsi kõik partnerlust loovad organisatsioonid, on mitmetasandiline kommunikatsioon, mille keerukust võib seletada püüdlusega luua ja jälgida organisatsioonidevahelist kommunikatsiooni struktuuri, mille stabiilsus on nõrk pidevalt muutuvate liikmeskondade tõttu (Heath, 2007, pp. 164-166). Teadlased (Homburg & Pflesser, 2000) jõudsid järeldusele, et nii väliskeskond kui ka sisekeskkond mõjutavad organisatsiooni tulemusi: nad töötasid välja mudeli, mida saab kasutada organisatsioonikultuuri ja tulemuslikkuse vaheliste seoste selgitamiseks. Autorid rõhutasid, et väliskeskonna mõju on suhteliselt suur. Nende mudelis sisekliima (organisatsiooni kultuur) koosneb põhiväärtustest, normidest, artefaktidest ja käitumisest. Artefaktid viitavad lugudele, seadustele, rituaalidele ja keelele. Mudelis tehakse vahet artefaktide ja käitumise vahel. Käitumist defineeritakse kui “organisatsiooni käitumismustri instrumentaalset funktsiooni” (Homburg & Pflesser, 2000, p. 450). Järelikult käitumine ei mõjuta, vaid on mõjutatud normide ja artefaktidega. Kuigi seda mudelit ja selles toodud suhteid oli empiiriliselt testitud, mudel ei näita interaktsiooni, vaid ainult lineaarseid mõjusid. See mudel näitab selgelt nii väliste kui ka sisemiste tegurite uurimise olulisust organisatsiooni juhtimise uurimisel. Selle magistritöö kontekstis saab skeemi tõlgendada järgmiselt (Joonis 3).



Joonis 3. Tolli ja Piirivalve sisekliima tulemuslikkuse mõjutamise skeem (Homburg & Pflesser, 2000, p. 450; autori koostatud).

Joonisel 3 on Homburgi ja Pflessori skeemi põhjal kujutatud väliste ja sisemiste faktorite mõju tulemuslikkusele. On näha, et iga organisatsiooni sisekeskkond, nende väärtused, normid, artefaktid ja käitumine mõjutavad tulemust väliskeskonna mõjul. Tervikpildi saamiseks ja asutustevahelise koostöö valdkonna hetkeolukorra objektiivse analüüsi koostamiseks on oluline mõlema keskkonna uuring.

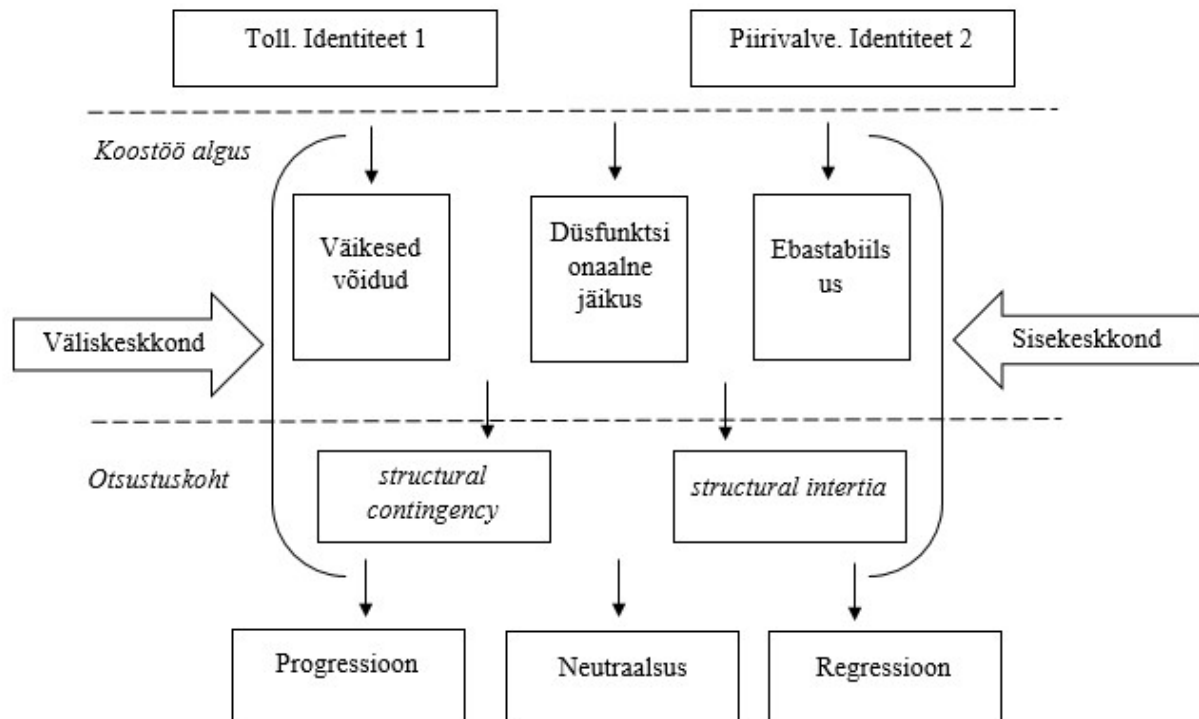
Kokkuvõtvalt - arengustsenaariumite koostamisel tuleb arvestada nii väliskeskonna (ühiskondlikud, tehnoloogilised, keskkonnaalased, majanduslikud, poliitilised) kui sisekeskkonna (väärtused, normid, artefaktid, käitumine, kultuur, strateegia) iseärasustega. Samuti selle töö raames tasub pöörata tähelepanu kahele teoreetilisele lähenemisviisile, mis kirjeldavad reageerimist välistele ja sisemistele väljakutsetele (*structural contingency* ja *structural inertia*). Väliskeskonna eripära seisneb selle dünaamilisuses ja turbulentsuses. Sisekeskkond on stabiilsem ja seda saab väliskeskonna survele muuta või jätta stabiilseks. Magistritöö järgmises peatükis töötab autor välja võimalikke stsenaariume piirivalve ja tolli vahelise koostöö arendamiseks, võttes arvesse ülaltoodud keskkondadest tulenevaid väljakutseid.

1.4 Võimalikud tolli ja piirivalve vahelise koostöö arengustsenaariumid

Selles alapeatükis käsitleb autor piirivalve ja tolli koostöö arengu võimalikke suundi ning pakub välja stsenaariume, mida katsetatakse empiirilises uuringus. Nagu selgub Lewise (2006, lk 220) koostööuuringute põhjalikust ülevaatest, tunnistavad teadlased, et koostöö hõlmab algus-, kesk- ja lõpukomponentidega protsesse ehk koostöö algust, jätkamist ja lõppu. Sellest põhimõttest lähtuvalt kaalub autor kolme võimalikku stsenaariumi, mis on oma olemuselt progressiivsed, neutraalsed või regressiivsed.

Stsenaariumide koostamisel võtab autor arvesse alapeatükis 1.2 kirjeldatud koostöö kujundamise protsessi ja dünaamikat, sh ühtse identiteedi kontseptsiooni (väikeste võitude, düsfunktsionaalse jäikuse ja ebastabiilsuse perspektiivi) ning välisest ja sisemisest keskkonnast lähtuvaid väljakutseid ja erinevaid viise nendele reageerimiseks. Joonisel 4 on skemaatiliselt kujutatud koostöö arengustsenaariumide moodustamise protsess. Skeem on koostatud Ungureanu, Hannan & Freemani, Boyne & Meieri, Penningsi ja Homburg & Pflessori

teoreetiliste lähenemiste sünteesi teel. Joonisel on näidatud, kuidas väline ja sisemine keskkond mõjutavad ühtse identiteedi kujunemise protsessi, jättes organisatsioonile võimaluse valida, kuidas nendele väljakutsetele reageerida.



Joonis 4. Koostöö arengustsenaariumide kujundamise protsess (Ungureanu, *et al.*, 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931; Boyne & Meier, 2009, p. 803; Pennings, 1992, pp. 267-309; Homburg & Pflesser, 2000, p. 450; autori koostatud).

Vastavalt ülaltoodud skeemile kaalutakse selles magistritöös Ungureanu, *et al.*, (2018, pp. 2-7) kolme erinevat identiteedi kujundamise protsessi ja kahte Hannan & Freemani (1977, p. 931) ja Penningsi (1992, pp. 267-309) viisi välise ja sisikeskkonna väljakutsetele reageerimiseks. Võttes arvesse iga identiteedi kujundamise protsessi iseärasusi, kirjeldab autor kuut stsenaariumi koostöö arendamiseks, võrreldes igat identiteedi kujundamise protsessi välisest ja sisemisest keskkonnast tulenevatele väljakutsetele reageerimise võimalusega. Stsenaariumid jagunevad autori nägemusel omakorda tüübi järgi: progressiivsed, neutraalsed või regressiivsed. Autor järeldab, et progressiivsed stsenaariumid rõhutavad koostöö edasi arendamise olulisust, neutraalsed stsenaariumid kirjeldavad juba saavutatud tulemuste säilitamise olulisust, regressiivsed stsenaariumid kirjeldavad võimalust koostöö järkjärgulisest lõpetamisest. Iga stsenaariumi eripära kirjeldatakse allpool.

1. Väikeste võitude ja *structural contingency* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Pennings, 1992, pp. 267-309)

Kui kahe organisatsiooni vahelised suhted ja ühise identiteedi kujunemine toimub väikeste võitude põhimõtte kohaselt (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7), tähendab see, et partnerid liiguvad oma eesmärkide poole, seades endale lihtsaid ülesandeid ja täites neid omakorda. Eesti piiripunktide näitel saab seda kirjeldada nii, et kõigepealt sõlmitakse koostööleping, seejärel tehakse tööd seaduste muutmiseks, integreeritakse infosüsteeme, luuakse üldine riskianalüüs jne. See tähendab, et partnerid arenevad pidevalt ja progresiivselt ja investeerivad seeläbi suhete arendamisse. Kui koostööd mõjutavad välised ja sisemised tegurid, seisavad partnerid valiku ees: reageerida neile või mitte.

Olukorras, kus väliskeskonnast tulenevate tegurite surve suureneb piiri ületavate inimeste arv, asutused võivad oma tegevused uute oludega kohanemiseks uuesti läbi mõelda või jätta kõik nii, nagu on ja jätkata arengut samm-sammult. Selle stsenaariumi korral partnerid kohanduvad aktiivselt keskkonnamuutustega - kasutavad *structural contingency* põhimõtet, mis tähendab olulisemate struktuurimuudatuste sisseviimist (Pennings, 1992, pp. 267-309). Nagu näitasid alapeatükis 1.3 kirjeldatud uuringute tulemused, võib lähiaastatel tõesti oodata piiriületajate pidevat kasvu. Selle stsenaariumi raames peavad toll ja piirivalve rakendama piiriületusprotsessi kiirendavaid lahendusi, et pakkuda suurimat läbilaskevõimet võimalikult vähesel ressursiga.

Selle stsenaariumi raames võib näiteks kaaluda organisatsioonide järk-järgulist üleminekut ühe juhtimise alla, nagu seda tehakse USA-s, Kanadas ja Austraalias. Kuna selline lahendus on üsna radikaalne, peab autor vajalikuks kirjeldada USA, Kanada ja Austraalia kogemuse olemust.

1. märtsil 2003 USA tolli ja piirivalvest sai riigi esimene terviklik piiriturvalisuse agentuur, mis keskendus riigi piiride ja sadamate terviklikkuse säilitamisele - CBP (U.S. Customs and Border Protection). Enne teostasid rahvusvahelist reisimis- ja kaubanduse kaitset, nõuetele vastavuse kontrolli ja hõlbustamist mitmed organisatsioonid: USA Tolliteenistus, Sisserändeinspeksioon, Põllumajandusinspeksioon, Piirivalve (U.S. Customs and Border Protection, 2020). Kanada piiriteenistuste agentuur (CBSA) loodi 12. detsembril 2003. Selle loomisega ühendati endise Kanada tolli- ja tulude ameti (CCRA) tollifunktsioon, Kanada immigratsiooni, pagulaste ja kodakondsuse täitevasutuse funktsioon (IRCC) ja Kanada toiduinspeksiooni impordikontrolli funktsioon sadamates. CBSA vastutab integreeritud

piirihalduse eest, mis toetab riigi julgeoleku prioriteete ja hõlbustab isikute ja kaupade, sealhulgas loomade ja taimede vaba liikumist, mis vastavad kõigile õigusaktide nõuetele (Canada Border Services Agency, 2020). 1. juulil 2015 ühendati Austraalia tolli- ja piirikaitseamet ning sisserände- ja piirikaitse amet üheks asutuseks ning loodi Austraalia piirijõud (ABF). Ameti missioon on kaitsta Austraalia piiri ning juhtida inimeste ja kaupade liikumist üle selle piiri (Australian Border Force, 2020).

Kirjeldatud stsenaariumi raames võib teoreetiliselt sellist liitu ka Eestis ette kujutada. Seda stsenaariumi võib nimetada radikaalselt progressiivseks. See nõuab tugevat poliitilist tuge PPA ja MTA struktuuride muutmiseks (ei ole välistatud ka teiste ametite liitumine, nt VTA, PMA jt).

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: piirivalve ja tolli struktuurne ühendamine; kõigi piiril töötavate asutuste ühendamine üheks ametiks; muud olulised struktuursed muudatused.

2. Väikeste võitude ja *structural inertia* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931).

Kui kahe organisatsiooni identiteet kujuneb väikeste võitude kaudu ning väliskeskkonna ja sisemiste tegurite mõjul otsustatakse uutele väljakutsetele vastata tagasihoidliku reageerimisega - *structural inertia* (Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931), annab see autori hinnangul ikkagi tõuke suhete progressiivsele arengule. Sellise kombinatsiooni puhul jätkavad organisatsioonid väliskeskkonnast sõltumata koostöölepingu allkirjastamise tasandil kokku lepitud lahenduste rakendamist. See stsenaarium näeb ette arengu, mille käigus organisatsioonid liiguvad edasi ilma radikaalsete muudatuste rakendamiseta, arendades koostööd rahulikult (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7). Eesti piiripunktide näitel tähendab see näiteks lõunapiiril (Luhamaa ja Koidula), sadamates või lennujaamades sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste mudeli järk-järgulist juurutamist, infosüsteemide ühtlustamist, uute üldkoolituste korraldamist, ühist strateegilist planeerimist, ühiste koordineerimiskeskuste loomist jne. Selle stsenaariumi risk seisneb selles, et keeruline on hinnata, kui tõhusad on mitu aastat tagasi kokku lepitud sammud praeguses olukorras. Selle stsenaariumi korral saavad ametid keskenduda näiteks Euroopa komisjoni suunistes loetletud, kuid siiani rakendamata Euroopa parimate praktikate järk-järgulisele rakendamisele.

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: ühise teabekeskuse loomine; saabumiseelse ja lahkumiseelse teabe vahetamine; infrastruktuuri ja seadmete ühine rahastamine; sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste mudeli laiendamine Eestis; Narva maantee piiripunktis sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste mudeli laiendamine (sõiduautode terminalis tolli ülesannete üleandmine piirivalvele).

3. Düsfunksionaalse jäikuse ja *structural contingency* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Pennings, 1992, pp. 267-309)

Düsfunksionaalse jäikuse ja välisest ja sisekeskkonnast lähtuvatele teguritele aktiivse reageerimise kombinatsiooni korral eitavad organisatsioonid võimalike probleemide olemasolu koostöös, usuvad pimesi edu ja kohanevad samal ajal aktiivselt väljastpoolt muutustega (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Pennings, 1992, pp. 267-309; Homburg & Pflesser, 2000, p. 450; Boyne & Meier, 2009, p. 803). Selles kombinatsioonis ei arvestata olemasolevaid probleeme ja võetakse kasutusele uusi lahendusi, mille tulemusena võib autori hinnangul tekkida organisatsioonide vaheliste suhete halvenemise oht. Kui koostöö ei ole kindlale positiivsele tasemele rajatud ja identiteet lakkab düsfunktsionaalse jäikuse tingimustes (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7), võib uute lahenduste kasutuselevõtt olla riskantne. Kasutades näiteks Eesti piiripunkte, võiks see hüpoteetiliselt välja näha nii: PPA ja MTA sõlmivad koostöölepingu ja võtavad ühes piiripunktis kasutusele sünkroniseeritud kontrolli ja jagatud pädevuste süsteemi. Esialgses etapis ei ole infrastruktuur, infosüsteemid, koolitused ja muud aspektid piisavalt ette valmistatud, mis põhjustab teatavat kaost ja vähendab märkimisväärselt läbilaskevõimet. Vaatamata sellele otsustab juhtkond väliste tegurite mõjul laiendada sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste süsteemi selles piiripunktis, uskudes pimesi süsteemi tõhususse. See otsus võib kaasa tuua veel suurema kaose. Stsenaariumi sisu seisneb selles, et juhtkond rakendab väliste jõudude mõjul uusi lahendusi olemasolevaid probleeme lahendamata.

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: ilma asjakohase analüüsita sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste süsteemi pime ja intensiivne laiendamine piiripunktidesse, kus süsteem võib tulemusi mitte anda; ilma asjakohase eelanalüüsita ühiste teabekeskuste loomine; muude innovaatiliste lahenduste rakendamine kiirustades, sisekeskkonna ja tulemuslikkuse analüüsimate.

4. Düsfunksionaalse jäikuse ja *structural inertia* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931).

Düsfunksionaalse jäikuse ja rahuliku väliskeskkonnast tulenevatele väljakutsetele reageerimise kaudu ühise identiteeti arendamise puhul ei pööra organisatsioonid tähelepanu olemasolevatele probleemidele, kuid ei too ka uusi lahendusi (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931). Autori hinnangul antud stsenaarium on oma olemuselt neutraalne, mis ei vii koostööd edasi ega tagasi. Düsfunksionaalne jäikus tähendab pimedat usku koostöösse, mis ei võimalda selle stsenaariumi korral mingeid edusamme, kuigi väliste teguritele reageerimise ignoreerimine võimaldab keskenduda sisemistele probleemidele (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7). Selle stsenaariumi raames jätkavad partnerid koostööd, püüdmata suhteid paremaks või halveamaks muuta. Selle stsenaariumi puhul naudivad partnerid saavutatud tulemusi ja kõik on oma tulemustega täiesti rahul.

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: töösuhete ja töötavate lahenduste säilitamine olemasoleva lepingu raames.

5. Ebastabiilsuse ja *structural contingency* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Pennings, 1992, pp. 267-309)

Olukorras, kus identiteet kujuneb ebastabiilselt (iga organisatsiooni heterogeensete omaduste tõttu) (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7) kuid väliste tegurite mõjul võetakse kasutusele uued koostöölahendused (Pennings, 1992, pp. 267-309), võivad organisatsioonide vahelised suhted langeda radikaalsesse regressiivsesse arengusse. Kui organisatsioonide vahel puudub stabiilsus, tähendab see teatavat konflikti, mida uued lahendused võivad ainult süvendada. Selle stsenaariumi korral on võimalik juhtimiskriis, töötajate streik jne. See stsenaarium võib tähendada koostööst väljumise väga keerulisi protsesse. Organisatsioonivaheliste suhete ja koostöö lõpetamine hõlmab keerukaid kommunikatiivseid toiminguid, kuna liikmed eemalduvad järk-järgult oma tööst, eemalduvad koostööst ja mõistavad enda ümber toimuvaid muutusi (Davis & Myers, 2012, p. 196). Kui inimesed töötavad grupis, mis ületab ühe organisatsiooni või ühe ühiskondliku struktuuri piire, võib nende mitmekülgse suhtlemise varjatud olemus väljumisprotsessi veelgi keerulisemaks muuta (Woo, 2019, p. 2). Eesti piiripunktide näitel võiks olukord välja näha nii: PPA ja MTA otsustavad rakendada uusi koostöölahendusi (näiteks esimeses stsenaariumis kirjeldatud struktuurimuudatusi). Hindamata piisavalt identiteedi kujunemise olukorda, ei pööra juhtkond tähelepanu asjaolule, et otsus

põhjustas töötajate radikaalse negatiivse reaktsiooni. Töötajad hakkasid keelduma tööülesannete täitmisest, esitasid ministriumile kaebuse, tekitasid piiripunktis kriisiolukorra, peatades sisuliselt liikluse. See stsenaarium on koostöö regressiivse arengu radikaalne vorm. See viib suhete kiire lõppemiseni ja järgneva konfliktini kahe organisatsiooni vahel.

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: strateegilised otsused, mis viivad koostöölepingu kiirele lõpetamisele, andmevahetuse kiirele lõpetamisele, sünkroniseeritud kontrollide süsteemi kiirele lõpetamisele jne.

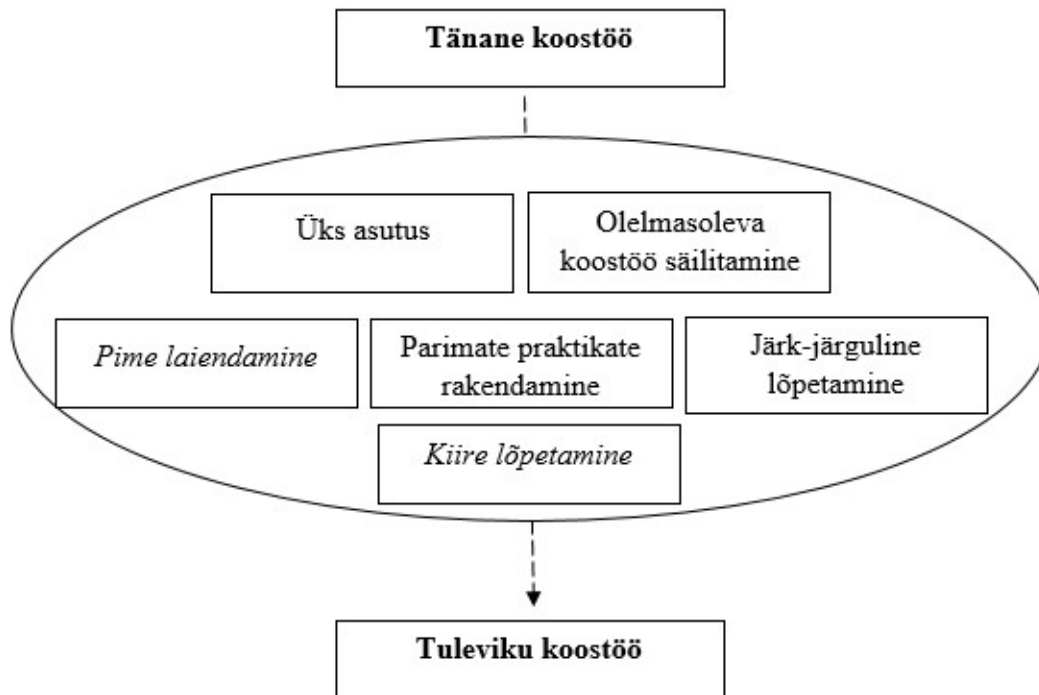
6. Ebastabiilsuse ja *structural inertia* kombinatsioon (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931)

Olukorras, kus identiteet kujuneb ebastabiilselt (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7), kuid välisele mõjule aktiivselt ei regeerita (Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931), suhete areng jääb pigem neutraalseks, mis võib areneda ka regressiivselt. Selle stsenaariumi puhul saavad organisatsioonid aru, et nad on erinevad, teevad koostööd minimaalsel tasemel ja sellest saab rutiin. Rutiin on pigem negatiivne tegur, mis viib suhete taandumiseni ja koostöö tulemuste halvenemiseni. Eesti piiripunktide näitel tähendaks selline stsenaarium näiteks sünkroniseeritud kontrollide ja jagatud pädevuste süsteemi juurutamist ühes piiripunktis, mille ametnikud ei oleks selle uuenduse üle rahul, kuid töötaksid edasi. Juhtkond ei pööraks sellele olukorrale tähelepanu ega arendaks koostööd. Selline olukord suurendaks mõlema partneri sisemist rahulolematust, mis viiks organisatsiooni aeglaselt regressioonini ja suhete lõpetamiseni. Antud stsenaarium tähendab koostöö ebaõnnestumise rahulikku tunnistamist ja järk-järgulist suhete lõpetamist.

Antud stsenaariumi võimalike praktiliste meetmete autoripoolne kirjeldus: suhete järkjärguline lõpetamine; sünkroniseeritud kontrollide süsteemist järk-järguline loobumine; teabevahetusest järkjärguline loobumine ja pikemas perspektiivis koostöölepingu lõpetamine.

Joonis 5 võtab kokku ja lihtsustab piirivalve ja tolli koostöö arendamise protsessi ülaltoodud stsenaariumide põhjal. Autor ei pretendeeri kõigi võimalike lahenduste ja meetmete täielikule kuvamisele ja arutleb empiirilises osas ekspertidega iga stsenaariumi asjakohasuse ja autori

pakutud lahenduste üle. Autori pakutud ideed illustreerivad iga stsenaariumi olemuse.



Joonis 5. Lihtsustatud koostöö arendamise protsess läbi 6 väljatöötatud stsenaariumi (Ungureanu, et al., 2018, pp. 2-7; Hannan & Freeman, 1977, pp. 930-931; Boyne & Meier, 2009, p. 803; Pennings, 1992, pp. 267-309; Homburg & Pflesser, 2000, p. 450) autori koostatud

Kuuest väljatöötatud stsenaariumist testib autor empiirilises uuringus nelja. Pimeda laienemise (skeemil kaldkirjas) ja koostöö kiire lõpetamise stsenaarium (skeemil kaldkirjas) ei arenda koostööd, nad on radikaalsed ja nende rakendamise tõenäosus on väike. Nende puhul rakendatavad meetmed ei aita kaasa koostöö arendamisele ja uurimistöö eesmärgi saavutamisele. Seega kogub autor empiirilises uuringus eksperthinnanguid nelja stsenaariumi kohta: väikeste võitude ja *structural contingency*, väikeste võitude ja *structural inertia*, düsfunktsionaalse jäikuse ja *structural inertia*, ebastabiilsuse ja *structural inertia* kombinatsioonid. Valik tehti eesmärgiga jätta välja stsenaariumid, mis viitavad tõsistele juhtimisvigadele ja kriisidele. Sellised stsenaariumid pole tänases juhtimiskeskkonnas asjakohased. Nende väljajätmine võimaldab kõige perspektiivikamate ja asjakohasemate stsenaariumide sihipärasemat uurimist.

Teoreetilise osa kokkuvõtteks autor järeldab, et koostöö võib olla kasulik igale organisatsioonile. Koostöö töötab siis, kui kõik osapooled saavad sellest isiklikult kasu.

Koostöö areneb erinevate stsenaariumide järgi erinevate väliste ja sisemiste tegurite mõjul. Autor töötas erinevate teoreetiliste lähenemisviiside põhjal välja kuus võimalikku stsenaariumi piirivalve ja tolli vahelise koostöö arendamiseks ning testib perspektiivsemaid stsenaariume töö teises osas ekspertide küsitlemise teel. Empiirilise uuringu käigus ekspertidel on võimalik muuhulgas pakkuda oma ideid koostöö arendamiseks.

2. FENOMENOGRAAFILINE UURING

2.1 Uuringu kirjeldus, andmekogumise meetod, valim

Uurimisküsimustele ja uurimisülesannetele tuginedes uurib autor, kuidas eksperdid hindavad sise – ja väliskeskkonnaga seotud väljakutsete olulisust, millega on tollil ja piirivalvel koostöö tegemisel oluline arvestada; kuidas saavad piirivalve ja toll väljakutsetega toime tulla. Lisaks kaardistatakse ekspertide prognoos edasiste asutuste vaheliste koostöövõimaluste osas; kuidas eksperdid hindavad teoreetilises osas väljatöötatud võimalike arengutsenaariumite asjakohasust ja kas need võiksid olla universaalsed kogu Euroopa Liidu ulatuses.

Empiirilise uuringu läbiviimiseks valis magistriöö autor **fenomenograafilise uurimisstrateegia**. Martoni (1981, p. 180) põhjal on fenomenograafia eesmärk kirjeldada, analüüsida ja mõista inimeste kogemusi. Kvalitatiivse uurimistöo raames võib uurida inimestele või inimeste rühmadele omaseid probleeme. Fenomenograafilise uuringu eripära seisneb selles, et uurija ei püüa mitte ainult nähtust mõista, vaid ka teha kindlaks, miks see selline on. Fenomenograafia on uurimisviis, mis uurib osalejate diskursust (Barnard, *et al.* 1999, p. 212). Kvaliteetse diskursuse saamiseks peab teadustöö olema määratletud selgete uurimisküsimustega.

Fenomenograafia on metodoloogiline lähenemine, mis rõhutab isiklikku kogemust faktorina, mis aitab mõista suhet inimeste kogetud sündmuste ja nendest tulenevate tähenduste vahel (Feldon & Colby, 2018, pp. 887). Fenomenograafiliste uuringute käigus kogutakse inimeselt teavet ja püütakse mõista tema arvamuse kujunemise põhjuseid. Viis, kuidas iga kogemus oli omandatud, viitab sellele, kuidas inimesed mõistavad mõnda aspekti ümbritsevast maailmast (Värk, 2012, lk 17). Inimesed prioritseerivad ja väärtustavad omandatud kogemuse erinevaid aspekte (Marton & Pong. 2005 ref Feldon & Colby, 2018, pp. 888).

Magistritöö empiirilise uuringu eesmärk on testida teooria põhjal väljatöötatud stsenaariumide ja koostöö arendamise võimaluste asjakohasust ja elujõulisust. Selle magistritöö fenomenograafilise uuringu raames jagavad piirivalve- ja tolli struktuurides töötavad erineva kogemusega eksperdid oma arvamust tolli ja piirivalve koostöö kohta ning hindavad teoreetilises osas välja töötatud stsenaariume. Magistritöö eesmärkide saavutamiseks kogutakse andmeid Eesti ja Euroopa Liidu ekspertidelt, et töö tulemused oleksid rakendatavad nii Eesti kui ka Euroopa Liidu piirihaldamisega tegelevatele asutustele. EL-i riikide eksperdid annavad

hinnangu selle kohta, kui universaalsed on pakutud lahendused ja kas neid saab nende riikides rakendada. Selles töös näitab fenomenograafiline uuring ekspertide suhtumist väljatöötatud stsenaariumidesse vastavalt nende kogemustele ametitevahelise koostöö valdkonnas.

Fenomenograafia oluliseks aspektiks on tulemuste üldistamine. Kuigi fenomenograafia väärtustab iga indiviidi kogemust, rõhutab see uurimisviis ikkagi seda, mis tähenduse inimesed annavad teatud kogemusele kollektiivselt (Barnard, *et al.* 1999, p. 213). Võttes arvesse iga eksperdi kogemusi, saab töö autor üldise ettekujutuse suhtumisest konkreetsetesse tuleviku stsenaariumidesse ning nendest tulenevatesse koostöö võimalustesse.

Fenomenograafilise uuringu andmekogumise meetodiks on valitud poolstruktureeritud **ekspertintervjuu**. Intervjueerimine kui andmete kogumise instrument võimaldab inimestel ennast väljendada vabalt ja argumenteeritult ning saadud vastuseid on võimalik koheselt täpsustada. Ekspertintervjuude puhul ei paku intervjueeritavad uurijale huvi inimestena, kui võrd teatud valdkonna ekspertidena (Laherand, 2008, lk 199). Poolstruktureeritud intrvjueerimise eelduseks on see, et autoril on andmete kogumiseks suhteline vabadus, mis aitab süveneda intervjueeritavate suhtumise tõelistesse põhjustesse (Bryman, 2008, lk 196). Samas Bogner, *et al.* (2009, lk 2) väidavad, et ekspertidega suhtlemine uuringu läbiviimise ajal on andmete kogumiseks tõhusam meetod, kui näiteks osalusvaatlused või süstemaatilised kvantitatiivsed uuringud (2009, lk 2).

Magistritöö raames läbi viidud intervjuu küsimustikus on piirivalve ja tolli koostöö valdkonda puudutavad ja magistritöö uurimisülesannetest tulenevad küsimused. Poolstruktureeritud intervjuude puhul kasutatakse avatud küsimusi ja lisaks küsitakse teooriast tuletatud lisaküsimusi (Laherand, 2008, lk 193; Bryman, 2008, lk 118, Bernard & Ryan, 2010, lk 29). See intervjuuvorm aitab autoril sügavalt mõista vastuste olemust ja hoida fookust õiges suunas. Intervjueerija võib küsida lisaküsimusi, kuni põhiküsimusele vastus antakse (Bernard & Ryan, 2010, lk 29). Antud uuringus on intervjuu ja selle küsimused jagatud kaheks osaks. Eesti ekspertide jaoks on välja töötatud kindel küsimuste arv, teiste EL riikide ekspertide jaoks on küsimusi muudetud, et testida Eesti ekspertidega läbiviidud intervjuude uuringute tulemusi.

Uurija puutub eetiliste probleemidega kokku kõigis uuringu läbiviimise etappides (Laherand, 2008, lk 49). Intervjuu on teabe hankimise protsess, mis on seotud paljude eetiliste nüanssidega. Intervjuude eelselt läbi viidud võimalike riskide analüüsile tuginevalt otsustas autor enne iga intervjuud selgitada eksperdile üksikasjalikult uuringu sisu ja eesmärgi, et vältida arusaamatusi

ja sellest tulenevaid probleeme ning võimaldada igal intervjueeritaval jääda soovi korral anonüümseks. Sel juhul eemaldati kõik kaudsed märgid, mille järgi intervjueeritavat saaks tuvastada (ekspert EB1 soovis nimetada teda töös ametipõhiselt; eksperdid LVB, LVC ja FXA soovisid jääda anonüümseks). Igalt intervjueeritavalt küsiti, kas autor peab küsitluse läbiviimiseks saama juhtkonna nõusoleku. Kui intervjueeritav soovis, et töö autoril oleks selline luba, küsiti vastav kooskõlastus (PPAlt saadud luba nr 1.1-1432-2; otsese juhi kooskõlastus saadi 4. korral – EC1, EC3, EB3, EB4). Tekstide transkribeerimisel eemaldati igasugune keelekasutus, mis võis otseselt või kaugselt solvata teatud soolise, etnilise kuuluvusega, tervisliku seisukorraga, seksuaalse kuuluvusega jt inimesi (Bryman, 2008, lk 118).

Empiirilises uuringus kasutatakse sihipärast valimit, mis on laialt kasutatav tehnika kvalitatiivsetes uuringutes. See hõlmab selliste isikute kaasamist uuringusse, kes on uuritava nähtuse suhtes eriti teadlikud või kogunud. Samas oluline tegur on ekspertide tahe ja kättesaadavus uuringus osaleda (Palinkas, *et al.*, 2015, p.533). Magistritöö eesmärkide täitmiseks ja uurimisprobleemi lahendamiseks on tähtis, et uuringu valimi moodustaksid just need ametnikud, kes on otseselt seotud piirivalve ja tolli koostöö valdkonnaga. Valimisse kaasati ametnikud Eestist ja teistest liikmesriikidest, kelle töökogemus piirivalves ja/või tollis on üle 10 aasta ja kes on tööalaselt seotud ametite vahelise koostööga. Üle 10 aasta töötavatel ametnikel on piisavalt kogemusi, et anda sündmustele objektiivne hinnang. Intervjuudel osalesid ametnikud alates piiripunkti tasandist kuni strateegilisi otsustusprotsesse juhtivateni. Intervjueeritud ekspertide arv esimeses osas oli 8. Teises osas intervjueeriti 5 eksperti. Ekspertide valikut piirasid paljud tegurid, nagu uuringu läbiviimiseks planeeritud aeg, ekspertide soov panustada, intervjuude jaoks loa saamise protsess jne. Intervjuu kutse saadeti kokku 8 väliseksperdile, kellest vaid 5 said intervjuust osa võtta.

Ekspertide arv piirivalvest ja tollist jagunes võrdselt Eesti intervjuude puhul. Uuringu teises osas, mille eesmärk on saada vastus kolmandale uurimisküsimusele, osalesid eksperdid Lätist, Leedust, Poolast ja Horvaatiast, kes aitasid mõista Eesti ideede asjakohasust ja universaalsust tänases keskkonnas. Läti eksperdid osalesid Läti piirivalve ja tolliametniku rollis, andes hinnangu peamiselt olukorrale Lätis. Leedu, Poola ja Horvaatia eksperdid on Frontexi piirivalve ja tolli koostöö nõunike kursuse (*European course for Customs and Border Guard cooperation advisers*) õppejõud või lõpetajad. Nende kogemusi on kasutatud selles uuringus laiema pildi saamiseks Eesti ideede asjakohasusest ja universaalsusest kogu ELis.

Selleks et tagada andmete kõrge kvaliteet, saadeti intervjuuküsimused ekspertidele keskmiselt 3 päeva ette. Selle aja jooksul said eksperdid teemasse süveneda ning sõnastada oma seisukoha ja selle põhjenduse. Intervjuud viidi eksperdi soovist lähtuvalt läbi eesti (8), inglise (2) või vene keeles (3). Võõrkeelsete intervjuude (vene- ja inglise keel) puhul kasutati edasi-tagasi tõlkimist, st tõlge eesti keelde, originaal keelde ning uuesti eesti keelde. Sellega tagati tsitaatide tähenduse paikapidavus ning informatsiooni samasus mõlemas keeles. Eesti intervjuueeritavatele töötati välja 8 intervjuuküsimust (Lisa 1), mille abil töö autor otsis vastuseid esimesele ja teisele uurimisküsimusele. EL-i riikide intervjuueeritavate jaoks töötati välja 6 küsimust, mille eesmärk oli leida vastus kolmandale uurimisküsimusele. Enne intervjuusarja algust viis töö autor läbi pilootintervjuu magistratöö juhendajaga. Pilootintervjuu eesmärgiks oli probleemide tuvastamine ja küsimuste loogilisuse kontrollimine. Pilootintervjuu kestis 30 minutit ja selle tulemusena tehti parandused ühes intervjuuküsimuses. Esimene intervjuu tehti 29. jaanuaril 2021, viimane 5. märtsil 2021. Uuringus osales kokku 13 eksperti 5 riigist.

Tabel 1. Ekspertintervjuudes osalejate tabel (autori koostatud).

Kood	Nimi	Asutus	Ametikoht	Kogemus	Intervjuu kuupäev	Intervjuu kestvus
Uuringu esimene osa (uurimisküsimused 1 ja 2)						
EC1	A.Aalund	MTA	Vahetusevanem	12	29.01.2021	36:49
EC2	A.Kutti		Välispiiri valdkonnajuht	16	29.01.2021	40:51
EC3	V.Treinbuk		Tollipunkti juht	30	29.01.2021	34:41
EC4	E.Heldna		Tolliosakonna juht	23	10.02.2021	53:12
EB1	-	PPA	Piirihalduse büroo juht	28	17.02.2021	45:18
EB2	Ü.Kustala		Piiripunkti juht	28	22.02.2021	01:05:09
EB3	A.Sojone		Juhtiv II astme ekspert	25	22.02.2021	38:11
EB4	A.Eensalu		Teabeseire gruppi juht	13	01.03.2021	43:41
Uuringu teine osa (uurimisküsimus 3)						
LVC	-	LV toll	-	25	03.03.2021	01:17:35
LVB	-	LV piirivalve	-	21	01.03.2021	01:03:30
FXA	-	LT Toll	-	17	05.03.2021	54:13
FXC	B.Gruszecki	PL Toll	Koolituse juht	29	02.03.2021	37:16

FXB	M.Komarica	HR Piirivalve	Koolituse õppejõud	13	01.03.2021	41:08
-----	------------	------------------	--------------------	----	------------	-------

Võttes arvesse magistritöö kirjutamise ajahetkel koroonaviiruse olukorda ja selle uuringu rahvusvahelist olemust, tehti enamik intervjuusid Zoomi või Skype for business'i vahendusel. Kolm intervjuud viidi läbi silmast silma (EB2, EB3, EB4). Salvestiste põhjal transkribeeris ehk litereeris (salvestatud tekstile kirjaliku kuju andmine (Laherand, 2008, lk 279)) autor intervjuud edasiseks analüüsiks NVivo 12 programmis, mille abil otsiti seoseid kategooriate ja koodide vahel. Transkribeerimine on vajalik kogutud teabe mugavamaks analüüsimiseks, et vältida helisalvestise lõputut kuulamist. Antud empiirilises uuringus kasutatakse deduktiivse (teoorial põhineva) ja induktiivse (kogutud andmetest lähtuva) lähenemise kombineerimist koodide loomisel. Induktiivne analüüs võimaldab mõista osalejate maailma mõistmist ja nende tõlgendust, deduktiivne analüüs võimaldab kasutada ja laiendada teooriat (Kalmus *et al.* 2015). Seega kombineeritud meetod on teooria ja eksperthinnangute sümbioos, mis näitab kõige selgemini ekspertide poolset probleemi mõistmist. Kodeerimise eesmärk on lahutada tekst osadeks, määrata igale lõigule, lausele, sõnale kindel kood ja grupeerida neid kategooriatesse materjali edasiseks analüüsimiseks ja üldistamiseks (Laherand, 2008, lk 287; Bernard & Ryan, 2010, lk 76). Antud empiirilise uuringu koodid ja kategooriad on esitatud tabelis 2.

Tabel 2. Kombineeritud meetodil koostatud kategooriate ja koodide tabel (autori koostatud)

Uurimisküsimused	Kategooriad	Deduktiivsed koodid	Induktiivsed koodid
1. Millised on lähitulevikus sise – ja väliskeskkonnaga seotud väljakutsed, millega on tollil ja piirivalvel koostöö tegemisel oluline arvestada?	I. Väliskeskkond	1. Poliitika 3. Väliskeskkonna mõju	2. Kriisid
	II. Sisekeskkond	5. Organisatsioon 6. Inimesed	4. Hetkeolukord
2. Millised on piirivalve ja tolli eeldused ja võimalused eelpool toodud väljakutsetega toimetulemiseks?	III. Võimalikud lahendused	7. Stsenaariumite tõenäolisus Eestis	8. Lähituleviku visioon ja väljakutsetele reageerimine 9. Uued lahendused

3. Kuivõrd on võimalikud lahendused universaalsed ja rakendatavad koostöö edukaks toimimiseks EL piiripunktides?	IV. Lahenduste universaalsus	10. Hetkeseis ja takistused	11. Stsenaariumite tõenäolisus EL riikides 12. Lahenduste universaalsus
--	------------------------------	-----------------------------	--

2.2 Uuringu tulemused

2.2.1 Välised ja sisemised tegurid ning reageerimisvõimalused

Poolstruktureeritud intervjuude abil kogutud andmed koondati Nvivo 12 programmis 4 kategooriasse. **Esimene kategooria** on väliskeskkond, mille alla tekkis kokku 3 koodi. Kategooria on seotud esimese uurimisküsimusega. Esimese uurimisküsimuse eesmärk oli välja selgitada, millised välised tegurid ja suundumused mõjutavad piirivalvurite ja tolliametnike koostööd ning millist mõju nad võivad avaldada koostööle. Esimeses vastuste kategoorias eksperdid nimetasid erinevaid väliskeskkonnategureid ja avaldasid arvamusi, kuidas väliskeskkond mõjutab koostööd.

Tabel 3. Esimene kategooria: väliskeskkond (autori koostatud)

Kood	Mitu eksperti on koodi nimetanud	Nimetuste arv
1. Poliitika	6	9
2. Kriisid	7	29
3. Väliskeskkonna mõju	8	47

Kood 1 on seotud poliitilise maastikuga, mis võib mõjutada piirihalduse valdkonda ning piirivalvurite ja tolliametnike koostööd. Eksperdid nimetasid naaberriigi (antud uuringu puhul Venemaa) poliitilist olukorda oluliseks väliskeskkonna teguriks. Eksperdid arvavad, et poliitiline olukord naaberriigis on tegur, millega tuleb koostöö tegemisel ja piiripunkti haldamisel arvestada. Venemaa poliitilist olukorda peetakse üsna ettearvamatuks ja oluliseks teguriks, millega tuleb arvestada kõikidel riikidel. Märgiti et rändevood sõltuvad iga konkreetse riigi sisepoliitilisest olukorrast. Demokraatlik kord on paljude inimeste jaoks tõmbetegur. Eksperdid märkisid, et Venemaa poliitiline olukord võib saada ELi sanktsioonide põhjuseks, mis omakorda puudutab otseselt piirihalduse valdkonda. Rõhutati, et sõltuvalt naaberriigi

poliitilisest olukorrast ja strateegilistest otsustest võib piiri ületajate ja kaupade voog suureneda või väheneda. Samas poliitilistest otsustest sõltub ka see, kuidas areneb piiripunktide taristu. Venemaa poliitilise olukorra muutused võivad põhjustada kriisi, mille lahendus võib mõjutada tolli ja piirivalve koostööd.

„Ma arvan, et üleüldse meie suure naabri sisepoliitiline olukord võib mõjutada kõiki naaberriike.“ EC2

„Meil see suurriik siin kõrval ja kui seal nüüd mingite asjade suhtes hakkavad sellised kardinaalsed muutused tekkima, /.../, väga paljud tänased kohustused, mis nad täna meil on, et need Tax-freed ja kõikvõimalikud need deklareerimised ja asjad, et need võivad jääda lihtsalt selliselt tahaplaanile.“ EB2

Eksperdid nimetasid oluliseks ka erinevaid kriise (**kood 2**). Nii märkisid eksperdid rändekriisi, tervishoiusektori kriisi, majanduskriisi kui ka reisijate liikluse kasvu seoses suuremahuliste ürituste ja pühadega olulisteks väliskeskkonna trendideks. Majandusolukorda peetakse üheks välisteguriks, mis võib mõjutada piiripunktide töökoormust ja omakorda vajadust koostöö järele. Eksperdid arvasid, et majanduslik olukord mõjutab otseselt elanikkonna tööhõivet, mis omakorda mõjutab salakaubaveo taset, mille vastane võitlus on mõlema organisatsiooni töö oluline osa. Oluline on märkida, et mõlema naaberriigi töötuse määr mõjutab salakaubaveo taset. Hea majanduskeskkond elavdab omakorda piiriülest liiklust. Majanduskriisi nimetati ka teguriks, mille mõjul võivad tekkida uued koostöövormid.

„Kindlasti üks aspekt töötus, mis on väliskeskkonna mõju ja töötus mitte ainult Eesti Vabariigi vaid eeskätt töötus piirialadel: Ida-Virumaa, Lõuna-Eesti. Ja väga oluline roll on sellel meie naaberriigis Venemaal ja ka teistes kolmandat riikides ...//kõne katkes mõneks sekundiks//... Sellepärast töötus plahvatuslikult tõstab salakaubaveo riske, inimestel, eriti piirialadel ei ole sissetuleku allikaid ja piir pakub neile illegaalset... suuremal või vähemal määral sissetulekut...“ EC2

Väliskeskkonna oluliseks teguriks peetakse samuti erinevatel põhjustel tekkinud rändekriisi, millel on teatav mõju piiridele ja piiripunktidele. Üldiselt aga arvavad eksperdid, et see teema pole Eesti jaoks terav ja ELi lõuna pool (Kreeka, Itaalia, Hispaania) on hetkel rohkem surve all. Siiski mainitakse, et üsna hiljuti oli Soomes rändekriis ja see stsenaarium võib meie riigis juhtuda.

„Aga väliskeskkond on loomulikult migratsioonisurve piiridele, mis Eestis tulenevalt geograafilisest asukohast ei ole nii terav kui Lõuna-Euroopas.“ EC4

Covid-19 ja sellest tulenev tervisekriis mõjutas oluliselt nii reisijate kui ka kaubavahetuse käivet, majandust ja tavapärast töökorraldust. Ekspertid usuvad, et selle teguri mõju on nüüd tunda paljudes sfäärides ja tänapäeval on raske ennustada, kuidas Covidi teoreetiline lõpp mõjutab piirihalduse valdkonda. Täna ei tööta piiripunktid pandeemia tõttu täisvõimsusel. Viirus on mõjutanud piiri ületavate kaupade ja inimeste arvu. Arvatakse, et mida rohkem on liiklust piiripunktis, seda integreeritum peab olema ametnike tegevus. Samal ajal takistavad viirusega põhjustatud piirangud ametnike tihedamat kontakti isiklikul tasandil. Kriisi nõuab igalt organisatsioonilt teatud ettevalmistust. Kriisi üldine koordineerimine ja lahendamine on mõlema organisatsiooni jaoks oluline väljakutse.

„Oleme sellises Covid pandeemia olukorras, mis otseselt väga palju mõjutab meie keskkonda.“ EB3

„Aga piiridel loomulikult eriolukord ja sellest tulenevad reisipiirangud, see on kõige vahetum ja kõige-kõige rohkem tuntav asi, mis meie koormust mõjutab.“ EC4

Suurte ürituste ja pühade ajal võib reisijate arv suureneda mitmekordselt. Seda ka nimetatakse üheks välisteguriks, mis mõjutab koostööd. Varasem kogemus näitab, et ressursside kasutamine peaks sel ajal olema eriti paindlik. Tavaliselt tulevad asutused üksteisele appi ja teevad tihedat koostööd reisijate suure sissevoolu ületamiseks. Märgitakse, et sellised sündmused tekitavad piiridele suuremat survet, mis omakorda aitab kaasa piirivalvurite ja tolliametnike tihedamale koostööle.

„Kui näiteks pandeemia homme ära lõpeb ja taastuvad kõik need kaubamahud, noh, siis jällegi oleme samade väljakutsete ees mis ennemgi, eks ju... need pühad ja see mass, mis siin liigub, eks ju. Noh, et, et siis pigem on just see teema, et meil on ressursi vähe ja neil on ka ressursi vähe...“ EC3

Intervjuu teisele küsimusele vastates, hindasid kõik küsitletud eksperdid väliskeskkonna mõju **(kood 3)** piirivalvurite ja tolliametnike koostööle. Mõned eksperdid rõhutasid oma vastustes, et väliskeskkond mõjutab töö mahtu, mitte aga koostöö vormi ja väliskeskkond koostööd otseselt pigem ei mõjuta. Nii majanduslik olukord, kaupade ja teenuste hindade muutused, töötuse tase ja muud tegurid võivad mõjutada piiripunkti töökoormust. Samuti võib väliskeskkond mõjutada

töötajate arvu piiripunktis (tervishoid). Väliskeskkonnast tingituna võivad suurenedä salakaubaveo riskid. Mõni väliskeskkonna väljakutse võib nõuda uute sanktsioonidest tulenevate piirangute rakendamist.

„Need välised väliskeskkonna asjad tegelikult koostööd eriti mõjutada ei saagi. Nad võivad mõjutada nii-öelda töömahtu. Nii mõlemal ametkonnal, aga otseselt koostööd ma ei usu, et nad mõjutavad.“ EC3

„Väliskeskkond mõjutab ainult seda, kui suur see koormus on.“ EC4

Mõned eksperdid usuvad, et väliskeskkond, kriisid ja muud väljakutsed mõjutavad koostööd positiivselt, kuna sunnivad otsima koos võimalusi kriisidest ülesaamiseks. Väliskeskkonna väljakutsed parandavad koostööd, suhtlemist, näitavad, et üksi on keeruline probleeme lahendada, annavad võimalusi õppida ja areneda ning aitavad rutiinist väljuda. Märgiti, et väliskeskkonnast tulenevad väljakutsed aitavad parandada omavahelist suhtlust, parandada koostööd. Samuti aitavad väliskeskkonna väljakutsed koostööd paremini läbi mõelda. Väliskeskkond ja selle trendid võivad sundida riike infrastruktuuri arendama. Samuti oli pandeemia ajal organisatsioonidel rohkem aega investeerida teenuste kvaliteeti, uute lahenduste kasutuselevõtmisse ja vastastikusesse õppesse. Väljakutsed aitavad mitte langeda rutiini ja alati edasi liikuda. Erinevad kriisid aitavad näha oma nõrkusi ja teha otsuseid nende ületamiseks.

„Tugevnes esiteks omavaheline suhtlemine, ütleme niimoodi, valdkonnad rohkem teevad koostööd omavahel ikka, edastavad edasi-tagasi infot erinevat ja nii edasi, et koostöö ainult pareneb selles suhtes.“ EC1

„Omab kindlasti positiivset mõju, sellepärast /.../ see on nüüd see aeg, kui me saaksime teha rohkem koolitusi, rohkem panustada selles mõttes... üksteise kvaliteeti.“ EB1

Samas avaldati ka arvamust, et kriisid ja väliskeskkonnast tulenevad väljakutsed võivad mõjutada koostööd negatiivselt. Näiteks pandeemia ajal on võimatu kokku saada. Kui kriisi lahendamise plaan ei ole piisavalt selge, võib tekkida olukordi, kus asutuste vaheline teabevahetus pole piisavalt tõhus. Samuti võib väliskeskkond negatiivselt mõjutada suhteid naaberriikidega, näiteks koostöö osas Venemaa kolleegidega, mis omakorda mõjutab negatiivselt üldist läbilaskevõimet. Organisatsioonid võivad kriiside ajal distantseeruda partneritest, keskendudes rohkem sisemistele probleemidele. Iga kriis mõjutab eelarvet ja võib

viia palkade või töötajate arvu vähenemiseni. Samuti võib PPA tõsiste kriiside korral hakata täitma jõulise kontrollorgani rolli, mis võib koostööd negatiivselt mõjutada.

„Mõjutab otseselt, praegu ma näen, et riigiametid püüavad reageerida eeskätt iseseisvalt, mis ei ole kõige parem kriisi olukordades. Mis pärsib koostööd, on alati see, et üks hakkab tegutsema, unustades ära, täielikult vahetu infovahetuse teise ametiga...“ EC2

Mõnede ekspertide arvamusel ei mõjuta väliskeskkond koostööd. Vähemalt puudub otsene seos. Nii arvatakse, et naaberriigi sisepoliitika võib mõjutada ainult sõja korral või radikaalsete muutuste puhul. Ennustused massilise sisserändajate voo ja salakaubaveo kohta ei pea paika ja ei tohiks usaldada, et mis tahes kriis võib piirivalve ja tolli koostööd mõjutada. Kriisid võivad mõjutada koostööd isiklikul tasandil, kuid mitte organisatsioonilisel. Samuti märgiti, et enne koroonaviiruse pandeemiat saavutatud koostöö tase püsib tänaseni ja midagi pole muutunud. Väliskeskkonda on keeruline nimetada koostöö peamiseks riskiks.

„Meil ei muutunud selles mõttes mitte midagi. See koostöö hakkas meil muutuma enne igasuguseid kriise. Ega vist praegu jätkub seesama koostöö... aga samas seoses selle kriisiga me ei tee ju mingeid eri tegevusi koos. Teeme täpselt sedasama, mis me oleme juba omavahel koostöös paika pannud. Otseselt see kriis nüüd ei mõjutanud.“ EB4

Teine kategooria on sisekeskkond. See kategooria on seotud samuti esimese uurimisküsimusega. Selles kategoorias uuritakse, kuidas mõlema organisatsiooni sisekeskkond mõjutab koostööd. Ekspertid rääkisid oma vastustes praegusest olukorrast ja koostöö kasulikkusest, erinevatest organisatsioonilistest aspektidest, nagu suhtlus, protsessid, strateegiad, väärtused jne, sellest, kuidas ressursid ja inimsuhted mõjutavad koostööd, ning hariduse olulisusest selle valdkonna arenguks. Kokku moodustati 3 koodi, mis on toodud allpool olevas tabelis (Tabel 4).

Tabel 4. Teine kategooria: sisekeskkond (autori koostatud).

Kood	Mitu eksperti on koodi nimetanud	Nimetuste arv
4. Hetkeolukord	8	32
5. Organisatsioon	8	61
6. Inimesed	7	48

4. kood kirjeldab praegust olukorda piirivalve ja tolli koostöö valdkonnas. Ekspertid selgitasid, et täna täidavad piirivalvurid ja tolliametnikud mõnedes piiripunktides üksteise ülesandeid ning suhtlevad alati omavahel otse (vajadusel kohtuvad juhid ja arutavad tööprotsesse). Muuhulgas ütlesid eksperdid, et tihti tehakse tööd paarides, näiteks raudteeveeremite kontrollimisel. Oluline, et koostöö raames delegerivad asutused oma funktsioonid üksteisele protsesside tõhusama liikumise nimel. Intervjuudest selgus, et sünkroniseeritud kontrollide mudel, kus üks asutus täidab teise ülesandeid, on pärit Soomest ja selle mudeli juurutamise idee sündis kohalikul tasandil ja levis teistesse piiripunktidesse. Märgitakse, et täna pole suurt vahet, millises vormis on ametnik, sest ta saab täita mõlema talituse ülesandeid. Infrastruktuur ja tööruumid kavandatakse ühiselt. Samas asutustele antakse juurdepääs infosüsteemidele, et vältida dubleerimist. Ametite vahel teatud positiivne dubleerimine on siiski olemas, mis seisneb selles, et asutuste peamised ülesanded on sarnased. Ekspertide arvamusel piiripunkti tasemel koostöö toimib sujuvalt ja suuri probleeme pole, kuigi alati on, mille poole püüelda. Intervjuueeritavad märkisid, et Narvas piiri ületavad inimesed on ühe peatuse ja sünkroniseeritud kontrolli põhimõttega väga rahul. Arvatakse, et tänaseks on erinevate väljakutsetega toimetulekuks saavutatud piisav koostöö tase ja võrreldes teiste Euroopa ametkondadega on Eesti mitu sammu ees. Alates 24.veebbruarist 2021 sama mudel rakendati Sillamäe sadamas. Üldiselt on koostöö nii positiivne, et riske on raske nimetada.

Siiski märgiti, et piirivalve võimsus on kordades suurem kui tolli oma. Muuhulgas märgiti, et moodne automaatväravate tehnoloogia areneb aktiivselt, aga selle mõju koostööle on tänapäeval keeruline hinnata. Samuti erinevatest seadustest tulenevad ka mõned erinevused, mis mõjutavad koostööd. Ehkki Eesti koostöö mudel on uus ja ainulaadne, siis võrreldes USAga jääb see mudel tervikuna üsna klassikaliseks, sest toll ja piirivalve on eraldi asutused. Ekspertid arvasid ka, et oleks kasulik mõningaid funktsioone lihtsustada või tühistada.

„Meil on ta (sisekeskkond) niivõrd positiivne üldjoontes, et... ma ei näe reaalseid ohte, mis peaksid seda koostööd kahjustama.“ EC4

„Meil on see nõukogude aja või mis iganes... ma isegi ei ütle, kust see selline euroopalik mall või mudel on võetud selles valguses, et meil peab olema kaks ametkonda.“ EB2

Ekspertid märkisid, et koostöö muudab mõlema organisatsiooni elu lihtsamaks, võimaldab kasutada üksteise infosüsteeme, mis omakorda muudab töö efektiivsemaks. Märgitakse, et Narvas rakendatud mudel on väga hea ja seda saab laiemalt kasutada. Ekspertid rõhutavad, et iga organisatsioon annaks hea meelega osa oma kohustustest üle teisele organisatsioonile.

Ekspertide sõnul on koostöö alati olemas, olenemata asjaoludest. Ametnikud tulevad alati üksteisele appi. Kui ühel organisatsioonil on vähem ressursse, arutatakse seda ja otsitakse ühiseid lahendusi. Märgitakse piirivalvurite ja tolliametnike koostöö tähtsust Eesti julgeoleku tagamisel.

„Mida rohkem me koostööd teeme, seda rohkem Eesti hoitud on.“ EB3

Sisekeskkonnast tuleb aga ka palju väljakutseid, millega vastanute arvates on väga oluline arvestada. **Kood 5** kirjeldab organisatsioonilisi suundumusi, mis mõjutavad piirivalvurite ja tolliametnike koostööd. Kuigi asutuste vaheline suhtlus toimib üldiselt hästi ja pilt on üldiselt positiivne, inimesed suhtlevad ja vahetavad pidevalt teavet kõikidel tasanditel, on mõned erandid. Nii mõnigi ekspert on jõudnud järeldusele, et suhtlemine ebaõnnestub mõnikord. Märgitakse, et mõnikord tuleb ette olukordi, kus ebapiisava suhtlemise tõttu tehakse otsuseid, mis ei arvesta teise poole huve. Samuti seatakse kahtluse alla kommunikatsiooni efektiivsus kogu vertikaali ulatuses. Märgitakse, et piiripunkti tasandil toimub suhtlemine pidevalt, kuid kõrgematel tasanditel võib olla probleeme. Märgitakse, et inimfaktor mõjutab tugevalt suhtlemist, mõned inimesed on vähem avatud ja sellest tulenevalt võivad tekkida konfliktid või vajalikku teavet ei edastata.

„ /.../see koostöö ja kommunikatsioon on väga hea. Eks selles mõttes ikka tuleb ette olukordi, kus on tunnetus, et midagi läks nüüd nagu toolide vahele /.../“ EB1

„Ma arvan, et meie valvekeskus ... //kõne katkes// (2)... ma ei tea kui tihti nad üldse mingisuguse nii-öelda PPA operatiiv ...//kõne katkes//... samasuguse üksusega infot vahetavad...“ EC2

„Ma olen näinud siin tegelikult sellist suhtumist, et see suhtlemise pool on teinekord jäänud väga selliseks kehvaks, kus lennatakse lihtsalt üksteisele peale noh, sellises kõrgendatud hääletoonis...“ EB3

Palgapoliitikat nimetati oluliseks koostööd mõjutavaks teguriks. Kui asutused teevad sama tööd, võiksid nende palgad olla ühesugused. Palgavahe on tänapäeval väga märgatav. Märgitakse, et esimese astme ametnike tasemel on piirivalvurite palk suurem, juhtkonna tasandil on suurem tolliametnike palk. Samuti on üldiselt riigi huvi piirikaitse ja julgeoleku täiendava rahastamise vastu üsna madal. Märgitakse, et eelarvekärped toovad kaasa koostöö halvenemise. Seega keskendub iga organisatsioon raskel perioodil rohkem oma probleemidele ja arvestab vähem partneritega. Kuid mõned eksperdid leiavad, et palk pole otsustav tegur ja

tänapäeval pole probleem terav. Samuti on arvamus, et probleem on aktuaalne ainult esimese astme ametnikele ja juhtkonna tasandil pole palk nii oluline, tööd tehakse igal juhul ja palku omavahel ei võrrelda.

„Aga ka meie palk on umbes viisteist protsenti madalam piiril. Et see on siiski ütleme tuntav vahe. Ja mina rohkem vaataks neid asju ühtlustatult.“ EC4

Organisatsioonilised erinevused ja seadustest tulenevad erinevad nõuded on oluline tegur koostöös. Näiteks märgivad mõned eksperdid, et piirivalve on jõustruktuur ja tollil on klienditeenindaja roll. Samuti märgitakse, et seadused seavad tolliametnikele ja piirivalvuritele erinevaid nõudeid ja annavad erinevaid õigusi. Näiteks on piirivalvuritel õigus kasutada jõudu ja kasutada erinevaid vahendeid. Piiripunkti tolliametnikud saavad kasutada ainult veenmise võimu või kutsuda piirivalvureid appi. See eristamine on väga oluline näiteks Sillamäe sadamas, kus relvastamata tolliametnik on ainus piiri valvav ametnik. Eksperdid ütlesid, et paljudes Euroopa riikides kasutab toll piirivalvuritega täpselt sama varustust ja neil seda vahet ei ole. Märgitakse, et parim koostöö toimub siis, kui mõlemad partnerid on võrdsed, laias tähenduses pole keegi "noor vend". Eesti puhul koostööd mõjutavad ka erinevad auastmete, juhtimisahela süsteemid.

„Parim koostöö on ainult siis, kui mõlemad osapooled on nagu...noh, ütleme niimoodi, võrdsed. Keegi pole nagu noorema venna rollis.“ EC2

Sisekeskkonna väga oluline aspekt on organisatsioonide väärtused ja usaldus. Nii usuvad eksperdid, et tolli ja piirivalve väärtused on sarnased, kuna need põhinevad Sisekaitseakadeemias saadud haridusel. Rõhutatakse, et on väga oluline mõista, et mõlemad asutused teenivad riiki ja ühiskonda. Samas on oluline, et igal organisatsioonil on oma ainulaadne kultuur ja traditsioonid, mida on väga lihtne murda, kuid uusi on keeruline üles ehitada. Samuti arvavad eksperdid, et usaldus kõigil tasanditel on tõhusa koostöö eeltingimus. Suhteid õõnestab väga, kui selgub, et inimene pole see, kelleks teda peeti.

„Mõlemal organisatsioonil on ju oma kultuurid ja tavad /.../ seda lõhkuda on maru kerge, aga pärast saavutada just nende vanemate olijate /.../ heaolu või heakskiit või kaasatulemine... kui sa ikka mingi asja ära lõhud, siis on väga raske.“ EB2

Täna ei ole tolliametnike ja piirivalvurite haridus ühtlane. Iga ametnik õpib sisekaitseakadeemias oma eriala või läbib baaskoolituse. Ekspertide sõnul käsitletakse piirivalvurite õppeprogrammis tolliteemat väga pealiskaudselt või üldse mitte. Märgitakse, et

kõigil piiripunktis töötavatel teenistujatel võiksid olla põhiteadmised ka partneri tööst. See hõlbustaks tööd, tõstaks haridustaset ja iga ametnik oleks vajadusel võimeline vastama küsimustele mõlemast valdkonnast. Hea praktikana nimetasid eksperdid koolitusi, mida korraldatakse omal algatusel piiripunktis. Eksperdid märkisid ära ka ühise strateegiliste kaupade koolituse, mida nad nimetasid väga kasulikuks. Kuid mõned eksperdid leiavad, et praegune olukord hariduse valdkonnas on kõige optimaalsem ja teadmiste tase on piisav.

„Põhiteadmised jäävad meil alati erinevale tasemele-praegu on piisav tase. Et täpselt selles, mis me oleme omavahel kokku leppinud, saaks igaüks hakkama.“ EB4

Strateegia ja strateegilised otsused on samuti oluline osa koostöö loomisel. Strateegilised otsused kõrgeimal tasandil võivad anda hoogu koostöö lõppemisele või viia selle järgmisele tasandile. Tänapäeval pole signaale ei lõpetamisest ega uuele tasemele liikumisest. Koostööle suunatud strateegiate abil saab edulugusid ellu viia. Oluline on mõista, mis suunas mõlemad organisatsioonid liiguvad ning täna on meie strateegiad avatud ja toetavad koostöö arengut. Olulised on ka tippjuhtide omavahelised suhted, kelle otsustest sõltub selle valdkonna tulevik.

„Kindlasti strateegiad on üks selline hoob, millega seda koostööd kujundada, vaatamata sellele, et nad on suhteliselt avatud või võimalusi andvad... aga siis ongi see, et läbi koostöökokkulepete ja protsesside saab need loodetavad edulood ellu viia.“ EB1

Koostöö arendamisel või uuenduslike lahenduste rakendamisel on protsessi juhtimine väga oluline. Nii märkisid eksperdid, et väga oluline probleem täna seisneb selles, et sageli ei ole protsesside nõuetekohase juhtimise puudumise tõttu paljud algatused jätkusuutlikud. Eksperdid märkisid, et edukaks elluviimiseks peab igal algatusel olema juhtkonna toetus. Samuti on oluline piiriületamise protsesside efektiivne jaotamine organisatsioonide vahel, et saavutada mugavam ja kiiremat piiriületust. Samas oluliseks teguriks nimetatakse infohalduse protsessi, mis PPAs toimub vastavalt CIRAM 2.0 mudelile ja MTA-s on see tsentraliseeritud. Sellised erinevused võivad tekitada suhtlemisraskusi, kuid ei tohiks olla edasise arengu takistuseks.

„Meie kõige suurem viga on see, et me mõtleme välja hea asja, lükkame ta käima, aga hiljem /.../ ta... vajub ära kahe kuu pärast. Aasta pärast, kui me tuleme selle asja juurde, siis enam keegi ei mäleta, miks ta ära vajus.“ EC2

IT-tehnoloogia valdkond võib avaldada mõju ka piirivalvurite ja tolliametnike koostöö arendamisele. Täna võetakse väga aktiivselt kasutusele piiripunktide automatiseerimissüsteemid, mis võivad tulevikus viia selleni, et inimese kohalolek ja koostöö

muutub teisejärguliseks ning punkti kontrollib tehnoloogia. Täna rakendatakse näiteks ABC värava ja entry-exit süsteemi kogu Euroopas.

„See ei ole ainult Eesti suund, see on kogu Euroopa Liidu suund. Et see asi lõpeb sellega, et nii või naa inimesi on varsti punktis vähem.“ EB2

Nagu eelpool juba osaliselt mainitud, on inimesed ja inimestevahelised suhted ka sisekeskkonna tegur, mis mõjutab piirivalvurite ja tolliametnike koostööd. **Kood 6** käsitleb inimsuhete, ressursside kasutamise ning igapäevatöö rutiini mõju koostööprotsessidele. Ekspertid märkisid, et täna on piiripunktides inimressursside probleem väga terav. Noorte huvi piiriturvalisuse tagamise vastu väheneb ning negatiivne tegur on ka üldine demograafiline olukord ja elanikkonna vananemine. Noored on koostööle avatumad ja nende väärtussüsteemi saab töö käigus üles ehitada. Kogenumad töötajad on harjunud töötama nii, nagu nad on pikka aega töötanud ja nad ei ole nii avatud muutustele. Noorte ja pensionieelse vanuse inimeste suhe pole tänapäeval optimaalne. Kuigi suure hulga kogunud töötajate olemasolu on positiivne, sest nende kogemus on väga väärtuslik ja aastate jooksul erinevates olukordades tõestatud. Ekspertid märgivad, et PPA-s kehtib ka vanusepiirang, mis mõjutab ka olukorda inimressurssidega, kuid on raske ette kujutada pensioniealist inimest, kes teeks füüsiliselt rasket tööd. Samuti tuuakse välja piiripunktide asukoha eripära, kuhu noored ei püüa tööle tulla.

„Demograafiline olukord mõjutab väga palju, meil ei jätku eraldiseisvana, tolli ja piirivalvet nii palju, kui me vajame... noh või ideaalis sooviksime vajada...“ EC4

Koostööd mõjutab teatud määral ka seisund, kui inimesed satuvad rutiini ja harjuvad samu toiminguid päevast päeva kordama. Inimesed, jõudes mugavustsooni, üritavad seda seisundit säilitada. Selles olekus valitakse alati vähima vastupanu tee. See on suhete arengut pidurdav tegur ja eriti oluline on sellest etapist üle saada juhtkonna tasandil. Kuigi reaametnikud on altimad rutiini sattuma, on rutiin juhtkonna tasandil koostöö jaoks ohtlikum.

„Ma arvan, et rutiin võib nii palju mõjutada, et see koostöö läheb negatiivseks üldse... aga väga palju sõltub ka juhtimise tasandist: kas me teeme koostööd või ei tee... Ja kui see osa toimib, siis iga juht teeb oma üksusele selgeks, miks me seda asja teeme. Ja ongi kõik.“ EB4

Inimressurss on koostöö juhtimisel oluline tegur. Tihedama koostöö alustamise eelduseks on inimressursside puudumine ja ressurssi on alati vähe. Koostöö võimaldab jagada omavahel ülesandeid ja juhtida inimressurse paindlikumalt. Samuti on tihe koostöö garantii, et raskel hetkel tuleb partner alati appi. Tänapäeval pandeemia ajal piirivalvurid aitavad palju politseid ja

terviseametit, toll tegeleb peamiselt piiripunktides piirikontrolliga iseseisvalt. Teine oluline punkt on see, et kriisi ajal võivad piirivalvurid kutsuda appi abipolitseinikke või katseliitlasi. Tollil seda võimalust pole. Seega võib ressursside puudumine olla hea eeldus koostöö alustamiseks ning ka protsesside lihtsustamiseks ja automatiseerimiseks. Kuid protsesside lihtsustamise tõttu ei tohiks eesmärgiks olla vabanenud ressursist lahti saamine, see ressurss peaks olema suunatud objektide valiku, riskijuhtimise kvaliteedi parandamisele ja teiste ülesannete täitmisele. Eksperdid usuvad, et tihedas koostöös on väga oluline üksteist liikmete arvu suurendamise või vähendamise eest ette hoiatada. Koostöö pole kindlasti imerohi ja kui ülesannete arv ületab kriitilise piiri, on vaja uusi lahendusi, vastasel juhul ei saa vältida rahulolematust ja järjekordi. Koostöö kõrvalmõju on see, et inimesed hakkavad liikuma ühest organisatsioonist teise, mis võib olla nii positiivne kui ka negatiivne.

„Tegelikult (piiripunktide automatiseerimine), see ei ole ainult Eesti suund, see on kogu Euroopa Liidu suund. Et see asi lõpeb sellega, et nii või naa inimesi on varsti punktis vähem /.../see kes jälgib, kuidas see tehnika töötab..., ei ole üldse oluline, mis värvi vorm sul seljas on või kas sul üldse vorm seljas on /.../ varsti enam seda inimest kui sellist ei olegi siia füüsiliselt vaja, kes on täna meil tegelikult ju puhta käsitöö peal.“ EB2

„ ...meil ressursi on mõlemal ametil vähendatud /.../ see on üks oluline punkt olnud, miks me sünkroniseeritud kontrolli oleme juurutanud. See ei ole ainult nii-öelda uuendus uuenduse pärast, vaid see vabastab ressursi näiteks targa tolli eesmärgiga...“ EC2

Eksperdid usuvad, et inimsuhetel on koostöö õnnestumisel väga oluline roll. Kõik inimesed on erinevad ja suhtlevad erineval viisil. Keegi on koostööle ja dialoogile rohkem avatud, keegi vähem ja seda kõigil tasanditel. Inimesed saavad mõnda asja erinevalt mõista ja tajuda. Halvad suhted kahjustavad suhtlemist ja jõudlust. Eksperdid märgivad, et vaoshoitus ja diplomaatia on suhetes väga olulised. Kolleegidega suhtlemisel tuleb vältida liigset emotsioonide väljendamist. Koostööd mõjutab positiivselt, kui inimene on varem töötanud partneri organisatsioonis. Eriti oluline on see, millised isiksused on tippjuhid ja kui avatud nad on koostööle. Ühine visioon sõltub nende otsusest, kas tahame koostööd teha või mitte. Täna Eestis tippjuhid saavad omavahel väga hästi läbi ja koostöö areneb. Oluline on tunda oma partnerit, tunda tema taustainfot, on oluline, et juht tutvustaks inimest mitte ainult oma meeskonnale, vaid ka partneri meeskonnale.

„Suures seltskonnas ongi, et sellised lõhed on, ega inimesed ongi erinevad.“ EB3

„Väga palju sõltub inimfaktorist. Et on olemas teatud isikud mõlemas ametkonnas, kellel on kommunikatsiooniga teatud osas probleeme. Aga üldvõttes, kui vaatame nii-öelda laiemat pilti, siis ma usun, et suuri probleeme ei ole, et suhtlemine käib pidevalt.“ EC3

Kolmas kategooria on võimalikud lahendused. Antud kategooria on seotud teise uurimisküsimusega. Selles kategoorias uuritakse, kuidas saab piirivalvurite ja tolliametnike koostöö areneda lähitulevikus Eesti piiripunktides ja milliseid lahendusi tuleb edasiseks arenguks rakendada. Eksperdid rääkisid oma vastustes milliseid töö teoreetilises osas välja töötatud stsenaariumitest peavad nad kõige lootustandvamateks, milliseid lahendusi tuleb ressursside paremaks haldamiseks, haridustaseme tõstmiseks, suhtlemise parandamiseks, motivatsiooni tõstmiseks rakendada. Selles kategoorias kirjeldatakse, kuidas toll ja piirivalve võivad reageerida välis ja sisekeskkonnast tulenevatele riskidele. Kokku moodustati 3 koodi, mis on toodud allpool olevas tabelis (Tabel 5).

Tabel 5. Kolmas kategooria: võimalikud lahendused (autori koostatud)

Kood	Mitu eksperti on koodi nimetanud	Nimetuste arv
7. Stsenaariumide tõenäolisus	8	53
8. Lähituleviku visioon ja väljakutsetele reageerimine	8	25
9. Uued lahendused	8	86

Koodi 7 all koguti uuringus osalejate arvamused magistr töö teoreetilises osas välja töötatud piirivalvurite ja tolliametnike koostöö arengu stsenaariumite kohta. Esimest stsenaariumi (väikeste võitude ja *structural contingency* kombinatsioon) või võimalust ühendada tolli ja piirivalvet ühes struktuuris välise ja sisemiste tegurite mõjul ei pea mõned eksperdid realistlikuks ning märgivad, et selliste drastiliste muutuste jaoks on vaja poliitilist tahet, seaduste muudatusi, moraalselt valmisolekut, rahastust, haridussüsteemi muutmist jne. Märgitakse, et selline süsteem võib piiril vähendada teenuste ja kontrolli kvaliteeti. Samuti märgitakse, et sellised muudatused vajavad õiget aega.

Mõned eksperdid peavad sellist stsenaariumi kasulikuks ega välista selle rakendamist tulevikus, sest asutusi on juba mitu korda ühendatud ja lahutatud. Märgitakse, et sellest võib saada osa ühe akna poliitika rakendamisest, mille raames kõiki piiripunkti funktsioone saaks täita üks

asutus (veterinaar- ja fütosanitaarfunktsioonid kaasa arvatud). Ekspertid rõhutavad, et see on koostöö kõrgeim vorm. Samuti tuletati meelde, et mõnes riigis selline süsteem juba töötab. Ekspertid ütlesid, et see lihtsustaks juhtimist, muudaks ülesanded selgemaks, lihtsustaks ressursside planeerimist ja piiriületust ning võiks olla ideaalne süsteem. Oluline tegur on see, et inimressurss väheneb ja protsesse automatiseeritakse. Arvatakse, et kunagi pole enam mõtet hoida kahte eraldi struktuuri ja laiemas mõttes asutused juba liiguvad aeglaselt selles suunas. Võib-olla oleks selline mudel kasulik piiripunkti tasandil, mitte struktuuride täielik ühendamise, kuna toll on üsna lai tegevusvaldkond ja kõik selle tegevused pole tihedalt seotud piiri kaitsega. Ekspertid märkisid ka, et selline ühinemine võib toimuda ELi tasandil, kus toll võib saada frontexi osaks.

„Tänases situatsioonis ma küll puht juriidilisest aspektist võib-olla lähtuvalt ei julgeks öelda, et see stsenaarium on realiseeritav.“ EB1

„See on koostöö kõrgeim vorm, kui enam ei ole koostööd, vaid ongi ühistegemine /.../ ma tahangi öelda, et kui asjal on üks pere, või kui on üks eesmärk ja selge juhtimisahel, siis see ongi ilmselt parim vorm.“ EC2

Teist stsenaariumi (väikeste võitude ja *structural inertia* kombinatsioon) ehk lahenduste järkjärgulist rakendamist olemasoleva lepingu raames pidasid ekspertid kõige realistlikumaks, kuna see süsteem on töötanud juba aastaid. Asutused peavad reageerima välistele ja sisemistele väljakutsetele ning lahendama probleeme nende tekkimisel. Iga otsus peab olema tasakaalustatud ja tooma kasu. Märgitakse, et liikuda on vaja ilma radikaalsete muudatusteta ja töötada koostöö lepingute kvaliteedi nimel. Teiselt poolt avaldati arvamust, et selline süsteem ei anna nõuetekohast arengut ja suhted jäävad soiku. Selline süsteem ei ole progressiivne ja selle efektiivsus sõltub paljudest teguritest (valitsuse vahetus, juhtimine jne).

„See on täna nii ja niimoodi jääb kehtima.“ EB3

„See on kõige nagu vähem efektiivne, sest see on nagu selline mugavustoonis liikumine, sammsammult, kuhugi liigume...“ EC2

Mõned Eesti ekspertid ei pea kolmandat stsenaariumi (düsfunksionaalse jäikuse ja *structural contingency* kombinatsioon) realistlikuks ja kasulikuks, kuna uued väljakutsed nõuavad neile reageerimist. See lähenemine ühelt poolt ei nõua mingeid kulusid, aga samal ajal ei ole suunatud arengule, see ei sobi Eesti olukorrale, kuna meid ümbritsev maailm ja julgeolekuolukord muutuvad pidevalt. Märgitakse, et paigal seismine on alati negatiivne ja tuleb edasi liikuda.

Arvatakse, et mugavustsoonis viibimine võib pikemas perspektiivis viia asutuste vaheliste suhete halvenemiseni. Teised eksperdid märgivad siiski, et lähiaastatel on see meie tegelik perspektiiv, säilitada olemasolevad tulemused. Koostöö on jõudnud kõrgele tasemele ja vertikaalset arengut on raske ette kujutada ilma radikaalsete muudatusteta, milleks tänapäeval pole parim aeg. Samuti märgitakse, et on väga oluline säilitada juba saavutatut ja siis saab samm-sammult edasi liikuda. Mõned eksperdid peavad teise ja kolmanda stsenaariumi hübriidi realistlikumaks.

„Ma usun, et see on tõenäoline, et me saavutasime selle tasakaalu, ütleme seda taset ja seda me säilitame. Mina ise sooviks muidugi samm-sammulist arengut.“ EC3

Ehkki teoreetiliselt see on võimalik, pidasid kõik Eesti eksperdid neljandat stsenaariumi (ebastabiilsuse ja *structural inertia* kombinatsioon) ebareaalseks. Esiteks rõhutati, et koostöö on kasulik nii asutustele endale kui ka ühiskonnale ja süsteem töötab hästi. Teiseks, see on vastuolus kehtiva seadusega, ei ole rahaliselt mõistlik ja viib stagnatsioonini. Sellist sündmuste arengut tuleb vältida. Selline stsenaarium saab reaalsuseks ainult tõsiste poliitiliste muutuste taustal.

„Koostöö lõpetamist tuleb välistada, seda ei tule... siit tuleks edasi minna... aga koostööd jätkata ikka kindlasti... samas suunas.“ EB3

Kood 8 on lähituleviku visioon ja väljakutsetele reageerimine. Kood kirjeldab ekspertide arvamust selle kohta, kuidas peaks piirivalvurite ja tolliametnike koostöö tulevikus arenema, võttes arvesse välis- ja sisekeskkonna tegureid. Nii märgivad eksperdid, et koostöö peab arenema ja seda tuleks parandada, kuna mõlemad asutused töötavad sama eesmärgi nimel. Eksperdid märgivad, et on vaja minimeerida suhtlusprobleeme, leida ühiseid osi ja mitte oodata keskkonnast tulevaid väljakutseid, vaid ennetada neid ja olla nendeks valmis, kuna väliskeskkonna väljakutsed on väga ettearvamatud. Ressursside kasutamine peab muutuma paindlikumaks, et kriiside ajal reageerimine oleks tõhusam. Märgitakse ametnike vahetuse ja ühtse teabehalduse olulisust. Sama oluline aspekt on ühtne strateegiline planeerimine ja asutuste vaheliste koostöölepingute kvaliteet. Peab arendama teenuseid ja muutma piiriületuse lihtsamaks ja arusaadavamaks. Maailm muutub tehnoloogilisemaks, nii et paljud protsessid tuleb automatiseerida ja mõlemad asutused peavad mõistma oma rolli automatiseeritud teenustes.

„Maailm on muutumas väga infotehnoloogiapõhiseks ja me peame sellega kaasas käima, ehk meie protsessid peavad muutuma /.../ automatiseeritumaks. Ja selle automatiseeritusega

kaasneb see, et me peame läbi mõtlema, kuidas erinevaid funktsioone /.../ automatiseeritud komplekti /.../ ühendada.“ EB1

Ekspertid märgivad, et tulevikku on üsna raske ennustada ja maailm muutub ettearvamatult. Pole välistatud, et tulevikus on võimalik struktuure ühendada nii kohalikul kui ka Euroopa Liidu tasandil. Kuigi praeguses olukorras, kui saavutatud koostöö tase sobib mõlemale poolele, suuri muutusi oodata pole ja areng toimub samm-sammult. Ekspertid märkisid, et saavutatud tulemusi on vaja tsementeerida ja edasi arendada.

„Tolli mõistes ma ei usu, et meil siin nüüd midagi viie aasta jooksul kardinaalselt võib muutuda, ma mõtlen nii tehnoloogilise kui infrastruktuuri poole pealt.“ EC3

Kood 9 kirjeldab uusi lahendusi, mida ekspertide hinnangul tuleb Eestis rakendada piirivalvurite ja tolliametnike koostöö edasiseks arendamiseks. Praktilised lahendused põhinevad esimeses kategoorias loetletud väljakutsetel ja on ekspertide sõnul vahendid välisest ja sisekeskkonnast tulenevatele väljakutsetele reageerimiseks. Empiirilise uuringu teises osas hindab töö autor nende universaalsust, küsitledes teiste riikide eksperte. Kokku koguti 11 ideed.

1. Üks ettepanek oli **laiendada funktsioonide delegerimise süsteemi** (Narva ja Sillamäe mudelit) ka teistesse piiripunktidesse. Ekspertide hinnangul peaks ressursside riskasutus olema rakendatud laiemalt. Mõned eksperdid rõhutavad siiski, et selline mudel ei saa olla 100% sobiv kõigile piiripunktile ja seda tuleb rakendada piiratult või vastavalt vajadusele.

2. Tehti ettepanek luua **ühine, alaline tööruhm**, mille vastutusala hõlmaks muu hulgas **ühtse pikaajalise strateegilise vaate väljatöötamist**. Ühtne arusaadav strateegia muudaks protsessid läbipaistvamaks ja selgemaks nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt.

3. Tehti ettepanek arendada kõigil tasanditel aktiivsete **kontaktide võrgustik**, kuhu kuuluksid teatud teenuste eest vastutavad ametnikud, et parandada asutuste vahelist suhtlust ja vältida dubleerimist.

4. Samuti tehti ettepanek rakendada erinevatel tasanditel **sideohvitseride** omamise praktikat. Idee seisneb selles, et kontaktametnik töötab füüsiliselt partneritega koos teatud ajavahemike järel ja on nende jaoks kontaktisik, kes osaleb koosolekutel, väljendab positsiooni, vahetab teavet jne. Sellel lähenemisel on palju eeliseid ja see võimaldab tõhusamalt teavet vahetada ja partneri arvamust arvesse võtta.

5. Tehti ettepanek **ühtlustada palgapoliitikat** ja muuta see ühtseks. See tõstaks motivatsiooni, peataks arutelu erinevate palga üle sarnaste ülesannete eest jne. Palgavahe nimetati üheks sisekeskkonna teguriks, mis mõjutab koostööd negatiivselt.

6. Muu hulgas mõned eksperdid toetasid ideed **liita tolli- ja piirivalvestruktuure** erinevatel tasanditel, piiripunkti tasandil, organisatsioonide tasandil, ELi tasandil.

7. Eksperdid rõhutasid tolliametnike ja piirivalvurite **ühtse hariduse** olulisust, tehti ettepanek viia tolliteemad piirivalvurite programmi ja vastupidi või ühtlustada koolitusprogramme. Eksperdid mainisid, et lisaks eriala haridusele on oluline korraldada rohkem ühistreeninguid kõikidel tasanditel

8. Samuti tehti ettepanek töötada **infovoogude ühendamise** suunas, et vältida teabe kogumisel dubleerimist. Muude sisemiste tegurite hulgas märgiti, et tänapäeval on infohalduses palju halle alasid.

9. Eksperdid soovitasid korraldada **ühiseid koosolekuid ja üritusi** erinevatel tasanditel. Oluline punkt oli, et lisaks ametlikule osale võiks olla ka ürituse mitteametlik osa, et parandada ametnike suhtlemist ja paremini tutvuda üksteisega. Piiripunkti tasandil tehti ettepanek korraldada mõlema organisatsiooni juhtkonna ja vahetuse vanemate üldkoosolekud.

10. Märgiti, et väga oluline on kaotada riigiteenistujate erinevus mitte ainult palkade, vaid ka seadustest tulenevate õiguste ja kohustuste vahel. Nii tehti ettepanek hakata rohkem töötama kahekesi ja liikuma **ühise ressursside haldamise** poole, et inimesed saaksid kriisi ajal üksteist asendada või juhtimise üle võtta. Pikas perspektiivis võiks kaaluda ühtse vahetuse juhtimise võimalust (mitte 10 tolliametniku ja 10 piirivalvurit, vaid 20 teenistujat).

11. Paljud eksperdid märkisid, et erinevatele olukordadele reageerimise harjutamiseks ning pädevuse ja tõhususe suurendamiseks tuleb läbi viia rohkem **ühiseid operatsioone ja õppusi**. Märgitakse, et vähemalt on vaja laiendada teadmisi, et selliseid asju saab teha ja need toimivad.

„...Võiks teha mingisuguseid koostegevusi siin just nii-öelda piiripunkti tasemel proovida ellu viia.“ EC3

„See infohaldus tuleb ka, kuna dubleerida ei ole mõtet, siis võimalikult kasutada risti mis iganes infot /.../ et me suudaksime /.../ selekteerida terad sõkaldest ja võimaldada /.../ heatahtlikul reisijal väga sujuvalt ja kiirelt piiri läbimist“ EB1

„Inimese jaoks oleks tegelikult kõige lihtsam ja selgem asi, et sul on üks ametkond, sa sõidad sisse sind kontrolliti ära – „nägemist“.“ EB2

„Mis mõjutab oluliselt sisest koostööd, on see, et riigil puudub ühtne palgapoliitika. Sellest ei saada aru, et kui inimesed teevad õlg õla kõrval /.../ siis see palgalõhe on väga oluline, koostööd pärssiv osa.“ EC2

„Peamajadel võiks olla /.../ alaline ühistöörühm.“ EC2

„Funktsioonide riskasutus tuleks kasutada võimalikult laia spektriga, selle juriidilise võimekuse pinnalt... ehk siis kõik need funktsioonid, mida on võimalik kasutada risti, siis neid võiks risti kasutada kus iganes siis seda võimalust on.“ EB1

2.2.2 Eesti lahenduste universaalsus

Neljas kategooria on lahenduste universaalsus. Antud kategooria on seotud kolmanda uurimisküsimusega ja sellele vastamiseks viidi läbi intervjuud viie eksperdiga neljast ELi riigist. Selle uurimisküsimuse eesmärk on välja selgitada, kas koodi 9 all pakutavad Eesti ekspertide lahendused on piisavalt universaalsed, milline töö teoreetilises osas välja töötatud stsenaariumitest on asjakohane teiste EL-i riikide jaoks ja kas Eesti lähenemine koostöö arengule sobib ka teistele riikidele. Ekspertid kirjeldasid oma vastustes olukorda oma riikides ja olemasolevaid takistusi. Selline taustteave on oluline järgnevate hindamiste põhjuste mõistmiseks. Samuti hindasid nad kui tõenäoline on koostöö arendamine nende riikides ja EL-i tasandil ülaltoodud stsenaariumide järgi, hindasid kõiki Eesti ekspertide pakutud lahendusi ja üldiselt Eesti lähenemise universaalsust koostööle. Selles kategoorias moodustati 3 koodi, mis on esitatud tabelis 6.

Tabel 6. Neljas kategooria: lahenduste universaalsus (autori koostatud)

Kood	Mitu eksperti on koodi nimetanud	Nimetuste arv
10. Hetkeseis ja takistused	5	39
11. Stsenaariumite tõenäolisus EL riikides	5	35
12. Lahenduste universaalsus	5	69

10.kood on hetkeseis ja takistused. Ekspertidid avaldasid oma arvamust koostöövaldkonnas valitseva olukorra kohta, millised probleemid esinevad erinevatel tasanditel, milliseid lahendusi on nende ületamiseks vaja rakendada ja milliseid eeldusi on vaja valdkonna tõhusaks arenguks. Üldiselt märkisid ekspertidid, et täna piirivalvurite ja tolliametnike koostöö areneb positiivselt. Paljudes riikides võetakse kasutusele uuenduslikke lahendusi, korraldatakse pilootprojekte, otsitakse ühiseid osi, koostatakse ja ajakohastatakse lepinguid. Mõned osalejad märkisid, et täna on nende riigis koostöö kõrgemal tasemel kui kunagi varem. Siiski on arenguruumi ja tänapäeval on heade praktikate rakendamise kohta ELis vähe näiteid.

„Ainus asi, mida ma kahetsen, on see, et meil ei ole enam riike, mida näitena kasutada. Eesti lähenemine on väga hea.“ FXB

Koostöö edukaks arendamiseks mis tahes piiripunktis (maismaa, õhk, meri) on ekspertide sõnul vaja rohkem positiivsemaid näiteid ja ka mingisugust välist survet (näiteks mis suurendaks oluliselt piiriületajate arvu). Ekspertidid usuvad, et uuele tasemele jõudmiseks peab ilmnema probleem, mida ei saa üksi lahendada. Ekspertide hinnangul, riikides, kus piirivalve ja toll on eraldiseisvad organisatsioonid (ei ole liidetud politsei ega maksuametiga), võib koostöö arendamine olla lihtsam. Kuid mõned ekspertidid leiavad, et isegi ühendatud organisatsioonid saavad edukalt koostööd teha. Palju sõltub ka inimestest ja koostöö arendamise uuest tasemest on lihtsam rääkida siis, kui vana süsteemi järgi töötama harjunud põlvkonnad vahetuvad ja tööle tulevad koostööle avatumad inimesed.

„Et muuta seda, mis enam-vähem hästi toimis.... on vaja välist tegurit ... miks ameeriklased ühinesid, sest oli 11. september, pärast seda nad ühinesid.“ LVC

EL ekspertidid peavad organisatsioonikultuurides kajastuvaid ajaloolisi hirme oluliseks koostööd takistavaks teguriks. Sellised hirmud takistavad edasi liikumast. Samuti on takistuseks usalduse puudumine, funktsioonide killustatus, ametnike ebapiisavad teadmised ja vastutuse võtmise võimekuse puudumine. Pandeemia mängis ka rolli ja selle käigus muutus mõnes riigis koostööst saadava kasu hindamine keeruliseks. Palju sõltub poliitilisest tahtest ja märgitakse, et erinevate riikide kõrgete ametnike määramise süsteem töötab erinevalt, mis on samuti oluline tegur. Olulise aspektina toodi välja see, et riikides tuleks otsuseid teha ainult uuringute põhjal. Muuhulgas avaldasid ekspertidid arvamust, et Euroopa pole piisavalt ühtne, et järgida USA või Kanada eeskujul organisatsioonide ühendamise suhtes.

„...me oleme ju ikkagi postsovetliku ruumi riigid ja justkui meie organisatsioonikultuur kätkeb endas mineviku kummitusi, mis ilmselt ei lase meil radikaalselt muutuda.“ LVB

Põhimõtteliselt on eksperdid kindlad, et lähiaastatel areneb koostöö positiivses suunas, võetakse kasutusele uued lahendused, kuid drastilisi muutusi ei tasu oodata. Põhimõttelised muudatused nõuavad õiget aega, poliitilist tahet, väliseid väljakutseid, rahalist valmisolekut, selget visiooni ja positiivseid näiteid teistest riikidest. Mõned eksperdid usuvad, et mõnes riigis jääb koostöö tõenäoliselt seisma, kuna pole inimesi, kes oleksid valmis edasi liikuma. Positiivseks arenguks peavad riigid vajalikuks kõigepealt luua hea koostöö keskkonna, mida luuakse õigusaktide kaudu, mis võivad samaaegselt tekitada ka takistusi. Eksperdid usuvad, et juba õigusloome tasandil on vaja koostööd teha, siis saab seadusest vahend suhete parandamiseks ja mitte vastupidi. Organisatsioonid peavad tegema koostööd oma strateegiate loomisel ja üldise arengusuuna määratlemisel. On vaja arendada rohkem koostööd ka tehnilistes küsimustes, protsesside automatiseerimises, infosüsteemides ja hariduses. Mõned eksperdid arvavad, et sünkroniseeritud kontrollide süsteem peaks piiripunktides muutuma kohustuslikuks ning toetavad Frontexi ja CELBETi¹ ühendamist.

„...peame looma just selle keskkonna ja keskkond luuakse õigusaktide kaudu, mis võib samal ajal olla arengu takistuseks.“ LVB

Koodi 11 all andsid EL eksperdid hinnangu selle kohta, kuidas võib piirivalve ja tolli koostöö valdkond areneda nende riigis või ELi tasandil. Ekspertide vastused olid raamitud töö teoreetilises osas välja töötatud stsenaariumidega. Nii märkisid EL eksperdid, et nad ei näe võimalikku koostöö arengut esimese stsenaariumi järgi. Hinnang põhineb organisatsioonide vahel toimival ja dramaatiliste muutuste tõenäosus on äärmiselt väike. Sellist arengut takistavad sisemised õigusaktid, psühholoogilised, ajaloolised, geograafilised ja muud tegurid. Märgitakse, et selliseid muutusi tuleb hoolikalt hinnata ja analüüsida. Eksperdid märkisid, et eraldiseisvate organisatsioonide süsteem on nõukogude perioodi pärand. Riigid on selle mudeli lihtsalt üle võtnud. Siiski mõned eksperdid arvavad, et ühinenud organisatsioonide süsteem võib tuua teatud eeliseid ja kaugemas tulevikus võib see reaalsuseks saada. Nii usutakse, et selline mudel on kasulik näiteks ettevõtluse toetamiseks. Mõned eksperdid arvavad, et see on kõige arenenum vorm ja strateegilises mõttes tuleks selle poole püüelda nii riikide kui ka Euroopa Liidu tasandil. Märgitakse, et Euroopa Liidu organisatsioonide tasandil võib sellist stsenaariumi pidada realistlikuks. Mõne eksperdi hinnangul peaksid Euroopa Liidu institutsioonid olema

¹ CELBET on Euroopa Komisjoni poolt rahastatav 11 ne liikmesriigi tollivaldkonna ekspertrühm, mille peamine eesmärk on tugevdada ja parandada riikidevahelist operatiivkoostööd EL maismaa välispiiril

eeskujuks liikmesriikidele ja ühinema (esimese sammuna pakutakse Frontex ja CELBETi ühendamist).

„Jah, ma usun, et Euroopa Liidu tasandil on võimalik arendada kõige lootustandvama stsenaariumi, pean silmas tolli ja piirivalvurite ühendamist üheks asutuseks.“ FXC

„Ideaaelses maailmas, kus igaiüks otsib tõhusust ja kasu, seda võiks teha. Ja see oleks väga tõhus ja kasulik kõigile. Aga me ei ela ju ideaalses maailmas.“ FXB

Teine stsenaarium on ekspertide sõnul realistlikum ja võimaldab tegutseda kehtivate õigusaktide raames. Märgitakse, et täna arendavad riigid koostööd vastavalt sellele stsenaariumile, liikudes samm-sammult seatud eesmärkide poole. Märgitakse, et selline mõtteviis on ratsionaalne ja on vaja arendada lepinguid ning otsida ühiseid osi. Kuid mõned eksperdid leiavad, et selline mudel ei paku mingit arengut ja liikuda tuleb esimese stsenaariumi suunas. Samuti märgitakse, et paljudes riikides pole lepingul mingit praktilist kasu ja see on formaalsus ning inimeste harjumused ei muutu, suhted ei arene.

„Ma arvan, et realistlikum stsenaarium on teine stsenaarium, kui arendame koostööd kehtivate õigusaktide alusel.“ LVC

Mis puutub kolmandasse stsenaariumi, siis eksperdid ei pea seda ambitsioonikaks, nad võrdlevad seda paigalseisuga. See stsenaarium ei paku arengut ja pole paljude riikide jaoks asjakohane. Siiski märgitakse, et suhete säilitamine, kui koostöö tase on kõrge, on väga oluline ja mõnes olukorras võib see olla ka väljakutse. Mõned eksperdid usuvad, et suhted võivad ikkagi areneda kolmanda stsenaariumi järgi ja tulemuste säilitamiseks on vaja tõsist ühist tööd. Eksperdid märkisid, et stsenaarium on asjakohane nende riikide jaoks, kus koostöö tase on kõrge, samas kui ülejäänud riigid peaksid püüdlema aktiivsema arengu poole.

„Ma usun, et võib-olla on see võimalik, teie (Eesti) puhul, sest selleks, et olukorda parandada ja arendada (Eestis), see on väljakutse... sest mõned riigid on saavutanud kõige kõrgema taseme...“ FXB

Neljanda stsenaariumi osas olid kõik eksperdid kategoorilised ja välistasid selle rakendamise võimaluse nii riiklikul tasandil kui ka kogu ELis.

„Ükski Euroopas olev asutus ei saa endale lubada olla eraldi.“ FXB

Kood 12 kirjeldab EL-i riikide ekspertide hinnangut kõigi 11 Eesti idee universaalsusele ja Eesti lähenemisviisile üldiselt. Oma vastustes väljendasid eksperdid arvamust, kui asjakohane

iga pakutud idee nende riigi või teiste ELi riikide jaoks on. Nii sünkroniseeritud kontrollimudeli laiendamise ideed (**Idee 1**) pidasid mõned eksperdid mitte realistlikuks ja raskesti rakendatavaks ning mõned näevad seda ainsa õige lahendusena ja selgitavad, et sellist süsteemi peaks kasutama mitte ainult maismaapiiripunktides, vaid ka sadamates ja lennujaamades. Mõned eksperdid loodavad seda süsteemi oma riigis juurutada. Kõik eksperdid toetasid juhtkonna tasandil töörühma ideed (**Idee 2**). Mõned märkisid, et nende riikides selline süsteem töötab ja on tõhus. Mõned eksperdid väljendasid kahtlusi töögrupi tõhususes ja soovitasid luua struktuuriüksuse, mis koosneks mõlema organisatsiooni esindajatest, kellel on konkreetset ülesandet ja vastutus. Paljud eksperdid toetasid ideed luua kontaktide võrgustik (**Idee 3**) erinevatel tasanditel, täpsustades, et nende tegevus peaks olema selgelt reguleeritud, seadusega määratud ja juhtkonna poolt kontrollitud. Selline võrgustik võiks töötada juba EL tasandil ja aitaks vältida dubleerimist IT-lahenduste väljatöötamisel, riskide ja teenuste haldamisel. Võrgustike loomine ilma nõuetekohase juhendamiseteta võib olla ebaefektiivne. Mõned eksperdid kahtlevad idee mõjususes, väites, et kontakte peaks looma vajadusel ühine töörühm. Kontaktametnike vahetamise idee (**4**) ei leidnud ekspertide seas palju tuge ja seda peeti heaks vaid alustamiseks. Eksperdid arvavad, et kontaktisiku lühiajaline viibimine ei saa olla tõhus ja selle tõhusus sõltub suuresti isikuomadustest ja motivatsioonist. Märgitakse, et sellised lahendused tuleb rakendada, kui suhtlemisel on probleeme ja parem on seda teha struktuuriüksuse loomise kujul. Näiteks pakuti Rootsi ekspertiisikeskuse mudelit, kus erinevate valdkondade eksperdid töötavad pidevalt füüsiliselt koos. Probleemiks peeti ka andmekaitse küsimust, mis mõnes riigis on üsna terav.

„Minu arvates kord nädalas toimuv suhtlemine on ebaefektiivne.“ LVB

„See on hea algus. Minu kogemuste kohaselt, mis tahes valdkonna kontaktametnikud on tõhusad ainult sõltuvalt nende isiklikust pühendumusest.“ FXC

Mõned eksperdid peavad ühtset palgapoliitikat (**Idee 5**) väga oluliseks ja kasulikuks lahenduseks, rõhutades korrupsiooniriskide vähendamise olulisust. Samuti aitab selline lahendus vähendada konkurentsi, lõpetada arutelu prestiiži üle jne. Samuti märgitakse, et lisaks palkadele on vaja ühendada ka muud sotsiaalsed garantiid ning tuleks laiemas mõttes personaalipoliitika ühtlustada. Riikides, kus ametnike palk ei erine või erineb vähe, ei peeta sellist ideed kasulikuks ja märgitakse, et see pole koostöö arendamiseks peamine. Samuti märgitakse, et ühtne palgapoliitika on efektiivne ainult nendes riikides, kus teenistujad täidavad samu ülesandeid. Ideed ühendada piirivalve ja toll ühtseks organisatsiooniks erinevatel tasanditel (**Idee 6**) toetati vaid Euroopa Liidu tasandil, rõhutades, et see avab palju võimalusi

koostöö edasiseks arendamiseks liikmesriikides, parandab piirihaldust ja võimaldab ühiselt kasutada finantsvahendid. Üks ekspert peab vajalikuks organisatsioonide ühendamist kõigil tasanditel. Ekspertid toetasid põhihariduse ühendamise **ideed (7)** ühehäälselt. See suurendaks pädevust, teadmisi ja hõlbustaks integratsiooni. Pakuti välja selle idee erinevaid rakendusvorme (osaliselt ühendada, täielikult ühendada, luua spetsiaalne kursus välispiiride teenistujatele jne) ning öeldi, et seda saab ja peaks tegema lähitulevikus. Ka ühtse infohalduse **idee (8)** sai ühehäälse heakskiidu, märgiti, et seda kasutatakse juba praktikas, kuid arenguruumi on palju. Toodi näiteid erinevatel tasanditel kogutud teabe dubleerimisest ja toetati lähenemisviisi selliste probleemide välistamiseks tulevikus. Ühiste ürituste ja koosolekute **idee (9)** sai samuti ekspertide heakskiidu ja seda peeti universaalseks. Märgiti, et see praktika kõrvaldab barjääre, loob usalduse ja loob organisatsioonilise koostöö kultuuri. Eriti oluliseks peeti ametlikku osa, mis tähendab selliseid kohtumisi, kus lahendatakse tõeliselt olulisi küsimusi, luuakse mingisugune toode või otsitakse probleemile lahendus. Olulisteks elementideks nimetati siiski ka mitteametlikku suhtlemist. Juhtkonna ja vahetuste vanemate üldkoosolekute idee on kahtluse alla seatud, tingimusel, et vertikaalne suhtlus toimib hästi.

„Ma ei tea, kas on vaja kõiki kokku viia, kui piiripunktide juhtide ja vahetuse vanemate ning personali vahel on normaalne struktuur ja suhtlus ...“ LVB

Ressursside ühtse haldamise **ideed (10)** nähakse ainult asutuste ühendamise poliitika osana, mis täna EL-i riikides ei tule kõne allagi. Näiteks mõnes riigis eemalduvad asutused vastupidi mõttest töötada paarides ja tulevad tagasi klassikalise piirikontrolli süsteemi juurde. See lahendus võib sobida ainult sellistele edumeelsetele riikidele nagu Eesti või Soome. Paljude riikide õigusraamistik ei võimalda selliseid lahendusi rakendada. Idee toetajad märgivad, et see on edumeelne ja kasulik ning selle poole tuleks püüelda mõlemas suunas (suurendada mitte ainult tolliametnike, vaid ka piirivalvurite pädevust). Ühiste operatsioonide läbiviimise **ideed (11)** ei peetud uuenduslikuks, ekspertid kinnitasid, et see on laialt levinud praktika ja selle toimimise oluline tingimus on töörühma olemasolu. Iseenesest on see praktika väga kasulik ja operatsioone tuleks korraldada pidevalt. Kuid igal ühisoperatsioonil peaks olema konkreetne eesmärk, operatsioon peab lahendama mõne probleemi. Mõned ekspertid rõhutavad, et ühisoperatsioonid tuleks jätta minevikku ja tulevikus peaksid asutused pidevalt koos tegutsema.

„See pole isegi mitte uus. Seda juhtub kogu aeg. Meil on plaanitud ühisoperatsioonid Euroopa tasandil, riiklikul või piirkondlikul tasandil. See juhtub ja see jätkub.“ FXB

Üldiselt peavad eksperdid Eesti lähenemisviisi koostöö arendamiseks ja Eesti ideid universaalseteks. Eksperdid usuvad, et Eesti praktikat saab rakendada ka teistes riikides. Märgitakse, et iga uuendust tuleb hästi analüüsida ja kaaluda ning see peab olema toetatud ka õigusaktidega. Eksperdid märkisid, et kuigi Eesti lahendused on universaalsed, on täna üsna vähe riike, kes on valmis Eesti eeskuju järgima. Mõni ekspert aga märkis, et iga riik on ainulaadne ja piiripunktid on erinevad, seetõttu ei saa Eesti mudelit sajabrotsendiliselt kopeerida, vaid seda saab osaliselt kasutada. Koostööd mõjutab igas riigis palju erinevaid tegureid. Eksperdid nimetasid mõnda ideed liiga progressiivseks, näiteks ideed ühendada organisatsioone. Rõhutatakse, et selles uuringus pakutud ideed võivad olla väga kasulikud uute IBM-i strateegiate praktiliseks rakendamiseks. Mõned eksperdid leiavad, et Eesti on selles küsimuses liiga edumeelne ja põhjapoolne lähenemine ei saa sobida lõunapoolsetele riikidele, kuid on siiski osaliselt kasutatav.

„Eesti lähenemine on väga hea, aga kogu Euroopas seda rakendada... ma ei usu, et see juhtub. Aga see saab rakendatud osaliselt...ma näen, et see toimub... kindlasti ka järgmise 10 aasta jooksul.“ FXB

„Jah, muidugi, nad on universaalsed välja arvatud mõned väga progressiivsed punktid, näiteks see ühendamine. Ülejäänud küsimused, praktilised lähenemised koostööle, jah, need on universaalsed, ma arvan, et kõigil riikidel on kasulik neid praktilisi küsimusi teada“ FXA

„... iga riik peaks töötama selle mudeli järgi, mida ta peab tõhusamaks. Pole ühtegi mudelit, mis sobiks kõigile riikidele, ei.“ LVC

„ Minu vastus on, et see on täiesti universaalne ja väga hea lahendus...Kuid ausalt öeldes ei ole palju riike, kellele järgneda.“ FXC

2.3 Tulemuste analüüs

Selles alapeatükis analüüsib autor läbiviidud empiirilise uuringu tulemusi ja võrdleb neid töö esimeses osas kirjeldatud teoreetiliste käsitlustega. **Esimese uurimisküsimuse** eesmärk oli välja selgitada millised on lähitulevikus sise – ja väliskeskkonnaga seotud väljakutsed, millega on tollil ja piirivalvel koostöö tegemisel oluline arvestada. Keskkonna analüüs on oluline vahend organisatsiooni strateegiliste plaanide koostamiseks. Väliskeskkond on väga ebastabiilne ja pidevalt muutuv. Erinevatest kriisidest ja katastroofidest on saanud kaasaegse elu lahutamatu osa.

Empiirilises uuringus eksperdid andsid hinnangu, et **poliitilised tegurid**, mis tulenevad väliskeskkonnast on olulised ja nendega tuleb piirihalduse meetmete, sealhulgas piirivalve ja tolli koostöö planeerimisel arvestada. Eksperdid rõhutasid, et Venemaa poliitiline olukord on ettearvamatu ning riigid ja organisatsioonid peavad sellega arvestama (käesolev töö, lk 39-40). See arvamus langeb kokku magistritöö teoreetilises osas kirjeldatud väliskeskkonna trendidega. Varasemad uuringud näitasid, et üks keskkonnategureid, millega riikidel tuleb arvestada, on Venemaa poliitiline ebastabiilsus. Olukorra halvenemine julgeolekuvaldkonnas mõjutab ka inimeste ja kaupade voogu (käesolev töö, lk 22-23). Oluline on märkida, et selle teguri mõju peeti oluliseks kõrgematel juhtivatel ametikohtadel töötavate intervjuueeritavate seas. Nad märkisid, et sellest sõltub infrastruktuuri arendamine, sanktsioonide rakendamine jne. Piiripunktide eksperdid uskusid üldiselt, et Venemaa poliitiline olukord võib mõjutada ainult nende töö mahtu või töömeetodeid. Aga kahtlemata kogutud andmete põhjal võib järeldada, et Venemaa poliitiline olukord mõjutab piirihalduse valdkonda. See mõjutab rändevoogusid, infrastruktuuri arengut, suhteid naaberriigi asutustega ja on väliskeskkonna oluline tegur. Sõltuvalt olukorra muutustest võib piiri ületavate inimeste ja kaupade arv suurenda või väheneda. Piiripunktide koormusest sõltub vajadus asutuste koostöö järele piiripunkti tasandil. Venemaa ebastabiilse poliitilise olukorra riskide vähendamiseks on strateegiliste plaanide koostamisel oluline seda suundumust arvesse võtta.

Empiiriline uuring näitas samuti, et **kriisid** avaldavad survet piiripunktidele ja võivad mõjutada koostööd, näiteks tervise- (Covid-19), majandus- (töötus ja sellest tingitud salakaubaveo taseme kasv) ja rändekriisid (käesolev töö, lk 40-41). See arvamus kajastub ka magistritöö teoreetilises osas. Teadlaste arvates on väliskeskkond äärmiselt ebastabiilne ning mitmesugused füüsilised, tehnoloogilised, sotsiaalsed ja majanduslikud muutused võivad toimuda väga kiiresti ja ootamatult (käesolev töö, lk 20). Peaaegu kõik eksperdid ütlesid, et COVID-19 viiruse põhjustatud kriisi mõju oli märkimisväärne, selle mõju oli tugev ja see kriis oli ootamatu. Oluline on arvestada asjaoluga, et empiiriline uuring viidi läbi pandeemia teise laine ajal, kui võeti kasutusele ranged piiravad meetmed ja kriisi mõju piiridele oli eriti tugev. See oli põhjus, miks seda faktorit rõhutasid kõik eksperdid. Paljud eksperdid rõhutasid stabiilse majandusolukorra olulisust, kuna varasemad majanduskriiside kogemused näitasid selgelt, et inimeste heolu halvenemine toob kaasa kuritegevuse ja salakaubaveo taseme tõusu, samuti võib see mõjutada ametnike motivatsiooni ja piiripunktide ressursi. Paljud eksperdid mõistavad, kuidas majanduslik olukord riigis ja maailmas võib piiripunktide tööd mõjutada. Sellest sõltuvad palgad, vabade ametnike arv, töö maht ja nii edasi. Täna elavad kõik

majanduskriisi olukorras ja kokkuhoiu režiimis ega tea, kuidas olukord lähitulevikus areneb. Paljud intervjuudes osalenutest olid tunnistajaks eelmisele majanduskriisile ja mõistavad, milliseid tagajärgi see võib kaasa tuua. Ekspertid on rõhutanud, et rändekriis on piiride mõjutamise osas väliskeskkonna oluline element, kuid seda ei peeta Eesti tänapäeva reaalsuse jaoks piisavalt aktuaalseks. Arvatakse, et see probleem on Euroopa Liidu jaoks väga oluline, eriti selliste riikide jaoks nagu Kreeka, Itaalia, Hispaania. Ekspertid tuletasid meelde hiljuti Venemaal toimunud jalgpalli maailmameistrivõistlusi ja selles osas suurenenud ebaseaduslike sisserändajate voogu. Kuid tänases olukorras, kui kogu maailm on lukus, see probleem on tagaplaanile taandunud. Seda ei välistata, kuid seda ei peeta esmatähtsaks.

Väliskeskkonna **mõju** koostööle on aga keeruline hinnata. Ekspertide arvamused erinesid ja mõned neist märkisid, et väliskeskkond ei mõjuta otseselt koostööd, kuid väliskeskkond võib mõjutada piiri ületavate inimeste arvu, mis omakorda nõuab mõlemalt organisatsioonilt rohkem ressursse. Mõned ekspertid arvasid, et kriisidel on positiivne mõju koostööle, mis võimaldab leida uusi lahendusi ja viia suhted uuele tasemele (käesolev töö, lk 39-43). See arvamus ei lange kokku teadlaste arvamusega, kes usuvad, et kaasaegsel väliskeskkonnal on organisatsioonidele tugev mõju ja globaalseid probleeme ei saa üksi lahendada (käesolev töö, lk 20). Teadlased usuvad, et väliskeskkond sunnib organisatsioone väljakutsetest ülesaamiseks pidevalt muutuma ja sellega kohanema (käesolev töö, lk 21). Sellel arvamuste lahknemisel võib olla palju põhjuseid. Üks peamisi põhjusi on mõiste "väliskeskkond" erinev tõlgendamine. Iga ekspert tõlgendas seda erinevalt. Kui teadlaste jaoks on väliskeskkond globaalseks kontseptsiooniks, mis mõjutab kõiki eluvaldkondi, siis mõne eksperti jaoks tähendab väliskeskkond midagi kaugemat, mis asub väljaspool sisekeskkonda, ja see tekitab raskusi selle mõju hindamisel. Uuringu käigus oli ekspertidel palju lihtsam nimetada sisekeskkonna tegureid kui väliseid, sest nad puutuvad sisekeskkonnaga kokku igapäevaselt. Torkas silma, et inimesed üritavad kõiges otsida positiivset, märkides, et erinevad kriisid avavad uusi võimalusi.

Arvestades eeltoodut, jõudis magistr töö autor järeldusele, et poliitilised, majanduslikud ja sotsiaalsed tegurid on väliskeskkonna olulised elemendid, mis mõjutavad otseselt piiriületuste arvu, rändevoogusid ja salakaubaveo taset. See omakorda mõjutab töömahtu ja piiripunktide töökoormust. Piiratud inim- ja muude ressursside tingimustes on koostöö üks vahenditest, mida saab kasutada sellistele väljakutsetele reageerimiseks. Ehkki ekspertide arvamused väliskeskkonna mõju kohta erinesid, nõustus enamik eksperte, et väliskeskkonna väljakutsetel on koostööle pigem positiivne kui negatiivne mõju. Väliskeskkonna uurimisel sõltub palju

isiklikust tajust, kogemustest, teadmiste tasemest ja võimest leida seoseid globaalsete suundumuste ja igapäevaelu vahel. Üldiselt oli see uuringu osa kõige raskem, kuna paljud eksperdid ei näe väliskeskonna tõsist mõju koostööle. Autori hinnangul, oluline asjaolu, miks väliskeskonna mõju hindamine oli keeruline, seisneb selles, et Eesti on väike riik ning piirivalve ja tolli koormus ja ressursid on suhteliselt väike. Väliskeskonna mõju tunnetamiseks on vaja väga suurt stressi, näiteks COVID-19 kriis, mida kõik eksperdid pidasid oluliseks. Võib järeldada, et Eesti piirivalve ja tolli jaoks ei ole välise keskkonna mõju märkimisväärne ja selle hindamine on problemaatiline selle tõttu, et piiri ületavate kaupade ja inimeste arv on suhteliselt väike ja ainult tõsised muudatused väliskeskonnas võivad koostööd mõjutada. Mis omakorda tähendab asutustevahelise koostöö suuremat stabiilsust.

Organisatsioonide sisekeskkond on ka oluline tegur koostöö loomisel ja arendamisel. Sisekeskkonnas võivad toimuda protsessid, millel on positiivne või negatiivne mõju organisatsioonidevahelisele koostööle. Empiirilises uuringus kogutud andmed on näidanud, et **tänane sisekeskkond** toetab piirivalve ja tolli koostöö arendamist. Täna eksisteerivad suhtluskanalid erinevatel tasanditel, organisatsioonid täidavad osaliselt üksteise funktsioone, mis viitab suurele usalduse tasemele, Eesti seadusandlus annab koostöö valdkonnas laia tegevusala, infrastruktuur ja tööruumid kavandatakse koos ja innovaatiline lähenemisviis on tõhus vastus ühiskonna suurenevatele ootustele. Võrreldes paljude EL-i riikidega on Eesti selles valdkonnas saavutanud häid tulemusi (käesolev töö, lk 44). Mitmetasandilise kommunikatsiooni olulisust märgivad ka teadlased ja seda kirjeldatakse töö teoreetilises osas. Usalduse ja suhete formaalsuse tase on teadlaste arvamusel ka sisekeskkonna väga oluline tegur (käesolev töö, lk 24). Sisekeskkonna uurimise võib nii teoreetilises osas kui ka empiirilises uuringus jagada mõtteliselt kaheks osaks: eduka koostöö eeldused ja takistused või probleemid. Piirivalve ja tolli suhete arendamisel olulisi sisekeskkonna alustalasi võib ülaltoodud silmas pidades hinnata positiivselt. Peaaegu kõik eksperdid kirjeldasid sisekeskkonda positiivselt, rõhutades saavutusi ja positiivseid aspekte, mainides, et isegi EL-i mastaabis on Eesti eeskujuks teistele riikidele. Professionaalsetes ringkondades on sünkroniseeritud kontrollide mudel tõepoolest hea praktika ja seda kinnitavad ka Euroopa Komisjoni suunised. Tõepoolest, selliste koostöömudelite rakendamiseks, nagu täna on juurutatud Narvas ja Sillamäel, on vaja läbi viia nii seadusandlike kui ka teiste muudatuste kompleks, mida on Eestis viimase 10 aasta jooksul edukalt tehtud. Kahtlemata mõjutas see edulugu sisekeskkonda ja sai heaks aluseks koostöö edasiseks arendamiseks. Eesti mudel on üsna haruldane, annab tulemusi ja selle rakendamine on kindlasti viinud sisekeskkonna paranemiseni. Sõltumata juhtimise tasemest, vanusest ja

kogemusest, peavad Eesti eksperdid sisekeskkonda väga stabiilseks, positiivseks ja koostööaltiks.

Sisekeskkonna teine mõtteline osa on olemasolevad probleemid ja takistused. Ekspertid nimetasid paljusid tegureid, mis mõjutavad koostööd negatiivselt või takistavad koostöö arengut. Nii märgiti, et seadus annab piirivalvuritele ja tolliametnikele erinevaid õigusi ja kohustusi, eksisteerib tõsine erinevus ametnike palkades, haridus ei ole tänapäeval ühtne ning üldteadmised omandatakse reeglina erikursuste kaudu, mitte ühiselt jne (käesolev töö, lk 43-49). Teadlased peavad sisekeskkonna mõju üsna tugevaks, märkides, et organisatsiooniline kultuur, väärtused, seadused, strateegiad ja muud tegurid mõjutavad koostöö edukust (käesolev töö, lk 23). Kõik ekspertide nimetatud sisekeskkonna tegurid langevad kokku töö teoreetilises osas kirjeldatud väljakutsete ja oluliste aspektidega (käesolev töö, lk 24-25). Ekspertid nimetasid konkreetsemaid väljakutseid, kuid kõik need kuulusid sisekeskkonna väljakutsete laiemale teadusliku sõnastuse ja klassifikatsiooni alla. Ekspertidel oli sisekeskkonda palju lihtsam analüüsida, sest see on nende igapäevaelu lahutamatu osa. Igal tasandil eksperdid nimetasid erinevaid probleeme ja takistusi, kuigi paljud neist langesid kokku. Huvitaval kombel pidasid palgavahet oluliseks elemendiks kõik madalaima palgaga organisatsiooni esindajad, kõrgeima palgaga organisatsiooni esindajad aga pidasid seda tegurit vaid osaliselt oluliseks. Arvamused erinesid ka mõnedes teistes küsimustes, näiteks seadusest tulenevate õiguste ja kohustuste erinevuste osas - kui mõned pidasid seda negatiivseks teguriks, siis teised soovisid jätta kõik nii nagu on. Üldiselt näitas sisekeskkonna analüüs, et sisekeskkonnas on palju takistusi ja väljakutseid, millega tuleb tegeleda. Palju sõltus sellest, kuidas inimesed tajuvad olemasolevat olukorda ja nende enda kogemust. Väga olulist rolli mängis asjaolu, kas inimene on visionäär või realist. Visionäärid nimetasid palju probleeme ja pakkusid mitmeid lahendusi, otsides võimalusi koostöö arendamiseks. Realistid väitsid, et kõik on hea ja töötab suurepäraselt ja rääkisid koostöö arendamisest tagasihoidlikult. On võimalik jälgida mustrit, et mida kõrgem on intervjuueritava juhtimistase, seda rohkem probleeme ta suudab tuvastada ja lahendusi pakkuda. Oluline on ka intervjuueritavate kogemus. Mida rohkem kogemust, seda rohkem probleeme ja lahendusi olid eksperdid võimelised pakkuda.

Võrreldes välis- ja sisekeskkonna mõju koostööle, näitab uuring selgelt, et sisekeskkond on koostöö arendamisel kõige olulisem element. Kuigi kõik eksperdid märgivad selles valdkonnas koostöö kasulikkust ja häid tulemusi, nimetati lisaks teoreetilises osas toodud väljakutsetele ka palju tänapäeval eksisteerivaid praktilisi probleeme. Seega järeldab magistr töö autor, et

organisatsioonid peaksid pöörama rohkem tähelepanu sisemisele keskkonnale ja sellest tulenevatele väljakutsetele, mitte välisele keskkonnale. Väliskeskkonna väljakutsed mõjutavad piirihaldust kahtlemata, kuid sisekeskkond mõjutab otseselt koostööd. Kõigi ülaltoodud tegurite mõju hindamine ei ole selle töö eesmärk ja seda saab eraldi uurida, kuid nimetatud väliste ja sisemiste tegurite suhe võimaldab mõista sisekeskkonna suurimat olulisust.

Teise uurimisküsimuse eesmärk oli selgitada välja, millised on piirivalve ja tolli eeldused ja võimalikud lahendused eelpool toodud väljakutsetega toimetulemiseks. Empiirilise uuringu jaoks valiti 4 stsenaariumi, mis kirjeldasid 4 võimalikku väljavaadet koostöö arendamiseks. Uuringus jäid eksperdid eriarvamusele, milline väljatöötatud stsenaariumidest on kõige tõenäolisem. **Esimese stsenaariumi** osas olid eksperdid selle radikaalse olemuse tõttu ettevaatlikud. Mõned nõustusid, et ühinemine üheks organisatsiooniks on kasulik mitmel põhjusel. Teised ütlesid, et see pole realistlik ja on kasutu, esitades oma objektiivsed argumendid. Sõltuvust vanusest, kogemustest ega organisatsioonist ei leitud, aga piiripunktidega otseselt seotud või töötavad inimesed suhtusid sellisesse arengusse positiivsemalt. Võib-olla on selle põhjuseks ametnike igapäevane sisekeskkonnast tulenevate väljakutsete suur arv, mida saaks ühendamise kaudu minimeerida. Siin mängib olulist rolli ka inimese isiklik tajus ja see, kas ta vaatab julgelt tulevikku või hindab olukorda tänase olukorra põhjal. Vaid vähesed väitsid, et selline ühendamine oleks kahtlemata kasulik, paljud siiski kahtlesid või lükkasid sellise idee tagasi. Esimese stsenaariumi hindamine põhineb suuresti iga eksperdi isiklikul kogemusel ja igapäevasel väljakutsete mahul. Mida rohkem ametnikud peavad sisekeskkonna probleeme lahendama, seda suurem on soov juhtimissüsteemi lihtsustada ja ühendada organisatsioone. Või teisisõnu, mida rohkem ekspert sisekeskkonnast tulenevate probleemide lahendamisel osales, seda rohkem kasu ta esimeses stsenaariumis näeb. Võrreldes neid arvamusi teoreetiliste lähenemisviisidega, et koostöö hõlmab algus-, kesk- ja lõpukomponentidega protsesse (käesolev töö, lk 26), võib järeldada, et koostöö piirivalve ja tolli vahel on hetkel keskfaasis, kuna ühtne organisatsioon oleks järgmise taseme algusetapp ja tähendaks olemasoleva etapi lõppu. Esimese stsenaariumi pooldajad toetavad *structural contingency* lähenemist ja leiavad, et organisatsioonid peaksid aktiivselt kohanema välis- ja sisekeskkonna väljakutsetega.

Ekspertid pidasid **teist stsenaariumi** kõige realistlikumaks, pidades seda lähenemist ratsionaalseks ja aastate jooksul tõestatuks. Samm-sammuline areng viib suhte edasi, aitab rahulikult uutele väljakutsetele reageerida ja probleeme lahendada. Mõned eksperdid märkisid

siiski, et selline stsenaarium pole paljutõotav ega uuenduslik. Ka selles küsimuses polnud üksmeelt. Esimest stsenaariumi toetavad visionäärid loobusid kas radikaalselt teisest stsenaariumist või pakkusid teise stsenaariumi raames liikumist esimese stsenaariumi suunas. Realistid peavad seda stsenaariumi koostöö arenguks kõige optimaalsemaks. Teise stsenaariumi pooldajad väidavad põhimõtteliselt, et piirivalve ja tolli koostöö areneb väikeste võitude kaudu, kuid *structural inertia* järgi. Nemad on nõus, et koostööd tuleb arendada, aga ilma suurte struktuursete muudatusteta. See on peamine erinevus visionääride ja realistide vahel. Visionäärid on valdavalt *structural contingency* toetajad, realistid toetavad valdavalt *structural inertia* lähenemist. Mõlemal on täiesti põhjendatud, objektiivne argumentatsioon selle kohta, miks see konkreetne lähenemine on õige, kuid ükski neist ei välista võimalust rakendada vastupidist lähenemisviisi.

Eksperdid hindasid **kolmandat stsenaariumi** samuti erinevalt, kuna lähtusid tulemuste säilitamise mõiste isiklikust tõlgendamisest. Mõni nägi selles heade praktikate positiivset tugevdamist, teine aga seisakut ja arengupuudust, mis võib viia suhete halvenemiseni. Mõned eksperdid pidasid teise ja kolmanda stsenaariumi hübriidi kõige optimaalsemaks. Selle stsenaariumi toetajad on need realistid, kes mõistavad hästi praegust olukorda, kus kõik asutused on hõivatud tervisekriisi lahendamise ja mõistavad, et sellises olukorras pole piirivalvurite ja tolliametnike koostöö arendamine esmatähtis, kuna piiripunktides liiklus väheneb märkimisväärselt. Koostööd on vaja säilitada, kuid tuginema tuleb täna toimuvale. See lähenemine on *structural inertia* põhine ja tuleneb väliskeskkonna väljakutsest. Seega kinnitavad need eksperdid, kes peavad seda stsenaariumi kõige realistlikumaks, väliskeskkonna mõju olulisust koostööle, ehkki uuringu esimesele küsimusele vastates oli seose leidmine keeruline (käesolev töö, lk 25).

Ainus asi, millega eksperdid olid 100% nõus, oli see, et **koostöö lõpp** pole absoluutselt realistlik stsenaarium. Seda arvamust toetasid seadused, kinnitused koostöö vajalikkuse ja kasulikkuse kohta ning vastastikune soov jätkata koostööd (käesolev töö, lk 52). See arvamus on otseselt seotud sisekeskkonna positiivse kirjeldusega, mis on aastate jooksul loodud ja mis on eriti tugevnenud viimasel ajal, kui koostöö valdkonnas võeti kasutusele innovaatilisi lahendusi (käesolev töö, lk 64). See kõik on loonud kindla aluse, mille ekspertide hinnangul saab hävitada ainult tõsiste poliitiliste muutustega. See hinnang kinnitab teoreetilisi lähenemisviise, mis rõhutavad koostöö, pideva arengu ja suhtlemise tähtsust, ning näitab selgelt ka organisatsioonide psühholoogilist lähedust (käesolev töö, lk 13, 15-17).

Ekspertid näevad suhete võimalikku arengut peamiselt kolme stsenaariumi raames. Kõige rohkem eelistati teist stsenaariumi, mis on kõige stabiilsem ja aastate jooksul tõestatud. Realistid ja visionäärid kalduvad teisest stsenaariumist kõrvale vastavalt esimese või kolmanda stsenaariumi suunas. Võib üheselt järeldada, et piirivalve ja tolli identiteet kujuneb väikeste võitude kaudu ja on praegu protsessi keskmises faasis. Realistid ja visionäärid võib jagada ka *structural contingency* ja *structural inertia* toetajateks, mis on omakorda seotud maailmavaatelistega erinevustega.

Ehkki tulevikku on üsna raske ennustada, märgivad ekspertid samm-sammulise arengu stsenaariumi raames, et lähitulevikus tasub töötada koostöö parandamise, suhtlusprobleemide minimeerimise, ühisosa otsimise, kriiside ennustamise ja neile õigesti reageerimise nimel. Välisest keskkonnast tulenevad probleemid, dubleerimise kõrvaldamine, ametnike vahetamine, strateegilise planeerimise parandamine, teenuste arendamine piiriületuse lihtsustamiseks on olulised suunad mõlema organisatsiooni jaoks. Samuti tuleb töötada protsesside automatiseerimise nimel. Nendes valdkondades koostöö parandamiseks tegid ekspertid mitmeid praktilisi ettepanekuid, mida võiks nende arvates tulevikus rakendada (käesolev töö, lk 52-53). Kõik need arengusuunad kajastavad ühel või teisel määral töö teoreetilises osas kirjeldatud välisest ja sisekeskkonnast tulenevaid väljakutseid. Seega võib järeldada, et empiirilises uuringus kogutud andmed on kooskõlas käesolevas töös kirjeldatud teoreetilise raamistikuga.

Samuti koguti empiirilises uuringus 11 ettepanekut, milliseid praktilisi lahendusi saab Eestis rakendada piirivalve ja tolli koostöö edasiarendamiseks. Ettepanekud on vastus olemasolevatele sise- ja väliskeskkonna väljakutsetele (käesolev töö, lk 53-55). Ekspertid tegid sise- ja väliskeskkonna väljakutsetel põhinevaid ettepanekuid, mille nad said uuringu esimesele küsimusele vastates tuvastada. Kuna väliskeskkonna mõju hindamine osutus üsna keeruliseks, on enamus ettepanekutest sisekeskkonna parandamisele suunatud ideed, mitte reaktsioon välistele väljakutsetele. Iga ekspert pakkus praktilisi lahendusi, mis aitaksid lahendada probleeme, millega nad igapäevaselt silmitsi seisvad. Kommunikatsiooni, strateegilise juhtimise ja hariduse probleemid on paljude ekspertide arvamusel esmatähtsad, kuna need mõjutavad kõiki koostöös osalejaid, olenemata kogemusest, tasemest või organisatsioonist. Esitatud ettepanekute arv näitab suurt arenguruumi ja vajadust koostöö progressiivse arendamise järele. Suhete progressiivse arengu olulisust on töö teoreetilises osas korduvalt märgitud (käesolev töö, lk 15-17, 19).

Kolmanda uurimisküsimuse eesmärk oli selgitada välja, kuivõrd on välja töötatud stsenaariumid tõenäolised ja pakutud Eesti lahendused universaalsed ja rakendatavad koostöö edukaks toimimiseks EL piiripunktides. Sellele küsimusele vastamiseks viidi läbi intervjuud viie eksperdiga neljast ELi riigist. Oma vastustes kirjeldasid eksperdid oma riikide olukorda ja tuvastasid mõned takistused koostöö arengule, hindasid kõigi nelja stsenaariumi rakendamise otstarbekust ja hindasid kõiki 11 pakutud ideed. Nii märkisid eksperdid, et paljudes riikides areneb koostöö positiivselt, mis langeb kokku Eesti ekspertide hinnanguga koostöö valdkonnas (käesolev töö, lk 64). See tähendab, et üldiselt areneb piirivalve ja tollivahelise koostöö ELis positiivselt. Märgitakse, et järk-järgult võetakse kasutusele erinevad uued lahendused ja viiakse läbi pilootprojekte, mis on Eesti praktikas ka väga aktuaalne. Sünkroniseeritud kontrollide kasutuselevõtt teistes ELi riikides ei saa rääkida (isegi Leedu projekt on praegu peatatud), kuid lihtsamaid lahendusi ikkagi rakendatakse. Selle lähenemise raames võib rääkida pidevast arengust ja suhtlemisest, mis kaugemas tulevikus võib tähendada julgemaid samme integratsiooni suunas. Liikmesriikides pidevalt koostatakse ja ajakohastatakse lepinguid, mis on koostöö oluline põhitingimus. Sellest räägib ka selle magistritöö teoreetiline raamistik (käesolev töö, lk 12-13).

Ekperdid märkisid, et automaatika, IT, õigusloome, strateegilise juhtimise, hariduse valdkonnas on palju kokkupuutepunkte. Eesti eksperdid jõudsid sisekeskkonna hindamisel sarnastele järeldustele (käesolev töö, lk 64-65). Siiski märgitakse, et edasiseks arendamiseks on suur arenguruum ja Eesti näide on kasulik, kuna tänapäeval on edukaid koostöölugusid vähe. Uuringu tulemused näitasid, et sisekeskkonnaga seotud aspektid on asjakohased ka teiste riikide jaoks. Nii on ka teiste EL riikide puhul sisekeskkonna väljakutsed peamine takistus koostöö arendamisel. Takistuseks võivad saada seadusandlus, inimtegur, ajaloolised harjumused, hirm muutuste ees, kõrgemate ametnike määramise ja otsuste tegemise süsteem, organisatsioonikultuur, organisatsiooniline struktuur, poliitika personalijuhtimise valdkonnas, ühtse Euroopa koostöö arengustrateegia puudumine (käesolev töö, lk 56-57). Tasub märkida erinevust sisekeskkonna tegurite hinnangutes, mida on nimetanud teiste riikide eksperdid. Paljud sisekeskkonna tegurid, mida nimetati, pole Eesti jaoks aktuaalsed. Suure tõenäosusega on see tingitud asjaolust, et paljud neist teguritest on Eesti piirivalve ja toll juba arenguteel ületatud – muudetud on seadusandlust, struktuure, harjumusi jne. Seega võib järeldada, et probleemid, millega seisavad silmitsi riigid, kus koostöö tase erineb Eesti tasemest, ei ühti Eesti omadega. Eesti puhul on paljud neist juba lahendatud. Siit võib omakorda ~~võib~~ järeldada, et

probleemid, millega organisatsioonid koostöö ülesehitamisel kokku puutuvad, sõltuvad saavutatud koostöö tasemest ja mida suurem on koostöö tase, seda sarnasemad on väljakutsed.

Väljatöötatud stsenaariumide tõenäosuse hindamisel lähtusid eksperdid põhimõtteliselt praegusest olukorrast ELis ja nendes riikides toimuvast ning isiklikest kogemustest selles valdkonnas. Kui mõned eksperdid hindasid stsenaariume rohkem olemasolevate takistuste põhjal, siis mõned lähenesid küsimusele strateegilisema tulevikuvaatega. Seega hindasid paljud eksperdid esimese stsenaariumi rakendamise tõenäosust ELis väga madalaks ja nimetasid erinevaid takistusi piirivalvurite ja tolliametnike ühendamisel üheks organisatsiooniks. Mõned eksperdid peavad seda koostöövormi siiski kõige arenumaks ja leiavad, et sellega peaks tegelema kõikidel tasanditel. Märgitakse, et Euroopa Liidu institutsioonid võiksid olla liikmesriikidele eeskujuks ning esimese sammuna võiks ühendada Frontex'i ja CELBET'i. Nagu ka Eesti ekspertide puhul, arvamused erinesid maailmavaadete järgi. Need, kes hindasid olukorda tänase reaalsuse põhjal, ütlesid, et esimene stsenaarium pole reaalne. Need, kes vaatavad tulevikku ja lähtuvad strateegilisest vaatest, nägid selles stsenaariumis palju eeliseid.

Nii nagu Eesti eksperdid, peavad paljud EL-i eksperdid kõige realistlikumaks stsenaariumiks *structural inertia* ja suhete järkjärgulist arendamist. ELi eksperdid peavad teist stsenaariumi kõige realistlikumaks ja praktilisemaks. Märgitakse, et tänapäeval töötab enamik riike täpselt sellise süsteemi järgi. See lähenemine on aastate jooksul tõestatud, ei nõua radikaalseid muudatusi ja pakub samm-sammulist arengut. Teised eksperdid peavad sellist stsenaariumi arengut mitte pakkuvaks. Märgitakse, et paljudes riikides on koostööleping vaid formaalsus, mis annab vähe praktilist kasu (käesolev töö, lk 58). Kõik eksperdid pidasid kolmandat stsenaariumi ebasobivaks ja kirjeldasid seda kui ühe koha peal seismist. Täna võib Euroopa Liidus peamine arutelu olla kahe esimese stsenaariumi vahel. Mõlemad stsenaariumid on progressiivsed ja pakkuvad arengut, kuid erineva kiiruse ja radikaalsusega. Nagu ka Eesti ekspertide puhul, sõltuvad arvamused intervjuueeritavate maailmavaatest. Need, kes praeguste probleemidele tähelepanu ei pööra, kalduvad pigem esimese stsenaariumi poole, need, kes seisavad igapäevaselt silmitsi olemasolevate takistustega, toetavad teist stsenaariumit. Sarnaselt Eesti ekspertidega välistasid ELi eksperdid koostöö lõpetamise võimaluse täielikult (käesolev töö, lk 59). See räägib heast aluspõhjast koostöö pikaajaliseks arendamiseks kõigis ELi riikides.

Eesti ja ELi ekspertide arvamusi analüüsid võib jõuda järeldusele, et piirivalve ja tolli koostöö arengut saab vaadelda kahes suunas: tulevikku vaatava (strateegilise) ja ettevaatliku arengu seisukohalt. Seega näevad tulevikku vaatavad eksperdid tolli ja piirivalve ühendamist erinevatel

tasanditel kui ühte kasulikku varianti nii organisatsioonidele endile kui ka ühiskonnale. Nad usuvad, et see on õige arengusuund. Ekspertid, kelle hinnangu aluseks on praegune olukord, usuvad, et positiivseid näited koostööst tuleb kindlaks määrata, kaalutleda nende rakendamise võimalust ja liikuda samm-sammult edasi ilma radikaalsete muutusteta. Mõlemad suunad on absoluutselt õigustatud, ratsionaalsed ja põhjendatud ning põhinevad maailmavaate erinevusel. Tulevikus saab läbi viia mõjuanalüüse ja muid uuringuid, et hinnata radikaalsete muudatuste rakendamise vajadust ja kasulikkust. Arengu jätkamine vastavalt praegusele mudelile võib olla tõhus ka tingimusel, et pidevalt rakendatakse uuenduslikke lahendusi ja koostöö ei halvene. Asjaolu, et nii Eesti kui ka EL-i ekspertide arvamused sõltuvad paljuski nende isiklikust maailmavaatest, viitab sellele, et EL-il puudub täna selles valdkonnas ühtne ja selge poliitika. Paljudes riikides arvatakse, et praegune olukord on hea ja pime usk töötavasse mudelisse jätkub. Kuigi paljud ekspertid räägivad positiivsest arengust ja heast olukorrast oma riikides, väidavad nad samal ajal, et ELis on väga vähe positiivseid näiteid koostööst. Sellised arvamused panevad mõtlema, kui tõhusad on praegused koostöö arendamise meetodid (lepingud, järkjärguline arendamine jne). Võib-olla võiks uueks arenguharuks saada Euroopa Liidu ühtne poliitika selles valdkonnas (mitte pehmed soovitusel, vaid seadused või määrused), mis kohustaksid riike rakendama parimaid praktikaid. Siiski tuleb mõista, et kõik head praktikad pole universaalsed.

Eesti ekspertide pakutud ideid hinnates erinesid EL-i ekspertide arvamused samuti. Suurimat toetust pälvisid ideed luua kõrgeimal tasemel töörühm, luua kontaktide võrgustik, ühtlustada haridust osaliselt või täielikult, juhtida infovoogusid ühiselt, rakendada üldkoosolekute ja ühiste ürituste praktikat. Need ideed said oma universaalsuse, järjepidevuse ja kasulikkuse tõttu kõige rohkem toetust. Kõik need ettepanekud pole radikaalselt uued, kuid on loogilised ja töötavad vahendid, mida mõnes riigis on juba täielikult või osaliselt rakendatud. Ekspertidel on lihtsam positiivselt hinnata kusagil juba nähtu kasulikkust või seda, mida nad ise juba kasutavad. Seega võib ettepanekute universaalsust seostada nende suhteliselt väikese uudsusega. Mida ekstravagantsem ja innovaatilisem on ettepanek, seda vähem usaldust ja rohkem kahtlusi. Kui ettepanek on juba kusagil rakendatud ja on oma praktilisust tõestanud, käsitletakse seda positiivsemalt.

Ühtse palgapoliitika ideed peavad üldjuhul kasulikuks nende riikide esindajad, kus palgad on erinevad. Märgitakse, et see aitaks vähendada ka korrupsiooniriske. Siiski märgitakse, et see lahendus on kasulik siis, kui on rakendatud funktsioonide delegeerimise süsteem, kuna

klassikaliselt täidavad ametnikud ikkagi erinevaid ülesandeid. Üldiselt on palgaga seotud küsimused väga mitmekülgsed ja inimesed kipuvad palkadega rahulolematuks jääma. Nii et riikides, kus palgad on sarnased, räägitakse erinevast täidetavate funktsioonide arvust ja kui palgad on erinevad, siis palkade ühendamisest. On tõepoolest oluline, et riigiteenistujad, kes täidavad sarnaseid või identseid kohustusi, saaksid sama palka. See teema on Eesti jaoks (eriti Narva piiripunkti ja Sillamäe piiripunkti jaoks) väga aktuaalne, kuid selle mõtte laiemas plaanis käsitlemine on problemaatiline. Sellel ettepanekul on kaks arenguviisi: töötada välja Eestis selge ametnike palgapoliitika või kehtestada piirivalvuritele ja tolliametnikele ühtne Euroopa palk (see tundub vähem realistlik). Täna puudub Euroopas selles küsimuses ühine arusaam ja hea praktika. Isegi Eesti piiripunktide näitel võib ametnike palkade ühtsuse korral ette näha rahulolematust, sest piirivalvuritel on ka politsei pädevus, mida tolliametnikel täna pole. Võib järeldada, et ühtset palka saab kehtestada ainult täieliku struktuurilise ühtsuse tingimustes, kui ametnikud täidavad täpselt samu ülesandeid.

Ekspertid pidasid ülesannete delegeerimise ideed liiga radikaalseks ja raskesti rakendatavaks. See arvamus on täiesti arusaadav ja õigustatud asjaoluga, et tänapäeval delegeeritakse funktsioone ainult Soomes ja Eestis. Soome pole seda praktikast teistes piiripunktides pikka aega laiendanud. Leedu on pilootprojekti tänaseks peatanud. Selliste praktikate vähene arv tekitab ekspertides kahtlusi selle tõhususes. Kui varem mõtles Läti funktsioonide delegeerimise mudeli kasutuselevõtule, siis tänapäeval pole see idee enam päevakorras. Seega on tänapäeval keeruline pidada funktsioonide delegeerimise mudelit universaalseks ja selle rakendamise edasist saatust ELi piiripunktides on raske ennustada. Selle mudeli edukas laiendamine Euroopas nõuab poliitilist tahet ja selgeid tulemusnäitajaid. Paljud eksperdid kahtlevad, kas funktsioonide delegeerimise mudeli kulud katavad sellest saadava kasu. Jagatud ressursside haldamise ideed ei peetud ka piisavalt universaalseks, kuna see võib olla asjakohane ainult funktsioonide delegeerimise poliitika rakendamise raames.

Kontaktametnike ideed peeti heaks esimeseks sammuks, kuid soovitati koos töötada töögrupi raames või luua eraldi struktuuriüksus või ekspertiisikeskus (kuna kontaktametniku tõhusus sõltub palju tema põhendumusest). On positiivne, et paljud eksperdid toetasid ideed tihedamast kontaktist asutuste vahel, pakkudes vaid veidi erinevaid vorme, täiendades seeläbi ideed. Üldiselt hindavad eksperdid kommunikatsiooni parandamisele suunatud algatusi positiivselt. Tõenäoliselt on see tingitud asjaolust, et mitmetasandiline kommunikatsioon on sisekeskkonna üks peamisi väljakutseid. Seda kinnitavad nii selle töö empiirilise uuringu

järeldused kui ka teoreetiline raamistik. Teised ELi ekspertide pakutud vormid tulenevad suuresti nende asutuste suurusest. Eesti kontekstis, kus piirivalve ja toll pole nii arvukad, võib ettepanekut pidada paljulubavaks, võttes arvesse mõningaid ELi ekspertide poolt esile toodud nüansse.

Organisatsioonide ühendamise ideed peetakse kasulikuks ELi tasandil. Riiklikul tasandil ühendamist ei peeta tänapäeval asjakohaseks. Huvitav on see, et paljud eksperdid pidasid ühinemist ELi organisatsioonide (nt frontex) või projektide (nt CELBET) tasandil paljulubavaks, kuid nad ei näe oma riigis piirivalve ja tolli ühendamist. Võib järeldada, et riigid ootavad ülalt selget signaali, et ühendamine on kasulik ja see on koostöö valdkonna tulevik. Võib ka arvata, et vastupidi EL-i tasandil oodatakse sellist signaali liikmesriikidelt. See ootus tekitab dilemmat, mis võib pärsida koostöö arengut. Ühelt poolt, kui EL demonstreerib selgelt tolli- ja piirifunktsioonide ühtlustamist, saadaks see signaali kõigile liikmesriikidele. Teisalt, kui riigid hakkaksid ühendama tolli ja piirivalvet, annaks see EL-ile selge signaali. Kuni pole kummalgi poolel poliitilist tahet ja strateegilisi otsuseid, on ennatlik rääkida ühendamisest.

Ühisoperatsioonide ja õpuste ideed ei peetud uuenduslikuks ning seda nimetatakse igapäevapraktikaks ja rutiiniks (käesolev töö, lk 59-61). See arvamus on täiesti õigustatud, sest ühisoperatsiooni praktika on tõepoolest väga laialt levinud. Võib-olla pole täna Eestis selget plaani õppuste ja operatsioonide läbiviimiseks ning selline lähenemine tuleks kasutusele võtta.

Läbiviidud empiirilise uuringu põhjal võib 2,3,7,8 ja 9 ideed pidada piisavalt universaalseteks kasutamiseks ka väljaspool Eestit. Ideid 4,5 ja 6 saab osaliselt kasutada ja rakendada, võttes arvesse erinevaid nüansse. Ideed 1, 6 ja 10 on kasulikud ainult riikidele, kes kasutavad või kavatsevad kasutada funktsioonide delegeerimise süsteemi. Idee 11 ei ole uuenduslik ja seda kasutatakse laialdaselt. Nii võtab töö autor ülaltoodu kokku ja teeb ettepaneku kategoriseerida Eesti ekspertide poolt pakutud lahendusi järgmiselt:

Kasulikud ja universaalsed lahendused nii Eestis kui teistes EL riikides:

- 1) Luua ühtne alaline töörühm piirivalve ja tolli peamajade juhtkonna tasemel, mille ülesannete hulka kuulub muuhulgas mõlema organisatsiooni strateegiate ja visiooni väljatöötamine. Oluline riikidele, kus seda praktikat pole veel kasutusele võetud
- 2) Luua kontaktide võrgustik erinevatel tasanditel tihedama teabevahetuse eesmärgil, et vältida dubleerimist erinevates valdkondades

- 3) Hinnata piirivalve ja tolli koolitusprogrammide osalise või täieliku integreerimise võimalust
- 4) Töötada välja meetodid infovoogude ühtseks haldamiseks, et vähendada kogutud teabe mahtu ja välistada dubleerimist
- 5) Viia läbi perioodilised ametlikud ja mitteametlikud ühisüritused kõikidel tasanditel

Tingimisi kasulikud ja universaalsed Eesti ekspertide poolt pakutud lahendused ELis:

- 1) Ühtlustada palgapoliitikat. See on oluline riikidele, kes kasutavad funktsioonide delegeerimise süsteemi
- 2) Rakendada kontaktametnike praktikat või selle lahenduse teisi vorme
- 3) Tolli ja piirivalve ühendamise EL organisatsioonide ja/või projektide tasandil (esimese sammuna Frontex ja CELBET)

Vähe universaalsed lahendused:

- 1) Funktsioonide delegeerimise süsteemi laiendamine kõigile piiripunktidele
- 2) Ressursside ühtne haldamine
- 3) Tolli- ja piirivalvurite ühendamise riiklikul tasandil

Selles magistritöös analüüsiti teoreetilisi lähenemisviise ja koguti empiirilisi andmeid välis- ja sisekeskkonna mõju kohta piirivalve ja tolli koostööle. Kogutud andmete põhjal järeltab autor, et väliskeskkonnal pole otsest mõju koostööle, vaid see mõjutab piiri ületavate inimeste arvu või töö mahtu, mis omakorda võib mõjutada asustuste vahelist koostöö vajadust. Väliskeskkonna kriisid ja väljakutsed loovad koostöö parandamiseks soodsa keskkonna, kuna sunnivad organisatsioone oma protsesse ja ressursside haldamist uute tingimustega kohandama. Empiirilistest uuringutest selgus, et sisemise organisatsioonikeskkonna suundumused on koostöö seisukohalt palju olulisemad. Ehkki tänapäeval on suundumused enamasti positiivsed, on organisatsioonidel palju tegureid ja probleeme, millel on otsene mõju koostööle. Sisekeskkonna suundumused võivad anda koostöövektorile positiivse suuna või halvendada organisatsioonidevahelisi suhteid.

Ekspertide hinnangud põhinevad suuresti nende maailmavaatel ja eksperdid jagunevad peamiselt kaheks: visionäärid ja realistid. Nii üritavad visionäärid praeguseid probleeme eirata, sest need on lahendatavad. Ja realistid lähtuvad tänasest reaalsusest ja vaatavad tulevikku

hoolikamalt. See jaotus viitab ühise lähenemisviisi puudumisele piirivalve ja tollivahelise koostöö arendamisel. Täna puudub ühine visioon ELi tasandil, kuidas koostööd tuleks arendada. Jah, täna on Euroopa Komisjon koostanud mitmeid koostöö arendamise soovitusi versioone, mis kirjeldavad häid praktikaid ja peamisi strateegilisi suundi, kuid see dokument on „pehme õigus“ ja riigid tõlgendavad seda erinevalt. Täna ELis on piirivalve ja tolli koostöö kohta üsna vähe positiivseid näiteid. Eksperdid ei ole valmis rakendama selliste riikide nagu USA ja Kanada praktikat Euroopa Liidu reaalsuses.

Olemasolevate ja võimalike riskide põhjal pakuti välja 11 ideed, mida saab Eestis rakendada koostöö edasiseks arendamiseks. Kõik 11 ideed on seotud Eesti reaalsusega piirivalve ja tolli vahelise koostöö valdkonnas. Empiirilise uuringu teises osas koguti andmeid pakutud ideede universaalsuse kohta. Nendest viit saab kasutada ka EL-i tasandil ja need on üsna universaalsed; osaliselt universaalsed on kolm ideed; kolm ideed ei ole piisavalt universaalsed; üks idee leiti olevat kasulik, kuid mitte uuenduslik. Seega soovib magistr töö autor ELi riikide piirivalve ja tolliasutustele kaaluda viie ülalnimetatud universaalse idee rakendamise võimalust ning PPA ja MTA juhtkonnal kaaluda kõigi selle magistr töö empiirilises uuringus välja töötatud ideede võimaliku rakendamise võimalust ja hinnata nende eeliseid.

Keeruline on teha ettepanekuid selle kohta, kuidas arendada Euroopa Liidus piirivalve ja tolli koostööd ilma ühtse poliitilise tahte ja selgete strateegiliste otsusteta. Vaatamata soovitusi olemasolule arendab iga riik koostööd omal moel, püüdes rakendada neid häid praktikaid, mida nad peavad enda jaoks kasulikuks. Funktsioonide delegeerimise mudelit ei aktsepteeri tänapäeval kõik riigid ühtselt ja seda käsitletakse ettevaatusega, kaheldes selle tõhususes. Sisekeskkonna probleemid sõltuvad suuresti sellest, millisel tasemel tehakse koostööd igas konkreetses riigis. See oli põhjus, miks 11-st Eesti ideest ainult 5 loeti universaalseks. Eesti reaalsus erineb palju teiste EL-i riikide tegelikkusest ja Eestis tekkivaid väljakutseid teistes riikides ei teki. Euroopa Liidus puudub keeruka struktuurse struktuuri, ajalooliste, poliitiliste ja muude tegurite tõttu täna valmisolek ja võimalus rakendada USA, Austraalia või Kanada mudeli. Kuid selline kaugem strateegiline eesmärk võiks olla kasulik nii kogu liidule kui ka igale riigile.

KOKKUVÕTE

Organisatsioonide ja eriti sisejulgeoleku organisatsioonide vaheline koostöö on väga oluline. Koostöö aitab ressursse paindlikumalt kasutada, vältida negatiivset dubleerimist, lihtsustada ja kiirendada protsesse. Piirivalve ja tolli koostöö on praegu aktuaalne teema, mida käsitletakse nii Eesti kui ka Euroopa strateegiadokumentides. Koostöö on pidev protsess ja selle edu sõltub pidevast arengust. Nõuetekohase juhtimiseta võib koostöö minna stagnatsiooni ja mitte anda positiivseid tulemusi. Kuid oluline on mitte ainult säilitada saavutatud tulemusi, vaid ka pidevalt edasi liikuda. Eesti on üks riikidest, kus piirivalve ja tolli vaheline koostöö areneb aktiivselt ning kõrget usalduse taset arvestades võetakse kasutusele julgeid ja mittestandardseid lahendusi.

Magistritöö eesmärk oli selgitada välja võimalikud tolli ja piirivalve koostööd mõjutavad sise- ja väliskeskonna tegurid ning leida lahendusi nendega seotud väljakutsetega toimetulemiseks ja ametitevahelise koostöö edasiarendamiseks. Eesmärgi täitmiseks oli püstitatud kolm uurimisülesannet: analüüsida asutuste vahelise koostööga seotud teoreetilisi lähenemisi ja nende alusel töötada välja võimalikud stsenaariumid tolli ja piirivalve koostöö arendamiseks; selgitada välja edasisi piirivalve ja tolli vahelisi koostöövõimalusi, võttes arvesse tulevikutrende ja sisekeskkonna suundumusi; pakkuda välja võimalikud lahendused mis soodustavad tolli ja piirivalve vahelise koostöö arendamist Eesti ja Euroopa Liidu piiripunktides ja hinnata nende universaalsust.

Organisatsioonide vaheline koostöö on keeruline ja mitmetasandiline protsess. Neid protsesse mõjutavad paljud välised ja sisemised tegurid, mille mõjul võib koostöö kujuneda erinevalt ja areneda erineval viisil. Magistritöö teoreetilises osas kirjeldati kolme erinevat perspektiivi organisatsioonidevahelise koostöö arendamiseks. Magistritöö teoreetilised osas analüüsis autor kuidas välised ja sisemised väljakutsed sunnivad organisatsioone muutma protsesse ja kohanema muutuva keskkonnaga. Nendele teoreetilistele lähenemistele tuginedes töötati välja stsenaariumid, mille kohaselt võiks piirivalve ja tolli koostöö tulevikus areneda. Need stsenaariumid võeti aluseks empiirilise uuringu läbiviimisel, et uurida võimalikke järgmisi samme koostöö arendamisel. Töö teoreetilises osas kirjeldati ka erinevaid välise ja sisemise keskkonna tegureid, mis võivad mõjutada kahe organisatsiooni koostöö arengut. Neid tegureid analüüsiti empiiriliste uuringu käigus.

Empiirilise uuringu strateegia põhines fenomenograafial. Magistritöö autor viis läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud Eesti tolli ning piirivalve esindajatega, et selgitada välja kahe asutuste koostöö arenguväljavaateid ja hinnata nende vastavust töö teoreetilises osas välja töötatud stsenaariumidele. Samuti oli uuringu ülesandeks välja selgitada, millised välis- ja sisekeskkonna tegurid mõjutavad organisatsioonidevahelist koostööd. Uurimistulemuste järgi tehti kindlaks, et väliskeskkond mõjutab koostööd vähem kui sisekeskkond. Näiteks peeti olulisteks välisteguriteks poliitilist olukorda naaberriigis, majandus- ja sotsiaalkriise ja ulatuslikke sündmusi. Sisemiste tegurite hulka kuulusid suhtlus, rahandus, väärtused, normid, haridus, usaldus jne. Eksperdid nimetasid erinevaid tegureid, mis mõjutavad organisatsioonidevaheliste suhete arengut ja pakkusid välja praktilisi viise nende probleemide ületamiseks. Eesti eksperdid pakkusid välja 11 praktilist lahendust, mida saab Eestis rakendada koostöö edasiseks arendamiseks: laiendada funktsioonide delegeerimise süsteemi; luua ühine, alaline töörühm; luua kontaktide võrgustik; rakendada sideohvitseride jagamise praktikat; ühtlustada palgapoliitikat; liita struktuuriliselt toll ja piirivalve; ühtlustada haridust; ühendada infovoogusid; korraldada ühiseid koosolekuid ja üritusi; ühtlustada ressursside haldamist; korraldada ühiseid operatsioone ja õppusi). Organisatsioonide ühendamise idee jagunes kaheks suunaks: EL organisatsioonide ja projektide tasandil ning riiklikul tasandil.

Magistritöö autor viis läbi empiirilise uuringu raames poolstruktureeritud ekspertintervjuud ka teiste Euroopa riikide ekspertidega, et hinnata, kas töö teoreetilises osas väljatöötatud stsenaariumid on asjakohased nende jaoks ja kui universaalsed on Eesti ekspertide poolt pakutud lahendused. Uuringu tulemuste järgi selgus, et riigiti on olukord erinev, kuid peamiselt märgitakse piirivalve ja tolli koostöö positiivset arengut. Uuringus osalejad peavad Eesti lähenemist koostööle positiivseks, aga selle lähenemisviisi juurutamine nende riikides näib üldiselt vähe realistlik. Uuringus osalejad nõustusid Eesti ekspertidega üldjoontes, et on otstarbekas arendada koostööd organisatsioonide vahel samm-sammult ning nad ei pea võimalikuks ja realistlikuks radikaalseid muudatusi, näiteks organisatsioonide ühinemist.

Hinnates Eesti ekspertide pakutud üheteistkümne idee universaalsust, tehti empiirilise uuringu raames kindlaks viis universaalset ideed, mille rakendamine on võimalik ka teistes EL riikides: luua ühine, alaline töörühm; luua kontaktide võrgustik; ühtlustada haridust; ühendada infovoogusid; korraldada ühiseid koosolekuid ja üritusi. Kolme ideed peeti osaliselt universaalseks: rakendada sideohvitseride jagamise praktikat; ühtlustada palgapoliitikat; liita struktuuriliselt toll ja piirivalve EL organisatsioonide või projektide tasemel. Kolm polnud eriti

universaalsed: laiendada funktsioonide delegeerimise süsteemi; liita struktuuriliselt toll ja piirivalve liikmesriikide tasandil; ühtlustada ressursside haldamine ning ühte ei peetud uuenduslikuks (korraldada ühiseid operatsioone ja õppusi). Töö autor soovib EL-i riikide tolli- ja piirivalve asutustel hinnata viie universaalse idee elluviimise võimalikku mõju ning võimalusel rakendada neid piirivalve ja tolli koostöö arendamiseks.

Seega võib kõiki uuringu ülesandeid lugeda täidetuks. Tulevikus võib sarnaseid uuringuid teha perioodiliselt, et teha kindlaks olulised välised ja sisemised tegurid, mis mõjutavad koostööd ja vajadusel töötada välja universaalsed koostöölahendused. Universaalsuse hindamiseks soovib autor tulevikus valimisse kaasata rohkem EL riikide eksperte. Ideaalis tuleks hinnata ideede universaalsust kõigis Euroopa Liidu riikides. Mõne aja pärast võib samuti uurida, kas mõni magistritöös pakutud ideest on ellu viidud ja hinnata nende mõju koostööle.

SUMMARY

Cooperation between organizations, and in particular internal security organizations, is very important. Cooperation helps to use resources more flexibly, avoid negative duplication, and simplify and speed up processes. Border guard and customs co-operation is currently an actual issue, which is addressed in both Estonian and European Union strategic documents. Cooperation is an ongoing process and its success depends on continuous development. Without proper management, cooperation can stagnate and not yield positive results. Estonia is one of the countries where co-operation between border guards and customs is actively developing and, taking into account the high level of trust, innovative and non-standard solutions are being implemented. However, it is important not only to keep the results achieved, but also to move forward continuously.

The aim of this master's thesis was to identify possible internal and external factors influencing customs and border guard co-operation and to find solutions to meet the related challenges and to further develop inter-agency co-operation. In order to achieve this goal, three research tasks were set: to analyze theoretical approaches related to inter-agency co-operation and on the basis of them to develop possible scenarios for the development of customs and border guard co-operation; identify further opportunities for cooperation between border guards and customs, taking into account future trends and trends in the internal environment; to propose possible solutions that support the development of co-operation between customs and border guards at Estonian and European Union border crossing points and to assess their universality.

Cooperation between organizations is a complex and multi-level process. These processes are influenced by many external and internal factors, which can lead to different forms of cooperation and development. The theoretical part of the master's thesis described three different perspectives for the development of inter-organizational cooperation. The theoretical part of the master's thesis analyzed how external and internal challenges force organizations to change processes and adapt to a changing environment. Based on these theoretical approaches, 4 scenarios were developed according to which border guard and customs cooperation could develop in the future. These scenarios were used as a basis for conducting an empirical study to examine possible next steps in developing cooperation. The theoretical part of the work also described various factors of the external and internal environment that may influence the

development of cooperation between the two organizations. These factors have also been studied in empirical research.

The strategy of the empirical study was a phenomenographic study, in the framework of which the author of the master's thesis conducted semi-structured expert interviews with representatives of Estonian Customs and the Police and Border Guard Board to find out the development perspective of the two agencies and assess their compliance with the scenarios developed in the theoretical part. The study also aimed to find out which external and internal environmental factors influence cooperation between organizations. The study found that the external environment has less of an impact on cooperation than the internal environment. For example, the political situation in the neighboring country, economic and social crises and major events were considered important external factors. Internal factors included communication, finance, values, norms, education, trust etc. The experts identified various factors influencing the development of inter-organizational relations and suggested practical ways to overcome these problems. Estonian experts proposed 11 practical solutions that can be applied in Estonia for further development of cooperation.

The author of the master's thesis also conducted semi-structured expert interviews with experts from other European countries within the framework of an empirical study to assess whether the scenarios developed in the theoretical part of the thesis are relevant to them and how universal the solutions offered by Estonian experts are. The results of the survey showed that countries are in very different situations, but mainly note the positive development of cooperation between border guards and customs. The participants of the study consider Estonia's approach to co-operation to be positive, but the introduction of this approach in their countries generally seems unrealistic. The participants of the study generally agreed with the Estonian experts that it is expedient to develop co-operation between organizations step by step and they do not consider radical changes, such as consolidation of organizations into one body, possible and realistic.

Assessing the universality of the eleven ideas (the idea of merging organizations was divided into two strands: at the level of EU organizations and projects, and at the national level) proposed by Estonian experts, the empirical study identified five universal ideas (create a joint, permanent working group; create a network of contacts; harmonize education; unify information flows; organize joint meetings and events). Three ideas were considered to be partly universal (implement the practice of sharing liaison officers; harmonize wage policies;

structurally integrate customs and border guards at the level of EU organizations or projects); three were not very universal (extending the system of delegation of functions; structural integration of customs and border guard authorities into one body at Member State level; harmonization of resource management) and one was not considered innovative (organizing joint operations and exercises). The author recommends that the customs and border guard authorities of the EU countries assess the possible impact of the implementation of the five universal ideas and, if possible, use them to develop border guard and customs cooperation.

Thus, all the tasks of the study can be considered completed. In the future, similar studies can be carried out periodically to identify important external and internal factors influencing cooperation and, if necessary, to develop universal cooperation solutions. In order to assess universality, more experts from EU countries can be included in the study sample in the future. Ideally, the universality of ideas in all European Union countries should be assessed. After some time, it is also possible to examine whether any of the ideas proposed in the master's thesis have been implemented and to assess their impact on the cooperation.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Aldrich, H., 1999. *Organizations evolving*. London: Sage.

Alumäe, T., Tilk, O.A., 2018. *Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech Baltic*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://bark.phon.ioc.ee/webtrans/> [Kasutatud 29.01.2021].

Ansell, C. & Gash, A., 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.

Arenguseire keskus, 2020. *Globaalsed jõujooned 2035 Stsenaariumid ja tähendus Eesti jaoks*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/02/2020_globaalsed-joujooned_aruanne.pdf [Kasutatud 30.12.2020].

Arnaud, N. & Mills C.E., 2012. Understanding Interorganizational Agency: A Communication Perspective. *Group & Organization Management*, 37(4), pp. 452– 485.

Australian Border Force, 2020. *ABF 2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.homeaffairs.gov.au/commitments/files/abf-2020.pdf> [Kasutatud 21.10.2020].

Barnard, A., Heather, M-C. & Gerber, R., 1999. Phenomenography: A Qualitative Research Approach for Exploring Understanding in Health Care. *Qualitative Health Research*, 9, pp. 212 – 226.

Barringer B.R. & Harrison J.S., 2000. Walking a tightrope: Creating value through inter-organizational relationships. *Journal of Management*, 26(3), pp. 367–403.

Battistelli, F. & Galantino, M.G., 2018. Dangers, risks and threats: An alternative conceptualization to the catch-all concept of risk. *Current Sociology*, 67(1), pp. 64–78.

Bernard, H.R. & Ryan, G.W., 2010. *Analyzing qualitative data systematic approaches*. U.S: Sage.

Bogner, A., Littig, B. & Menz, W., 2009. Introduction: Expert Interviews – An Introduction to a New Methodological Debate. Rmt: W. Menz, toim-d. *Interviewing Experts*. Hamburg: Palgrave Macmillan, p. 1-13.

Boyne, G.A. & Meier, K.J., 2009. Environmental Turbulence, Organizational Stability, and Public Service Performance. *Administration & Society*, 40, pp. 799-824.

Bryman, A., 2008. *Social research methods*. 3. trükk. New York: Oxford University Press.

Bryson J.M., Crosby B.C. & Stone M.M., 2006. The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, pp. 44–55.

Canada Border Services Agency, 2020. *Information about Programs and Information Holdings 2018 (formerly Info Source)*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/pia-efvp/atip-aiprp/infosource-eng.html> [Kasutatud 21.10.2020].

Chisholm, R., 1998. Using large system designs and action research to develop interorganizational networks. Rmt: R. Golembiewski, toim. *Handbook of Organizational Consultation*. Athens: The University of Georgia, pp. 197-211.

Das, T. K. & Teng, B. S., 1998. Between trust and control: Developing confidence in partner cooperation in alliances. *Academy of Management Review*, 23, pp. 491-512.

Dauber, D., Fink, G. & Yolles, M., 2012. A Configuration Model of Organizational Culture. *SAGE Open*. pp. 1–16.

Davis, C. W. & Myers, K. K., 2012. Communication and member disengagement in planned organizational exit. *Western Journal of Communication*, 76, pp. 194-216.

Delone, G., 2009. Organisational cooperation: Law enforcement agencies Working together. *The Police Journal*, 82, pp. 34-49.

Doz Y.L., Olk P.M. & Ring P.S., 1999. Formation processes of R&D consortia: Which path to take? Where does it lead? *Strategic management journal*, 21(3), pp. 239-266.

Doyle, M. & Recchia, S., 2011. Liberalism in international relations. Rmt: *International encyclopedia of political science*. Los Angeles: Sage, pp. 1434-1439.

Doyle, T., 2010. Collaborative border management. *World Customs Journal*, 4(1), pp. 15-22.

Döringer, S., 2020. The problem-centred expert interview'. Combining qualitative interviewing approaches for investigating implicit expert knowledge. *International journal of social*

research methodology [Võrgumaterjal] Leitav:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13645579.2020.1766777> [Kasutatud
29.12.2020].

Eesti arengufond, 2012. *Väliskeskkond 2020 olulised trendid ja nende tähendus Eestile*.
[Võrgumaterjal] Leitav:
<http://www.arengufond.ee/upload/Editor/Publikatsioonid/valistrendid2020-eeesti-fookuses-arengufond.pdf> [Kasutatud 28.09.2020].

Euroopa komisjon, 2020. *Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan for Action*.
[Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/customs-action-plan-2020_en.pdf [Kasutatud 05.10.2020].

Feldon, D-F. & Colby T-G., 2018. Phenomenography as a Foundation for Mixed Models Research. *American Behavioral Scientist*, 62(7), pp. 887-899.

Hannan, M. & Freeman, J., 1977. The Population Ecology of Organization. *The American Journal of Sociology*, 82 (5), pp. 929-964.

Healey, P., 1998. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, 30, pp. 1531-1546.

Heath, R.G., 2007. Rethinking Community Collaboration Through a Dialogic Lens Creativity, Democracy, and Diversity in Community Organizing. *Management Communication Quarterly*, 21(2), pp. 145-171.

Hoelscher, C.S., 2019. Collaboration for Strategic Change: Examining Dialectical Tensions in an Interorganizational Change Effort. *Management Communication Quarterly*, 33(3), pp. 329–362.

Hoelscher, C.S., Kramer M.W., Nguyen, C., Cooper O.D. & Day E.A., 2016. Decision Making and Communication in a Statewide Interagency Task Force: An Investigation of Planned Versus Utilized Processes. *Management Communication Quarterly*, 31(1), pp. 39-68.

Homburg, C. & Pflesser, C., 2000. A multiple-layer model of market-oriented organizational culture: Measurement issues and performance outcomes. *Journal of Marketing Research*, 37, pp. 449-462.

International Organization for Migration, 2020. *World migration report 2020*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [Kasutatud 30.12.2020].

Jervis, R., 1999. Realism, Neoliberalism, and Cooperation. Understanding the Debate. *International Security*, 24 (1), pp. 42-63.

Justiitsministeerium, 1992. *Põhiseaduse preambula*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/pohiseaduse_preambula.pdf [Kasutatud 21.11.2020].

Kaitseministeerium, 2017. *Eesti julgeolekupoliitika alused*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/eesmargid_tegevused/395xiii_rk_o_lisa.pdf [Kasutatud 20.10.2020].

Kalmus, V., Masso, A ja Linno, M., 2015. *Kvalitatiivne sisuanalüüs*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> [Kasutatud 29.12.2020].

Keohane, R. & Martin, L., 1995. The Promise of Institutionalists Theory. *International Security*, 20(1), pp. 39-51.

Kramer, M. W., 2019. Leadership in an interorganizational collaboration: A qualitative study of a statewide interagency taskforce, *Human Relations*, 72(2), pp. 397–398.

Krohmer, C., 2005. *Vers le management des compétences collectives: Proposition pour le repérage et la mise en oeuvre. Le cas d'une entreprise du secteur de la chimie*. Teadustöö. France: Université Pierre Mendès-France.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: s.n.

Langinen, J., 2019. *Maksu- ja tolliameti ning politsei- ja piirivalveameti koostöö mõju piiripunkti läbilaskevõimele veoautode näitel*. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Le Ber, M.J. & Branzei, O., 2010. Value frame fusion in cross sector interactions. *Journal of Business Ethics. Special Issue on Cross Sector Social Interactions*, pp. 2-60.

Lewis, L. K., 2006. Collaborative interaction: Review of communication scholarship and a research agenda. Rmt: C. S. Beck toim. *Communication yearbook 30* . Thousand Oaks: SAGE, pp. 71-101.

Linden, R.M., 2002. *Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Wiley.

Marton, F., 1981. Phenomenography — Describing conceptions of the world around us. *Instructional Science*, 10, pp. 177–200.

Miller, K., Scott, C. R., Stage, C., & Birkholt, M., 1995. Communication and coordination in an interorganizational system: Service provision for the urban homeless. *Communication Research*, 22, pp. 679-699.

Ministry of Defence, 2018. *Global Strategic trends - the future starts today*. [Vörgumaterjal] Leitav:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf [Kasutatud 30.12.2020].

Mukund, R.D., 1985. The concept and practice of scanning and appraisal of the external environment. *Vikalpa*, 10 (2), pp. 119-139.

Naim, M., 2005. Illicit: how smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy. *Idb cultural center*, 55, pp. 1-11.

Nylén, U., 2007. Interagency collaboration in human services: Impact of formalization and intensity on effectiveness. *Public Administration*, 85, pp. 143-166.

Palinkas, L.A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K., 2015. Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and policy in mental health*, 42(5), pp. 533–544.

Parkhe, A., 1993. Strategic alliance structuring: A game theoretic and transaction cost examination of interfirm cooperation. *Academy of Management Journal*, 36, pp. 794-829.

- Pennings, J.M., 1992. Structural contingency theory: A re-appraisal. Rmt: B.M. Staw & L.L. Cummings toim. *Research in Organization Behavior, XIV*. JAI Press: Greenwich CT, pp. 267-309.
- Ruuska, I. A. & Teigland, R., 2009. Ensuring project success through collective competence and creative conflict in public-private partnerships: A case study of Bygga Villa, a Swedish triple helix e-government initiative. *International Journal of Project Management, 27*, pp. 323-334.
- Schalk, R. & Curseu P.L., 2010. Cooperation in organizations. *Journal of Managerial Psychology, 25*(5), pp. 453-459.
- Siseministeerium, 2019. *Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 koostamise ettepanek*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/stak_koostamise_ettepanek_09.2019.pdf [Kasutatud 28.09.2020].
- Thomson, A. M. & Perry, J. L., 2006. Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review, 66*(1), pp. 20-32.
- U.S. Customs and Border Protection, 2020. *CBP Through the Years*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.cbp.gov/about/history> [Kasutatud 21.10.2020].
- Ungureanu, P., Bertolotti, F. & Mattarelli, E., 2019. Collaboration and identity formation in strategic interorganizational partnerships: An exploration of swift identity processes. *Strategic Organization, 1*(41), pp. 1-41.
- Vangen, S., & Huxham, C., 2003. Nurturing Collaborative Relations Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science, 39*, pp. 5-31.
- Vlaar, P.W.L., Van den Bosch, F.A.J. & Volberda, H.W., 2006. Coping with problems of understanding in interorganizational relationships: Using formalization as a means to make sense. *Organization Studies, 27*, pp. 1617-1638.
- Woo, D., 2019. Exit Strategies in Interorganizational Collaboration: Setting the Stage for Re-Entry. *Communication Research, pp. 1–29*.

Värk, A., 2012. *Fenomenograafiline uurimus juhtumikorraldajate töö ja kompetentsuse mõistmise viisidest. Magistritöö.* Tartu: Tartu Ülikool.

LISA1. Intervjuu küsimused. 1 Osa. Eesti ekspertide uuring

- 1) Millised väliskeskonna trendid ja muutused võivad teie arvates mõjutada piirivalve ja tolli koostööd?
- 2) Kuidas võivad väliskeskonna trendid ja muutused mõjutada koostööd?
- 3) Millised sisekeskonna suundumused võivad teie arvates mõjutada piirivalve ja tolli vahelist koostööd?
- 4) Kuidas võivad sisekeskonna suundumused mõjutada koostööd?
- 5) Kuidas toll ja piirivalve saavad eelmistele küsimustele vastates välja toodud väljakutsetega toime tulla?
- 6) Milliseid praktilisi lahendusi peaksid tolliametnikud ja piirivalvurid rakendama ülaltoodud probleemide ületamiseks?
- 7) Millist magistritöö teoreetilises osas välja töötatud stsenaariumi peate piirivalve ja tolli koostöö arendamisel kõige tõenäolisemaks? Miks?
 1. Aktiivne integratsioon (nt üks asutus)
 2. Sammsammuline areng (kokku lepitud lahenduste rakendamine)
 3. Olemasoleva koostöö taseme säilitamine
 4. Sammsammuline koostöö lõpetamine
- 8) Milline on teie visioon, kuidas areneb koostöö piirivalve ja tolli vahel järgmise viie aasta jooksul ning milliseid praktilisi lahendusi tuleb teie arvates rakendada piirivalve ja tolli koostöö edasiarendamiseks?

LISA2. Intervjuu küsimused. 2 Osa. EL ekspertide uuring.

1) Which scenario developed in the theoretical part of the paper do you consider the most objective in the development of cooperation between border guards and customs in EU countries? Why do you consider this scenario the most objective?

Scenario 1: merging customs and border guards into one body;

Scenario 2: development of relations in accordance with the existing agreement;

Scenario 3: keep the achieved results;

Scenario 4: end cooperation step by step.

2) Could cooperation between border guards and customs in EU countries develop according one of this scenarios? Why?

3) What is your vision of how cooperation between border guards and customs will develop over the next five years in EU countries?

4) What practical solutions do you think need to be implemented to further develop cooperation between border guards and customs over the next five years? Why?

5) Is it possible to develop cooperation in EU countries by implementation of practical solutions proposed by Estonian experts? Why?

Ideas of EE experts:

1. Horizontal development of the synchronized checks concept
2. Standing working group at Headquarters level
3. Network of contacts at all levels
4. Liaison officers to work in the other service premises
5. Common wage policy
6. Consolidation of customs and BG into one body
7. Joint Basic education programmes
8. Common information flow
9. Joint meetings of BCP management and shift leaders

10. Common management of human resources

11. Joint operations

6) In general, do you think the Estonian approach to further development of cooperation is sufficiently universal for implementation in other EU countries? Why?