

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Norman Pöder

**Ministeeriumide roll ja omavaheline koostöö kehalise aktiivsuse  
edendamisel**

Magistritöö  
Õppekava HAAM

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2023

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

Töö pikkuseks on 10 175 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Norman Pöder .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 191920HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: [podernorman@gmail.com](mailto:podernorman@gmail.com)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. PROBLEEMI ÜLEVAADE.....	8
2. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	10
2.1. Madal kehaline aktiivsus kui avaliku poliitika probleem.....	10
2.2. Võrgustikupõhine valitsemine.....	14
2.2.1. Keerukused võrgustikus .....	15
2.2.2. Võrgustiku juhtimine.....	16
2.3. Analüütiline raamistik .....	17
3. EMPIIRILINE UURIMUS.....	20
3.1. Metoodika.....	20
3.2. Osapooled kehalise aktiivsuse edendamisel Eestis .....	21
3.3. Osapoolte vaade probleemile.....	26
3.3.1. Sisuline komplekssus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis .....	26
3.3.2. Strateegiline komplekssus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis.....	28
3.3.3. Institutsionaalne komplekssus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis .....	29
3.3.4. Koostöövõrgustik ja selle toimimine kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis.....	31
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED .....	34
KOKKUVÕTE.....	39
SUMMARY .....	41
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	44
LISAD .....	50
Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud .....	50
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused.....	51
Lisa 3. Lihtlitsents .....	52

## LÜHIKOKKUVÕTE

Praktilisest probleemist lähtuv magistritöö keskendub ministeeriumide rollile ja nende omavahelisele koostööle kehalise aktiivsuse edendamise valdkonnas. Töö lähtekohaks olev praktiline probleem seisneb selles, et puudub ülevaade, kuidas riiklikul tasandil madala kehalise aktiivsuse probleemile lähenetakse ja kuidas ministeeriumid enda rolli näevad. Samas on tegemist ühe olulisima komponendiga rahva tervisest, mille edendamine Eestis riiklikult prioriteediks on seatud.

Töö teooria osa avab madala kehalise aktiivsuse kui keerulise avaliku poliitika probleemi, tuues välja selle tunnused ja põhjustajad. Seejärel annab teoreetiline raamistik ülevaate võrgustikupõhisest valitsemisest kui lähenemisest, mille abil keerulisi probleeme lahendada. Lisaks kirjeldatakse mudelit, mille abil saab välja selgitada võrgustiku toimimisviisi ja seal esinevad kompleksused. Magistritöö empiiriline osa uurib, kuidas on tegevused kehalise aktiivsuse edendamisel Eestis jaotunud, kuidas näevad enda rolli ja võimalusi ministeeriumid ise ning milline valitsemisala peaks osapoolte hinnangul olema kesksel positsioonil. Lähtudes teooriast, analüüsitakse keerukusi madala kehalise aktiivsuse probleemi lahendamisel ning võrgustiku aspekte ja selle toimimist ministeeriumide tasandil.

Uurimuse tulemusena saab selgeks, et toimivat koostöövõrgustikku pole Eestis kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis ministeeriumide tasandil välja kujunenud. Samas on võimalik välja tuua mõned võrgustiku tunnused, millega seoses esineb nii sisulisi, strateegilisi kui institutsionaalseid keerukusi. Toimiva koostöövõrgustiku kujunemise eelduseks on osapoolte vahelise ühtlase arusaama saavutamine madala kehalise aktiivsuse tagajärgedest ja võimalikest lahendustest ning teema prioritiseerimine.

**Võtmesõnad:** kehaline aktiivsus, keeruline avaliku poliitika probleem, koordineerimine, koostöövõrgustik

## SISSEJUHATUS

Ebapiisav kehaline aktiivsus on viimastel aastakümnetel kujunenud globaalseks probleemiks, mis mõjutab negatiivselt väga mitmeid valdkondi. Ülemaailmselt ei täida kehalise aktiivsuse norme ligikaudu veerand kõikidest täiskasvanutest ja lausa kolmveerand 11–17 aastastest noortest (WHO 2018a). Inimeste kehalise aktiivsuse madal tase on oma olemuselt pandeemia, sest globaalselt on tegemist neljanda suurima surmapõhjustajaga (Kohl *et al* 2012). Näiteks südame-veresoonkonna haigused, mis on suurimaks otseseks surma põhjuseks maailmas, on tihedalt seotud just vähese kehalise aktiivsusega (WHO 2020a; WHO 2020b; Booth *et al* 2012). Tervise Arengu Instituudi poolt läbi viidud tervisekäitumise uuringu põhjal on selge, et probleem on ulatuslik ka Eestis. 2020. aastal tegi Eestis vähemalt kaks 30-minutilist treeningut nädalas vaid 45,3% 16–64 aastastest meestest ja 45,2% naistest (Tervise Arengu Instituut, tabel TKU30). Käesoleva sajandi algusega võrreldes on täiskasvanute kehaline aktiivsus küll mõnevõrra kasvanud, kuid seatud eesmärkidest ollakse endiselt kaugel (Tervise Arengu Instituut, tabel TKU30; Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030).

Lisaks inimeste tervise halvendamisele põhjustab ebapiisav liikumine suurt majanduslikku kahju. Näiteks Soomes oli madala kehalise aktiivsuse ja liigse istuva eluviisi kulu 2017. aasta andmete põhjal kokku ligikaudu 4,7 miljardit eurot (Kolu *et al* 2022). Ainuüksi ülekaalulisus ja rasvumine, mis on suuresti tingitud vähesest kehalisest aktiivsusest, tekitasid 2015. aastal Eesti majandusele hinnanguliselt üle 45 miljoni euro suuruse kahju (Partei 2016).

Nii globaalselt kui ka Eestis on teadvustatud, et ebapiisav kehaline aktiivsus on probleem, millega tuleb tõsiselt tegeleda. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) poolt töötati 2018. aastal välja globaalne kehalise aktiivsuse tegevuskava aastateks 2018–2030, kus on seatud eesmärgiks vähendada ebapiisavat kehalist aktiivsust 2030. aastaks nii laste kui täiskasvanute seas 15% (WHO 2018a). Välja on toodud, et kui passiivsus kehalise aktiivsuse edendamisel jätkub, siis suureneb ka kulu, mis on tingitud ebapiisavast kehalisest aktiivsusest. See omakorda tähendab negatiivset mõju nii tervisesüsteemile, keskkonnale, majanduse arengule, ühiskondlikule heaolule kui

inimeste elukvaliteedile tervikuna (*Ibid.*). Eelmainitud tegevuskavas on selgitatud, et kehalise aktiivsuse edendamine vajab süsteemipõhist lähenemist ja mitmeid osapooli hõlmavat koostööd, kaasates lisaks tervisevaldkonnale ka näiteks transpordi-, planeerimise-, spordi- ja haridusvaldkondi ning, et eraldiseisvad poliitilised algatused probleemi ei kõrvalda (*Ibid.*).

Eestis on rahva hea tervise olulisus välja toodud riigi pikaajalises arengustrateegias, kus tervena elatud aastate suurendamine on üheks prioriteetseks suunaks (Eesti 2035). Lähtudes Eesti spordipoliitika põhialustest, on kehalise aktiivsuse edendamisel ministeeriumide tasandil keskselt osapoolteks Kultuuri-, Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeerium, kelle kõigi strateegilistes dokumentides on selle edendamise vajadus koos vastavate eesmärkidega ka ära markeeritud (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030; rahvastiku tervise arengukava 2020–2030; tervist toetavate valikute programm 2022–2025; spordiprogramm 2022–2025; haridus- ja noorteprogramm 2022–2025). 2021. aastal Kultuuriministeeriumi poolt valminud ja valitsuse poolt kinnitatud liikumisharrastuse kontseptsioonis tuuakse välja, et aktiivne valdkondade ülene koostöö on kehalise aktiivsuse tõstmise juures määrava tähtsusega, kuid riik ei ole seni probleemi terviklikult lahendanud (Liikumisharrastuse kontseptsioon).

Kehalise aktiivsuse edendamisest on valminud mitmeid kogumikke ja artikleid, mis käsitlevad erinevate meetodite elluviimist ja nende tõhusust eri sihtrühmade seas (näiteks WHO 2018b; WHO 2018c; WHO 2020c; Carroll *et al* 2022; Hale *et al* 2021; Pasanen *et al* 2022; Xi *et al* 2022). Selge on see, et kehalise aktiivsuse edendamisega omavad puutekohti mitmed valdkonnad, mistõttu on süsteemipõhine lähenemine ja osapoolte edukas koostöö heade tulemuste saavutamisel võtmetähtsusega (Hämäläinen *et al* 2016; WHO 2018a). Küll aga on sellega seonduva poliitika administratiivset poolt ja valdkondade ülest koostööd analüüsitud vähe. Ka Eestis ei ole põhjalikult uuritud, kuidas erinevad valitsemisalad kehalise aktiivsuse edendamisse panustavad ja millised võimalused neil selleks olemas on.

Käesoleva magistr töö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas Eestis on kehalise aktiivsuse edendamise valdkonnas rollid ministeeriumide tasandil jaotatud ning kuidas on hetkel probleemiga tegelemine organiseeritud. Magistr töö otsib vastuseid järgnevatele uurimisküsimustele:

- Millised on erinevate ministeeriumide rollid ja ressursid kehalise aktiivsuse edendamisel?
- Kuidas toimub ministeeriumide vaheline koostöö kehalise aktiivsuse edendamisel?

- Millised on võimalused kehalise aktiivsuse edendamise valdkonna terviklikuks käsitluseks?

Magistritöö lähtekohaks on madal kehaline aktiivsus kui keeruline poliitikaprobleem, mille leevendamine nõuab mitmete osapoolte panust ja koostööd ning mida uurimuse kontekstis analüüsitakse läbi võrgustikupõhise valitsemise perspektiivi. Töö tulemusena pakutakse välja võimalikud lahendused, kuidas tõhustada Eestis ministeeriumide tasandil tööd, mis panustab kehalise aktiivsuse edendamise valdkonna arengusse. Praktilisest probleemist lähtuv magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mis on jaotatud neljaks osaks. Analüüsiks vajalikud andmed kogutakse dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuude abil. Intervjuud viib autor läbi kõigi üheteistkümne ministeeriumi esindajatega, et koguda teavet selle kohta, kuidas kehalise aktiivsuse probleemi riigi tasandil lahendatakse, kuidas nende ministeerium panustab ja millised võiksid olla võimalused senisest tulemuslikumaks probleemi lahendamiseks.

Töö esimeseks osaks on probleemi ülevaade, kus autor avab kehalise aktiivsuse edendamise poliitika valdkonna koostööd ja vastutuse jagamist puudutava probleemi Eesti kontekstis. Teise osa tööst moodustab teoreetilise kirjanduse ülevaade, kus autor mõtestab lahti kehalise aktiivsuse edendamise kui avaliku poliitika probleemi ning teeb põgusa ülevaate rahvusvahelisest teadmisest valdkonna kohta. Teoreetilises osas toob autor välja ka võrgustikupõhise valitsemise ja horisontaalse koostöö võimalused ning eeldused, mida on vaja võrgustiku edukaks toimimiseks. Samuti antakse ülevaade kolme tüüpi keerukuste esinemisest võrgustikus. Magistritöö kolmas osa sisaldab rakendatava uurimisstrateegia ja meetodi selgitust ning protsessi ülevaadet. Töö viimaseks osaks on järeldused, kus seotakse empiiriline analüüs teoreetilise raamistikuga ja sõnastatakse võimalikud lahendused probleemi leevendamiseks.

Magistritöö kirjutamise protsessist ja tulemustest on lisaks valdkondlikule panusele kasu ka töö autoril, kes töötab igapäevaselt Kultuuriministeeriumi spordiosakonna nõunikuna ja kelle töö fookus on koos mõne teise teemaga ka liikumisharrastuse edendamisel. Autor soovib tänada kõiki ministeeriumide ametnikke, kes andsid enda panuse töö valmimisse ja juhendajat, kes näitas töö kirjutamisel kätte õige suuna ja oli kogu magistritöö protsessi vältel suureks toeks.

## 1. PROBLEEMI ÜLEVAADE

Eesti riigi pikaajaliseks arengustrateegiaks on „Eesti 2035“, kus ühe olulise sihina on välja toodud tervena elatud aastate suurendamine (Eesti 2035). Kõik teised ministeeriumide poolt veetavad arengukavad peaksid kaasa aitama „Eesti 2035“ arengustrateegia eesmärkide täitmisele ning programmid omakorda arengukavade eesmärkide täitmisele (Rahandusministeerium). Eesti riigis suunavad poliitikat 17 valdkondlikku arengukava, mille alla on koostatud ligikaudu 30 programmi. Lisaks eelnevale on kinnitatud 7 põhialuste dokumenti, mis samuti ministeeriumide tööd suunavad.

Hetkel kehtivaid arengukavasid ja poliitika põhialuste dokumente analüüsisid saab öelda, et inimeste liikumisaktiivsuse edendamine on ministeeriumide tasandil eelkõige kolme ministeeriumi vastutada. Esimeseks on Kultuuriministeerium, kes juhindub oma töös strateegiadokumendis „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“ nimetatud eesmärkidest. Seal on püstitatud eesmärgiks, et aastaks 2030 tegelevad kaks kolmandikku inimestest regulaarselt liikumise ja spordiga (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030). Kultuuriministeeriumi juhtida on ka spordiprogramm, mille üheks meetmeks on organiseeritud liikumisharrastuse edendamine (Spordiprogramm 2022–2025). Teiseks vastutavaks ministeeriumiks on Sotsiaalministeerium, kus on kehalise aktiivsuse edendamine tervise parandamise eesmärgil välja toodud nii rahvastiku tervise arengukavas kui tervist toetavate valikute programmis (Rahvastiku tervise arengukava 2020–2030; tervist toetavate valikute programm 2022–2025). Kolmandaks vastutajaks on Haridus- ja Teadusministeerium, kelle üheks eesmärgiks on luua liikumist soodustav õpikeskkond (Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035).

2021. aastal Kultuuriministeeriumi poolt välja töötatud ja valitsuse poolt kinnitatud liikumisharrastuse kontseptsioonis tuuakse välja, et Eestis pole seni madala kehalise aktiivsuse probleemi terviklikult lahendatud ja erinevad valdkondlikud poliitikad ei toeta kehalise aktiivsuse edendamist piisavalt (Liikumisharrastuse kontseptsioon). Siinkohal väärib esiletõstmist ka asjaolu, et spordi- ja tervist toetavate valikute programmides on liikumisaktiivsuse kohta olemas mõõdik, mis jälgib täpselt samadel alustel inimeste kehalise aktiivsuse taset, kuid mille sihttasemed on



märgitud erinevalt (Spordiprogramm 2022–2025; tervist toetavate valikute programm 2022–2025). Kontseptsioonis on lisaks veel kirjeldatud, et kehalise aktiivsuse edendamist ei nähta olulise tervishoiupoliitika ja terviseriskide ennetuse osana (Liikumisharrastuse kontseptsioon). Sarnasele probleemile suunas tähelepanu juba 2014. aastal valminud magistritöö, mis keskendus peaaesjalikult konkreetsetele soovitudele, mida riik saaks ette võtta liikumisharrastuse edendamise kontekstis (Kuusk 2014). Nimetatud töös toodi välja, et kehalise aktiivsuse edendamisele suunatud tegevuste sidumine teiste tervisega seotud sekkumistega, nagu näiteks suitsetamise- või alkoholivastased kampaaniad, on puudulik (*Ibid.*).

Läbi mõju tervisele on madal liikumisaktiivsus otseselt või kaudselt seotud kõigi riigi poliitikavaldkondade eesmärkide saavutamise. Kõige otsesemad seosed leiab Sotsiaalministeeriumi juhitud tervise-, töö- ja sotsiaalvaldkonna eesmärkide saavutamise. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi haridus- ja noortevaldkonna sihid on seotud laste tervisega. Lisaks mõjutab inimeste tervis suurel määral ka kaitse- ja majandusvaldkondade eesmärkide saavutamist. Kuna ebapiisav kehaline aktiivsus tähendab riigile suurt rahalist kulu, siis mõjutab see ühel või teisel viisil kõikide ministeeriumide vastutusvaldkondi.

Kuigi on piisavalt infot selle kohta, et kehalise aktiivsuse edendamine vajab terviklikku ja valdkondade ülest lähenemist, ei oma me põhjalikku ülevaadet, kuidas riiklikul tasandil probleemile lähenetakse ja kuidas erinevad ministeeriumid enda rolli näevad. Käesoleva magistritöö eesmärgiks on selgitada välja, kuidas Eestis on kehalise aktiivsuse edendamise valdkonnas rollid ministeeriumide tasandil jaotatud ning kuidas on hetkel probleemi lahendamine organiseeritud. Eesmärgiks on aru saada, milline on ministeeriumide enda vaade ja nägemus, kuidas nad antud kehalise aktiivsuse edendamisega seonduvad ja milliste ressurssidega panustavad. Töö tulemusena pakutakse välja poliitikasoovitused, mis aitavad valdkonnas tõhustada koostööd ja annavad kätte selge suunise, kuidas riik paremate tulemuste saavutamiseks liikumisaktiivsuse valdkonnas edasi peaks tegutsema.

## 2. TEOREETILINE RAAMISTIK

### 2.1. Madal kehaline aktiivsus kui avaliku poliitika probleem

Kehalise aktiivsuse probleemi saab lahti mõtestada Petersi (2005) käsitluse abil, mille järgi on poliitikaprobleemide iseloomustamiseks seitse tunnust: seda põhjustavate tegevuste ulatus, probleemi enda ulatus, osapoolte vastastikune sõltuvus, poliitiline komplekssus, selle jagatavus, rahaline mõõde ja lahendatavus (*Ibid.*). Tabelis 1 on kokkuvõte, kus on toodud probleemi tunnused ja nende kirjeldus madala kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis.

Esiteks, probleemi põhjustavate tegevuste ulatus ilmestab, kui palju inimesi, tegevusi või organisatsioone nendega seotud on (Peters 2005, 364–365). Kui see arv on väike, siis on probleem tõenäoliselt lahendatav lihtsate meetmetega. Kui aga probleem on tingitud paljudest faktoritest, siis on ka selle lahendamine enamjaolt oluliselt keerulisem ja ressursimahukam ning eeldab mitme osapoolte ühiseid jõupingutusi (*Ibid.*). Tegureid, mis kehalist aktiivsust mõjutavad, on väga palju ning need on seotud erinevate tasandite ja valdkondadega (Hämäläinen *et al* 2016; WHO 2018a; Hu *et al* 2021). Ebapiisav liikumine on seostatav näiteks transpordiviiside muutumise, tehnoloogia suurema kasutuse ja linnastumisega (WHO 2018a; Mackett & Brown 2011). Seega on kehalise aktiivsuse edendamise tegevuste skoop väga lai ja eeldab käitumismustrite muutmist lisaks rahvale ka paljude erisektorite ja -valdkondade organisatsioonide poolt (Rütten *et al* 2013, 5).

Teiseks, probleemi ulatus ilmestab tagajärgede suurust ja võib mängida olulist rolli selle juures, kas see on valitsuse jaoks piisavalt oluline ja prioriteetne teema (Peters 2005, 360–362). Elanikkonna madal kehaline aktiivsus toob endaga kaasa ulatuslikke tagajärgi, mis oluliselt mõjutavad nii rahva tervist kui ka riigi majanduslikku olukorda (WHO 2018a; Kolu *et al* 2022). Kuna aga meetmed, mis on mõeldud rahvatervise hüvanguks, ei anna enamasti kiireid tulemusi, jäävad nad sageli teiste teemade varju. Poliitilisel maastikul on kergem viia ellu tegevusi, mille mõju avaldub ühe valimistsükli jooksul (Hoffman *et al* 2019).

Kolmandaks, osapoolte omavaheline sõltuvus näitab, mil määral on probleemi võimalik piirata vaid ühe valitsemisala keskseks ja millises mahus on osapooled selle lahendamisel teineteisest sõltuvad (Peters 2005, 365–366). Osapoolteks võivad olla nii ministriumid ja nende allasutused kui organisatsioonid era- või kolmandast sektorist. Võrreldes varasema ajaga on see piir, millised probleemid vaid ühe valitsemisala alla kuuluvad, hõlmanud (*Ibid.*, 366). Poliitikaprobleemide lahendamine, mille põhjused ja ka lahendused ulatuvad mitmesse valdkonda, on oluliselt keerulisem kui ühe valdkonna kesksete puhul (*Ibid.*, 366). Kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis on osapoolte sõltuvus teineteisest väga kõrge, sest selle lahendamiseks on vaja ellu viia tegevusi mitmetes valdkondades ning selle lahendamist ei saa jätta vaid ühe kindla organisatsiooni vastutusele (Rütten *et al* 2013, 5–6; Hämäläinen *et al* 2016; WHO 2016). Näiteks on kehalise aktiivsuse edendamisel olulisel kohal soodsa keskkonna ja transpordilahenduste loomine, millega tegelevad hoopis teised osapooled kui üldiselt tervise edendamisega seotud üksused (WHO 2018a; Mackett & Brown 2011). Lisaks on erinevate riikide hulgas näiteid, kus kehalise aktiivsuse probleemi lahendamise vastutus langeb riigi tasandilt kohaliku omavalitsuse- või isegi erasektori tasandile (Rütten *et al* 2013, 6).

Neljandaks, probleemi kompleksuse jagab Peters (2005, 358–360) kaheks: poliitiliseks ja programmiliseks. Poliitilist kompleksust ilmestab erinevate poliitiliste huvide ja osapoolte arv, kes on sellega seotud (*Ibid.*, 358–359). Mida suurem on arv, seda keerulisemad töötavad tulla läbirääkimised probleemi lahendamisel (*Ibid.*, 358–359). Kehalise aktiivsuse valdkonnas saab poliitilise kompleksuse hinnata kõrgeks, sest see hõlmab endas väga palju erinevaid huve, sektoreid ja osapooli (Rütten *et al* 2013, 4; WHO 2018a; Wäsche *et al* 2021). Programmiline kompleksus viitab probleemi tehnilisele keerukusele ja osapoolte võimekusele sellest aru saada (Peters 2005, 359). Osapooltel on olemas üldised teadmised kehalise aktiivsuse ja tervislike eluviiside olulisuse kohta, kuid programmiline kompleksus seisneb antud kontekstis erinevate probleemi põhjustajate defineerimises ja mõistmises, kuidas erinevad osapooled saaksid selle lahendamisse panustada (Rütten *et al* 2013, 4).

Viiendaks, probleemi jagatavuse all kirjeldab Peters (2005, 362–363), millised on selle lahendamisel loodavad hüved ja kui suurele hulgale need kättesaadavad on. Kehalise aktiivsuse edendamise meetmed on sageli suunatud kitsale elanikkonnarühmale, näiteks inimestele, kes juba on varasemalt aktiivsed (Rütten *et al* 2013, 4–5). Selles kontekstis on probleemi lahendamisel efektiivseks meetmeks näiteks multifunktsionaalse infrastruktuuri või laiema keskkonna arendamine, mille hüved jõuavad pea kõikide inimesteni (Rütten *et al* 2013, 4–5). See ilmestab

hästi asjaolu, et heade tulemuste saavutamiseks peavad kaasatud olema erinevad valdkonnad ja sektorid.

Kuuendaks, probleemi rahaline mõõde seisneb selles, kas seda on võimalik lahendada rahaliste vahenditega (Peters 2005, 363–364). Ebapiisava kehalise aktiivsuse probleem ei ole lahendatav vaid piiramatute rahaliste ressursside olemasolul (Rütten *et al* 2013, 5). Seda mõjutavad veel paljud muud faktorid nagu haridus ja väärtused, mis muudab lahenduste leidmise keeruliseks (*Ibid.*, 5).

Seitsmendaks on poliitikaprobleemide puhul oluline see, kas neid on võimalik täielikult lahendada, sest sellest oleneb, kui keeruline on lahendustele saada osapoolte heakskiitu (Peters 2005, 356–358). Täielikult lahendatavate probleemide puhul on see oluliselt lihtsam kui vastupidistel juhtudel (*Ibid.*, 356–358). Kehalise aktiivsuse probleem ei ole selle määratluse kohaselt täielikult lahendatav, sest see on defineeritav kui krooniline-, mitte akuutne probleem (Rütten *et al* 2013, 3). Kuigi Maailma Terviseorganisatsiooni eesmärk – vähendada kehalist inaktiivsust nii laste kui täiskasvanute seas 2030. aastaks 15% (WHO 2018a) – on ambitsioonikas, siis viitab see samuti asjaolule, et madala kehalise aktiivsuse probleem ei ole täielikult lahendatav.

Tabel 1. Probleemi tunnused Petersi (2005) definitsiooni järgi ja nende kirjeldused madala kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis

<b>Probleemi tunnus</b>	<b>Madal kehaline aktiivsus kui probleem</b>
Probleemi põhjustavate tegevuste ulatus	Probleemi põhjustavate tegevuste ulatus on suur
Probleemi ulatus	Tagajärjed on kaalukad, aga mitte kohesed
Osapoolte vastastikune sõltuvus	Probleemiga tegelemise kontekstis on sõltuvus üksteisest on väga kõrge
Komplekssus	1) Poliitiline kompleksus suure seotud osapoolte arvu tõttu kõrge; 2) programmiline kompleksus keskmine, sest baasteadmised on olemas, aga põhjuste ja lahenduste osas ühest selgust ei ole
Jagatavus	Lahendamisel loodavad hüved on sageli suunatud kitsale sihtrühmale, kes juba aktiivsed
Rahaline mõõde	Ei ole lahendatav vaid rahaliste lisavahenditega
Lahendatavus	Ei ole täielikult lahendatav, saab vaid leevendada

Allikad: Peters 2005, Rütten *et al* 2013, Hämäläinen *et al* 2016, WHO 2018a, Hu *et al* 2021, Wäsche *et al* 2021, Mackett & Brown 2011, Kolu *et al* 2022, Hoffman *et al* 2019, WHO 2016.

Madala kehalise aktiivsuse näol on tegemist keerulise avaliku poliitika probleemiga, sest selle põhjused peituvad eri valdkondades ja nendega on seotud palju osapooli. Kuigi selle tagajärjed on ulatuslikud, siis need ei ole kohesed, mistõttu ei pruugi selle lahendamine poliitilisel tasandil prioriteetne olla. Kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis on osapooled üksteise tegutsemisest tugevalt mõjutatud, sest selle lahendamisel on vaja panust erinevatest valdkondadest. Sellest tulenevalt on ka poliitiline kompleksuse tase kõrge, kuna osapooltel on kõigil ka oma peamised prioriteedid ja suunad, mille poole püüeldakse. Kehalise aktiivsuse probleem ei ole lõpuni lahendatav ja seda ei ole võimalik leevendada vaid rahaliste vahendite toel. Kõik eelnevalt mainitud probleemi tunnused muudavad probleemiga tegelemise keeruliseks. Eelolev probleemikirjeldus kattub suures osas ka Ritteli ja Webberi (1973) nurjatu probleemi käsitlusega (Rittel & Webber 1973).

Kuigi on leitud, et kehalise aktiivsuse edendamisel on selgelt efektiivsemaks osutunud sekkumised, mis omavad mitut mõõdet ja mida viiakse läbi mitme osapooli ja valdkonna koostöös (Richard *et al* 2011), siis selle kohta, kuidas liikumisaktiivsuse edendamisele erinevates riikides halduspoliitiliselt lähenetakse, ei ole eriti palju materjale. Uuringus, milles käsitleti nelja Euroopa riigi – Iirimaa, Poola, Holland ja Saksamaa – kehalise aktiivsuse edendamise poliitikaid, leiti, et osapooled väljastpoolt spordi- ja tervisevaldkonda on võimelised senisest oluliselt rohkem panustama (Gelius *et al* 2021). Kehalise aktiivsuse edendamisel heade valdkondade üleste koostööpraktikate leidmise keerukust teistest riikidest ilmestab hästi veel 2019. aastal läbi viidud uuring, mille raames leiti, et ka selliste edasipüüdlike riikide puhul nagu Belgia ja Prantsusmaa, on valdkondade ülene lähenemine kehalise aktiivsuse kontekstis alles varases arengufaasis (Van Hoya *et al* 2019). Küll aga on kehalise aktiivsuse edendamine viimastel aastatel hakanud suuremat tähelepanu saama Soomes, kus loodi 2020. aastal erinevate valdkondade kehalist aktiivsust edendavate meetmete koordineerimiseks koordinatsioonikogu ning aktiivse elustiili edendamise kaasati kõik ministriumid peale ühe (Mikkonen *et al* 2022). Probleemid seoses valdkondade ülese lähenemisega on seal eelkõige seotud vastutuse jagamise ja eelarveprotsessidega (*Ibid.*). Positiivse poole pealt on siiski välja toodud, et teadlikkus kehalise aktiivsuse ja eri valdkondade seostest on kasvamas ning vähemalt ideetasandil selles suunas juba mõeldakse (WHO 2015).

## 2.2. Võrgustikupõhine valitsemine

Avaliku sektori koordineerimine keeruliste poliitikaprobleemide lahendamiseks toimib läbi kolme baasmehhanismi, ehk lähenemise, mille abil koostöö on korraldatud (Bouckaert *et al* 2010). Esimeseks on hierarhia, mis tugineb ülevalt-alla valitsemisele ning kus tähtsat rolli mängivad autoriteedil ja võimul põhinevad suhted (Bouckaert *et al* 2010; Peters 2003). Hierarhia mehhanism toimib hästi siis kui osapoolte vahel on ülesanded selgelt ära jaotatud ning igapäevase positsioon hierarhias on täpselt määratletud (Peters 1998). Kui osapooled paiknevad võrgustikus vabamalt ja tegeletakse keeruka poliitikavaldkonnaga, mis eeldab tihedat infovahetust ja pidevat suhtlust eri organisatsioonide vahel, siis ei ole taoline lähenemisviis kuigi tulemuslik (*Ibid.*). Teiseks on turu mehhanism, kus olulisel kohal on omakasu stiimul ja mis lähtub kauplemisest, läbirääkimistest ja nende teel seatud tingimustest (Bouckaert *et al* 2010; Peters 2003). Turu tüüpi mehhanismi eelduseks on osapoolte valmisolek teineteisega aktiivselt suhelda ja vahetada ressursse selleks, et üksteise abil saavutada üldine heaolu (Peters 1998). Kauplemine võib toimuda erinevate vahendite kaudu, mille hulka kuuluvad ka raha ja lepingud (*Ibid.*) ning osapooled on iseseisvad ehk teistest sõltumatud (van den Broek & van Veenstra 2015). Kolmandaks on võrgustiku mehhanism, mis põhineb vabatahtlikkusel ja horisontaalsel koostööl ning sõltub usaldusest, vastastikusest kohanemisest ja vastutuse jagamisest (Bouckaert *et al* 2010; Peters 2003).

Kuigi traditsioonilised ülevalt-alla valitsemise vormid on endiselt kasutusel, siis toimib avalik juhtimine aina rohkem horisontaalse koostööna ja läbi mitmepoolsete läbirääkimiste ning põhineb eelkõige vastastikusel sõltuvusel, usaldusel ning ühiselt paika pandud reeglitel ja normidel (Sørensen & Torfing 2009). Olgugi, et keeruliste probleemide lahendamisel on võimalik kasutada nii hierarhia kui turu mehhanismi, siis juhtudel, mis hõlmavad paljusid osapooli ja valdkondi, peetakse kõige efektiivsemaks võrgustiku mehhanismi kasutamist (Raab *et al* 2013).

Võrgustikupõhise lähenemise esiletoojad usuvad, et see omab eeliseid nii era- kui avalikus sektoris, parandades õppimist, tõhustades ressursside kasutamist ja keeruliste probleemide adresseerimist, seeläbi suurendades võimekust nende lahendamisel (Sørensen & Torfing 2009). Kaasates mitmeid osapooli, võib see olla lahenduseks keeruliste probleemide ületamisel ja suurendada demokraatlikkust avaliku poliitika kujundamisel (Provan & Kenis 2008). Tegutsemine võrgustikuna ja eri valdkondade koostöös vastandub vertikaalsele valitsemisele, kus keskendutakse rohkem enda vastutusalale ning mille tagajärjeks võib olla valdkondade kaugenemine üksteisest ja halvenenud suhted (Hood 2005; Pollitt 2003). Hästi organiseeritud

võrgustiku töö loob pinnase operatiivseks reageerimiseks ja valdkondade vahelise suhtluse paranemiseks (Klijn & Koppenjan 2016). Oluline on veel välja tuua, et võrgustikuprotsesside potentsiaalne kasu peab olema suurem kui selle loomise ja juhtimisega kaasnevad võimalikud riskid ja kulud (Boston & Gill 2011).

### **2.2.1. Keerukused võrgustikus**

Keeruliste probleemide lahendamisel on Klijn ja Koppenjani (2016) käsitluse järgi vaja võrgustikus tegeleda kolme erinevat tüüpi kompleksustega, mis kõik takistavad eesmärkideni jõudmist ja koostööd. Võrgustikupõhisele valitsemisele keskenduvad autorid lähenevad keeruliste probleemide lahendamisele mõnevõrra erinevalt (Simon 1973; Raadschelders & Whetsell 2017), kuid käesolev magistritöö tugineb just eelmainitud käsitlusele, sest see on autori hinnangul kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis kõige sobivam ja annab edasise töö kirjutamiseks ette hea raamistiku.

Esimene võrgustikus esinev kompleksus on sisuline, mis esineb siis, kui osapooled tajuvad probleemi erinevalt. Seda põhjustavad ebakindlus või lahkavumused informatsiooni, ekspertiisi ja tõendusmaterjalide osas, mistõttu probleemi olemuse mõistmine on keeruline. Seega ei ole sisulise kompleksuse põhjuseks mitte informatsiooni või teadmiste vähesus, vaid see on seotud peasjalikult probleemi erineva mõistmisega. Selle vähendamiseks on võrgustikus oluline, et võimalikke viise probleemi lahendamiseks ei sõnastataks liiga vara ning, et osapooled leiaks ühisosa, mis aitaks jõuda kõiki rahuldavate lahendusteni (Klijn & Koppenjan 2016).

Strateegiline kompleksus tuleneb sellest, kui probleemiga on seotud osapooled, kel kõigil on oma eesmärgid ja strateegiad, mis kohati võivad minna omavahel vastuollu. Enda strateegiatele tuginedes võivad nad teha otsuseid, mis mõjutavad negatiivselt teisi osapooli ja ühiseid eesmärke, takistades seega kogu võrgustiku edasijõudmist. Strateegilise kompleksuse vähendamise juures on olulisel kohal protsessijuhtimine, mille raames saavad paika ka protseduurireeglid (*Ibid.*).

Institutsionaalne kompleksus tuleneb ühelt poolt sellest, et võrgustiku osapooled on sageli olnud seotud juba varasemalt ning nende vahel on välja kujunenud kindlad käitumismustrid ja reeglid. Kui varasemad head suhted osapoolte vahel vähendavad kompleksust märkimisväärselt, siis vastupidise variandi korral on oht konfliktideks ja pingelisteks läbirääkimisteks. Institutsionaalne

komplekssus on põhjustatud ka sellest, kui osapooltel ei ole ühendavaid rutiine ja reegleid. Selle peamiseks tunnusteks on ebamäärased või teineteisele vastanduvad reeglid ja usalduse puudumine. Institutsionaalse kompleksuse vähendamiseks on vaja võrgustik struktureerida. Seda tehakse läbi reeglite muutmise, arusaamade mustrite muutmise ja usalduse ehitamise (*Ibid.*).

### **2.2.2. Võrgustiku juhtimine**

Vastastikuse sõltuvuse ja koostöö vajalikkuse teadvustamine on võrgustiku loomise ning selle püsimise üheks peamiseks eelduseks (Koppenjan & Klijn 2012; Klijn & Koppenjan 2016). Ka soodne keskkond ja osapoolte vahel paika pandud reeglid on võrgustiku toimimisel tähtsal kohal (Boston & Gill 2011; Klijn & Koppenjan 2016; Klijn & Koppenjan 2004). Et horisontaalne ja valdkondade ülene süsteem toimiks, on vaja lisaks rahalistele vahenditele ka selliseid ressursse nagu aeg, informatsioon, oskused, normid, legitiimsus, vastastikune kohanemine, ja poliitiline tugi (OECD 2017, Bouckaert *et al* 2010, Peters 2003).

Selleks aga, et tagada võrgustiku tulemuslik töö ning kindlustada selle panus demokraatlikusse ja efektiivsesse ühiskonna valitsemisse, on tähtis võrgustiku oskuslik juhtimine (Sørensen & Torfing 2009; Klijn & Koppenjan 2016). See tähendab teise- ja kolmanda astme valitsemise rakendamist, mille eesmärgiks on parandada võrgustike tööd (Sørensen & Torfing 2016). Võrgustiku sihipärane juhtimine on koostöö toimimiseks vajalik, sest see lihtsustab osapoolte vahelist suhtlust ja tasakaalustab koostööd, vähendades eelpool mainitud kompleksusi (Klijn *et al* 1995). Kui vähemalt üks võrgustiku osapool tegutseb juhtivas või koordineerivas rollis, siis on suurem tõenäosus edukaks koostööks ja eesmärkideni jõudmiseks (Klijn & Koppenjan 2016).

Efektiivne võrgustiku juhtimine eeldab vastutuse asetamist poliitikutele ja avaliku sektori juhtidele, kes on otseselt või kaudselt võrgustikuprotsessidega seotud ning kel on vajalikud teadmised organisatsioonilisest ja poliitilisest maastikust (Sørensen & Torfing 2009). Võrgustiku juhtimine võib olla osapoolte vahel jagatud, mis tähendab seda, et kõik panustavad sellesse ühiselt (Provan & Kenis 2008, 233–234). Samas võib juhtimine olla ka tsentraliseeritud ning sellisel juhul on üks peamine vastutaja, kes võtab vastu kõik olulisemad otsused ja koordineerib võrgustiku tegevust (*Ibid.*, 234). Võimalik on ka vahepealne variant, kus võrgustiku juht võtab endale mõned võtmeülesanded, jättes ülejäänud teistele (*Ibid.*, 234). Lisaks ei pea võrgustiku juht tingimata olema üks varasematest osapooltest, vaid võib tulla ka väljastpoolt (*Ibid.*, 236). Jagatud juhtimine sobib pigem väiksema osapoolte arvuga võrgustikule ja selle korral on võim otsuste tegemisel



jaotunud sümmeetriliselt kõigi osapoolte vahel, olgugi, et ressursside jaotused ja organisatsioonide suurused võivad erineda (*Ibid.*, 235). Tsentraliseeritud juhtimist kasutatakse üldjuhul siis, kui kaasatud on rohkem osapooli ning ühe osapoole ressursside maht on teistest oluliselt üle (*Ibid.*, 235).

See, kas võrgustiku maksimaalne potentsiaal täidetakse, oleneb suuresti võrgustiku juhi oskustest ja kompetentsist, kes võrgustiku osapooltele ideaalis igakülgset tuge pakub (Klijn & Koppenjan 2016; Sørensen & Torfing 2009). Ta peab saama aru, milliseid osapooli kaasata, mis on nende strateegiad ja sihid ning sellest lähtuvalt seadma ühised eesmärgid (Klijn & Koppenjan 2016). Lisaks peab võrgustiku juht omama piisavaid teadmisi sellest, kuidas võrgustik saab panustada tulemuslikku ja demokraatlikku valitsemisse (Sørensen & Torfing 2009). Samuti peavad tema strateegilised ja koostööalased oskused tal võimaldama välja töötada, realiseerida ja seejärel üle vaadata võrgustiku juhtimise strateegiad lähtudes kontekstist (*Ibid.*). Lõpetuseks on võrgustiku juhi ülesandeks osapoolte motiveerimine ja neile stiimulite pakkumine, et nad oleksid protsessis aktiivsed panustajad (Klijn & Koppenjan 2016).

### **2.3. Analüütiline raamistik**

Madal kehaline aktiivsus on keeruline avaliku poliitika probleem, mida ei saa teooria järgi lahendada ilma võrgustikupõhise koostööta. See võimaldab läheneda kehalise aktiivsuse edendamisele läbi mitmete osapoolte horisontaalse koostöö ja loob eeldused, et tegeletakse samaaegselt mitmete probleemi põhjustajatega. Selleks, et kehalise aktiivsuse edendamisel koostöövõrgustik toimiks, on vaja juhtida kolme tüüpi keerukusi. Sisulise kompleksuse vähendamiseks on oluline vältida probleemi olemuse ja selle lahenduste liiga varajast defineerimist, sest vastasel korral osapooled ei õpiks teineteiselt ning koostöö ei sujuks. Osapooled peavad leidma ühisosa, et seejärel leida viis, kuidas jõuda kõiki rahuldavate lahendusteni. Strateegilise kompleksuse korral on tähtis tegeleda protsessijuhtimisega ja reeglite väljatöötamisega, et osapooled üksteisele vastu ei töötaks. Institutsionaalse kompleksuse vähendamiseks on vaja tegeleda usalduse ehitamise, reeglite muutmise ja arusaamade muustrite muutmisega. Eelmainitud tegevused ei ole aga võimalikud ilma oskusliku võrgustiku juhtimiseta. Võrgustiku juht võib olla nii selle sisuline liige kui tulla väljastpoolt ning selle juhtimist võimalik teostada nii keskselt, vastutust võrdselt jagades kui vahepealset varianti kasutades.

Ühest arusaama, mida tähendab efektiivne koostöövõrgustik, ei ole teoorias paika pandud. Klijn ja Koppenjan (2016) viitavad, et võrgustikke keerulise probleemi lahendamisel on võimalik edukalt analüüsida vaid siis, kui selgeks on tehtud seal esinevad kompleksused ja aru saadud nende toimimisviisist. Esmalt on selle jaoks vaja kaardistada osapooled, mis sisaldab nende arusaamade ja positsioonide ning hierarhia analüüsi. Teiseks on vajalik analüüsida protsessi. See tähendab sidusgruppide ja suhtlussituatsioonide välja selgitamist, protsessi osadeks lahti võtmist ja hindamist nii sisulise, strateegilise kui ka institutsionaalse õppimise mõttes. Kolmandaks on vaja analüüsida institutsioone, mis sisaldab suhtlusmustrite, arusaamade mustrite ja usaldussuhete ning paika pandud reeglite välja selgitamist. Selleks, et võrgustik osadeks lahti võtta ja teostada kolmekihiline analüüs, on vaja läbi viia mitmeid alategevusi (tabel 2).

Tabel 2. Kolmekihiline analüüs võrgustiku analüüsimiseks

<b>Osapoolte analüüs</b>	<b>Asjakohaste osapoolte tuvastamine</b>
	Mis on kõnealune probleem?
	Keda saab määratleda võrgustiku osapooltena?
	Millistel osapooltel on suurem sõnaõigus?
	Kellel on enim ressursse probleemi lahendamiseks?
	Millistel osapooltel on suurim huvi leidmaks lahendusi?
	<b>Osapoolte arusaamade tuvastamine</b>
	Millised arusaamad on osapooltel probleemi, tekkepõhjuste, lahenduste ja teineteise osas?
	Kui palju need arusaamad erinevad?
	Millised takistused võivad arusaamade erinevuste tõttu tekkida?
	<b>Osapoolte positsioonide ja omavahelise sõltuvuse tuvastamine</b>
	Millist tüüpi ressursid osapooltel on?
	Kui olulised need on ja kas neid on võimalik saada ka kusagilt mujalt?
	Kas osapoolte seas leidub ühist sõltuvust?
Kui kriitilise tähtsusega on erinevad osapooled eesmärkide saavutamisel?	
<b>Protsessi analüüs</b>	<b>Osapoolte gruppide tuvastamine</b>
	Kus tehakse olulisi otsuseid?
	Millised osapooled omavahel suhtlevad ja millises kontekstis?
	Kui sidusad on osapoolte grupid?
	Kas need grupid omavad üksteisega sidemeid?
	<b>Otsustusprotsessi analüüs</b>
	Mis on olulised otsused ja sündmused?
	Mis etappe saab otsuste langetamisel eristada?
	Milliseid strateegiaid osapooled kasutavad?
	Milliseid ummikseise ja läbimurdeid saab välja tuua?
	<b>Protsessi hindamine</b>
	Mis on sisulised, strateegilised ja institutsionaalsed väljundid protsessis?
	Mis on hinnang nendele väljunditele?
	Milliseid võrgustiku juhtimise strateegiaid kasutatakse?
	Kes on võrgustiku juhid ja mis on nende kvaliteetsed omadused?
	<b>Võrgustiku juhtimise katsete analüüs</b>
	Kas osapoolte vahel on ette tulnud konflikte?

	Kas võrgustikus on tuvastatud juhtimisstrateegiaid?
	Kas mõni osapool on määratud võrgustikku juhtima?
<b>Institutsioonide analüüs</b>	<b>Osapoolte suhtlustrite analüüs</b>
	Millised osapooled suhtlevad omavahel sageli ja millised harva?
	Milliste osapoolte suhtlustrid on varieeruvad, millistel stabiilsed?
	Millised osapooled on võrgustikus kesksed?
	<b>Arusaamade mustrite ja usaldussuhete analüüs</b>
	Milliseid arusaamade mustreid saab võrgustikus eristada ja mis on nende võimalikud tagajärjed?
	Kui head on usaldussuhted osapoolte vahel võrgustikus?
	<b>Institutsionaalsete reeglite analüüs</b>
	Millised formaalsed reeglid ja õiguslikud protseduurid on kasutusel?
	Milliseid informaalsete reegleid järgitakse?
	Millised organisatsioonilised kokkulepped on võrgustiku struktuuris?

Allikas: Klijn & Koppenjan 2016

## 3. EMPIIRILINE UURIMUS

### 3.1. Metoodika

Käesolev magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mis tugineb dokumendianalüüsile ja poolstruktureeritud intervjuudele. Dokumendianalüüsi eesmärk on ministeeriumide arengukavade, programmide ja teiste strateegiliste dokumentide abil välja selgitada, milline on nende seos kehalise aktiivsuse edendamisega. Samuti on dokumendianalüüsi teel võimalik leida, mis tegevusi valitsemisalad viimastel aastatel kehalise aktiivsuse edendamise eesmärgil ellu on viinud. Konkreetsete tegevuste kohta tuleb sisend peaaesjalikult „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“ aruannete lisadest, kus iga-aastaselt kajastatakse nii ministeeriumide kui teiste osapoolte tegevusi muuhulgas inimeste liikumisaktiivsuse edendamisel.

Poolstruktureeritud intervjuud võimaldavad teha dokumentides saadud info osas täpsustusi, kuid on eelkõige olulised siiski sellise teabe kogumiseks, mida avalikest dokumentidest ei ole võimalik leida. Magistritöös on kasutatud poolstruktureeritud intervjuu tüüpi peamiselt seetõttu, et avatud küsimused annavad võimaluse paindlikkuseks ja positiivses mõttes ootamatusteks (Busetto *et al* 2020; Marsh & Stocker 2002). Poolstruktureeritud intervjuude kaalukaimaks negatiivseks küljeks on suur ajaline maht, mis kulub nii nende ettevalmistamisele, läbiviimisele kui ka analüüsimisele (Adams 2015). Otsuse selle kohta, kas suur ajakulu on põhjendatud ja kas poolstruktureeritud intervjuud omavad näiteks kirjalike intervjuudega võrreldes suuremat väärtust, peab tegema uuringu läbiviija (*Ibid.*).

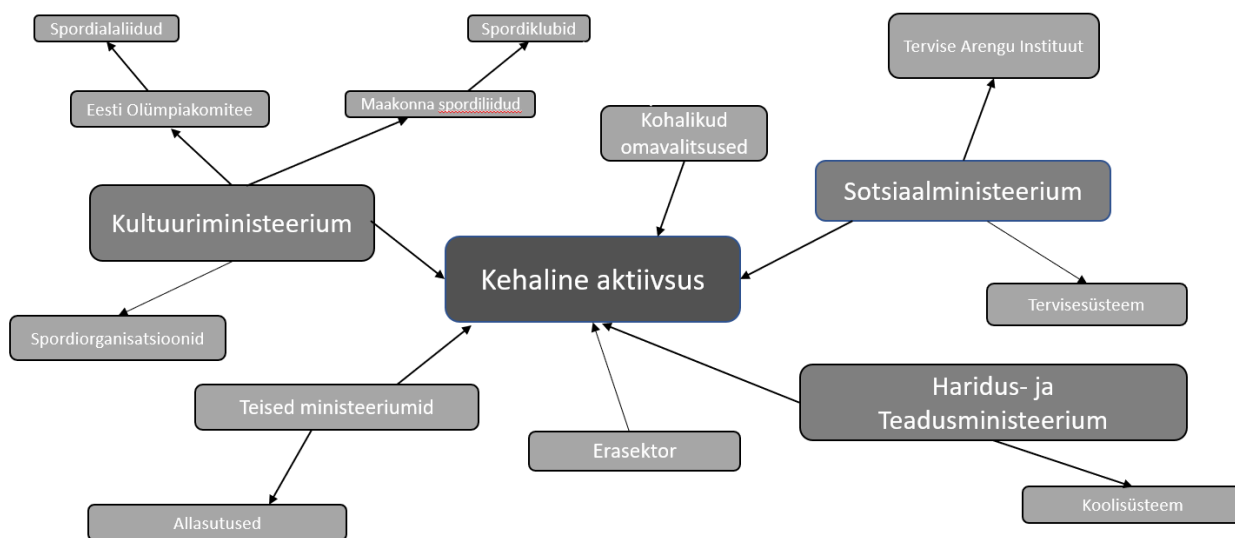
Magistritöö raames saatis autor kutse intervjuus osalemiseks iga Eesti ministeeriumi asekantslerile, kelle valdkonnal on autori hinnangul enim puutumust kehalise aktiivsuse edendamisega. Eesmärk oli läbi viia üksteist intervjuud, mis annaksid tervikpildi sellest, kuidas Eestis on madala kehalise aktiivsuse probleemi riiklikult korraldatud ja kuidas erinevad ministeeriumid panustavad. Intervjuude küsimused (toodud lisas 3) tuginesid käesoleva töö teoreetilisele raamistikule. Esmalt andsid osapooled oma hinnangu kehalise aktiivsuse probleemile ja selle osapooltele Eestis. Seejärel koguti informatsiooni selle kohta, millised keerukused antud kontekstis esinevad ja kuidas probleemi lahendamine organiseeritud on. Kolmandaks saadi intervjuude kaudu infot koostöövõrgustiku eksisteerimise ja toimimise kohta.

Nõusoleku intervjuudeks andsid kõik ministeeriumid, kuid asekanstleri tasemel nõustusid vastama neist seitse. Kolmel puhul suunati palve edasi osakonnajuhatajale ja ühel korral kehalise aktiivsuse edendamise vaatest kõige lähema valdkonna nõunikule. Põhjuseid intervjuu edasi suunamiseks oli kaks: kas leiti, et teistel on valdkonnaga suurem puutumus ja nad suudavad seega anda põhjalikumaid vastuseid või siis ei õnnestunud asekanstleril intervjuuks aega leida. Kümme intervjuud viidi läbi MS Teamsi vahendusel ning ühel juhul ka Zoomi vahendusel. Kõik intervjuud viidi läbi 2022. aasta detsembris ja intervjuu keskmine pikkus oli 33 minutit. Intervjuud salvestati, teisendati sobivasse vormingusse ja seejärel transkribeeriti Tallinna Tehnikaülikooli veebipõhise kõnetuvastuse (Olev & Alumäe 2022) abil, misjärel viidi nende kohta läbi kvalitatiivne sisuanalüüs. Sisuanalüüs keskendus kehalise aktiivsuse probleemi lahendamise analüüsimisele võrgustikuteooria aspektidest lähtudes. Magistritöö piirangud on tingitud eelkõige sellest, et kehalise aktiivsuse edendamine ei ole ainult ministeeriumide vedada ja head sisendit erinevate valdkondade panustamise kohta oleks kindlasti saanud ka allasutustelt ja teiste sektorite esindajatelt. Autoril tuli magistritöö mahu piirangute tõttu teha valik ja keskenduda ühele tasandile valdkonna edendamisel. Järelduste rakendamise puhul on ühelt poolt raskendav asjaolu see, et need sõltuvad mõneti teineteisest. Samas võib see ka positiivselt väljenduda. Täpse ülevaate uurimuses osalenud asutustest, vastajate ametikohtadest ning intervjuude toimumisaegadest ja pikkustest annab lisa 1.

### **3.2. Osapooled kehalise aktiivsuse edendamisel Eestis**

Spordipoliitika põhialuste dokumendi põhjal on Eestis kesksed ministeeriumid liikumisaktiivsuse edendamisel Kultuuri-, Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeerium (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030). Seda kinnitavad ka mainitud ministeeriumide arengukavad ja programmid, kus otsese eesmärgina kehalise aktiivsuse edendamine välja on toodud (Spordiprogramm 2022–2025; rahvastiku tervise arengukava 2020–2030; tervist toetavate valikute programm 2022–2025; haridus- ja noorteprogramm 2022–2025). 2017. aastal avaldas Poliitikauuringute Keskus Praxis rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 vahehindamise koondaruande, kus toodi välja, et kehalist aktiivsust edendavaid tegevusi tuleks eelkõige ellu viia Kultuuri- ja Sotsiaalministeeriumi tihedas koostöös, mis tähendab ühiste prioriteetide ja tegevussuundade kokku leppimist (Aaben *et al* 2017). Samas on ka teistel valdkondadel ja sektoritel roll kehalise aktiivsuse edendamisel. Lisaks ministeeriumidele ja nende allasutustele on

olulisteks ja seotud osapoolteks mitmed organisatsioonid era- ning kolmandast sektorist, kelle kõigi panus on oluline selleks, et kehalise aktiivsuse tase Eestis tõuseks (Joonis 1).



Joonis 1. Eestis kehalise aktiivsuse edendamisse panustavad osapooled

Allikas: Autori koostatud „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“ 2016–2021 aruannete ja nende lisade ning valitsemisalade strateegiliste dokumentide järgi.

Kultuuriministeerium on alates 2016. aastast igal aastal koostanud „Eesti spordipoliitika põhialused 2030“ eesmärkide elluviimise kohta aruandeid. Aruande lisaks on loetelu, kus kõik osapooled toovad välja tegevused, mida nad strateegiadokumendis seatud eesmärkide saavutamiseks vastaval aastal on teinud. Käesoleva magistr töö raames käsitletakse osapooltena ministereeriumeid. Aruandeid analüüsid pidas autor silmas ka seda, et ministereeriumide peamiseks ülesandeks Eestis on poliitika kujundamine. Selle elluviimine toimub lisaks veel nende allasutustes ja rahastatavates organisatsioonides ning seega on arvesse võetud ka ministereeriumide allasutuste ja rahastatavate organisatsioonide poolt ellu viidud tegevusi. Allpool on detailsemalt kirjeldatud kolme keskse ministereeriumi – Kultuuri, Haridus- ja Teadus- ning Sotsiaalministeeriumi – valitsemisala tegevusi kehalise aktiivsuse edendamisel ja seejärel kokkuvõtlikumalt kõigi teiste ministereeriumide omi. Ülevaatlilik kirjeldus ministereeriumide tegevusest kehalise aktiivsuse edendamisel ja seos nende strateegiadokumentidega on toodud tabelis 3.

Kultuuriministeerium (KuM) panustab inimeste kehalise aktiivsuse edendamisse otseselt läbi oma spordiprogrammi, mille üheks meetmeks on organiseeritud liikumisharrastuse edendamine ja eesmärgiks luua toimiv liikumisharrastust edendav võrgustik ja liikumist soodustav keskkond (Spordiprogramm 2022–2025). Programmi raames rakendatakse regionaalsete spordikeskuste

toetusmeedet ja toetatakse terviseradade võrgustikku. Poliitikakujundamise poole pealt edendatakse valdkondade ülest koostööd ja erinevate sihtrühmade kaasamist (*Ibid.*). Kultuuriministeeriumil on valdkonnas palju partnerorganisatsioone, keda ta rahaliselt toetab ja seeläbi ka suunab. Näiteks saavad KuM-ilt tegevustoetust haridusvaldkonnas tegutsevad Eesti Koolisporti Liit, Eesti Akadeemiline Spordiliit ja Eesti Kutsekooli Spordiliit. Ka erivajadustega inimeste sportimis- ja liikumisvõimalusi edendavad Paralümpiakomitee ja Eriolümpia Eesti Ühendus saavad iga-aastaselt KuM-ilt toetust (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded). Kohalikul tasandil on KuMi partneriks ja poliitikate elluvijaks eelkõige maakondlikud spordiliidud. Samuti toetab ministeerium nende katusorganisatsiooni, milleks on Eestimaa Spordiliit Jõud (*Ibid.*)

Sotsiaalministeerium (SoM) panustab kehalise aktiivsuse edendamisse kõige otsesemalt läbi oma tervist toetavate valikute programmi, kus on ühe tegevusena sees tasakaalustatud toitumise ja füüsilise aktiivsuse edendamine (Tervist toetavate valikute programm 2022–2025). Ka seal on välja toodud valdkondade ülese süstemaatilise töö tähtsus liikumise edendamisel (*Ibid.*). Nii nagu KuM, on ka SoM on rahaliste vahenditega kehalise aktiivsuse edendamise valdkonda panustanud (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded). Enne seda kui Paralümpiakomitee ja Eriolümpia Eesti Ühendus liikusid Kultuuriministeeriumilt toetuse saajate hulka, oli nende toetajaks just SoM (*Ibid.*). SoM oli üheks osapooleks Liikuma Kutsuva Kooli programmi väljatöötamisel ja on viimastel aastatel seda läbi Norra projekti ja omaosaluse ka rahastanud (*Ibid.*, tervist toetavate valikute programm 2022–2025). SoM-i peamiseks partneriks kehalise aktiivsuse edendamisel on Tervise Arengu Instituut (TAI), kes nende kujundatud poliitikat kehalise aktiivsuse suunas peamiselt ellu viib ja mitmekülgelt eestlaste liikumisaktiivsuse kasvu panustab (*Ibid.*). TAI uuendab pidevalt liikumissoovitusi ja viib läbi regulaarseid uuringuid, mis annavad poliitikakujundamise tarbeks olulist teavet (*Ibid.*). Lisaks viib TAI läbi erinevaid koolitusi ja kampaaniaid kehalise aktiivsuse edendamise eesmärgil (*Ibid.*). Sotsiaalministeeriumi vastutada on lisaks veel toitumise ja liikumise rohelise raamatu valmimine, mis prognooside kohaselt 2023. aastal kinnitatud peaks saama (*Ibid.*; tervist toetavate valikute programm 2022–2025). Kaudselt aitab kehalise aktiivsuse edendamisele kaasa ka Sotsiaalministeeriumi heaolu arengukava, mis edendab muuhulgas võrdõiguslikkust, toimetulekut ja tööelu (Heaolu arengukava 2016–2023).

Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) mõjutab laste ja noorte liikumisaktiivsust suuresti läbi haridusasutustes pakutavate võimaluste ja teadmiste ning harjumuste kujundamise. HTM-i haridusvaldkonna arengukavas on toodud, et õppekeskkond peab olema liikumist soodustav

(Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035) ning haridus- ja noorteprogrammis on ka mõõdikud, mis keskenduvad liikumisvõimalustele koolis (Haridus- ja noorteprogramm 2022–2025). Noortevaldkonna arengukava üheks strateegiliseks eesmärgiks on kvaliteetse noorsootöö hea kättesaadavus, mis sisaldab noorte huviharidust ja seega ka spordi- ja liikumisega seotud tegevusi (Noortevaldkonna arengukava 2021–2035). Peamiseks partneriks on HTM-il kehalise aktiivsuse valdkonnas Tartu Ülikooli Liikumislabor, mis veab Liikuma Kutsuva Kooli projekti (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded). Noorte liikumisharjumuste parandamisele aitab eeldatavasti kaasa ka HTM-i ja Tartu Ülikooli poolt välja töötatud liikumisõpetuse ainekava, mis hakkab asendama kehalist kasvatust (*Ibid.*). Haridus- ja Noorteamet tegeleb noorteinfo arendamisega, mille eesmärgiks on muuhulgas tõsta noorte terviseteadlikkust ja liikumisaktiivsust (*Ibid.*).

Peale kolme eelnevalt mainitud ministeeriumi on inimeste liikumisaktiivsuse positiivses suunas mõjutamisel roll ka teistel valitsemisaladel. Rahandusministeerium (RaM) panustab kehalise aktiivsuse edendamisse peamiselt läbi ruumilise planeerimise ja kvaliteetse avaliku ruumi arendustegevuste kaudu (Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded; regionaalpoliitika programm 2022–2025). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) prioriteetideks on teiste seas aktiivsete ja loodussäästlike liikumisviiside soodustamine ning liiklusohutus (*Ibid.*; transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035), mis ühtlasi aitavad kaasa ka inimeste liikumisaktiivsuse tõusule. Keskkonnaministeerium (KeM) panustab kehalise aktiivsuse edendamisse läbi loodushoiu ja matkamisvõimaluste avardamise (*Ibid.*; keskkonnakaitse ja -kasutuse programm 2022–2025). KeM-i valitsemisalas on kogu Eestit hõlmav kaitstavate alade võrgustik, mis pakub rohkelt võimalusi liikumiseks (*Ibid.*). Justiitsministeeriumi (JuM) valitsemisalas on kehaline aktiivsus seostatav sellega, et kuritegevuse ennetamine on seotud meetmetega, mis ühtlasi edendavad ka inimeste liikumisaktiivsust (Justiitsministeeriumi programm 2022–2025). Siseministeeriumi (SiM) valitsemisalas on kogukondlik ennetusprogramm SPIN, läbi mille ka kehalist aktiivsust edendatakse (Spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded). Lisaks algatas SiM 2015. aastal ujumise algõpetuse uue programmi väljatöötamise ja pakub gümnaasiumides sisekaitseõpet, mille raames rõhutakse füüsilise vormi olulisusele (*Ibid.*). Lisaks on kehalist aktiivsust võimalik edendada läbi kodanikuühiskonna ja sidususe valdkonna tegevuste (Sidusa Eesti arengukava 2021–2030). Maaeluministeerium (MeM) toetab igal aastal rahaliselt Eestimaa Spordiliitu Jõud (Spordipoliitika põhialused aastani 2030 aruanded) ja läbi Eesti maaelu arengukava raames toimuva Leader meetme mitmeid harrastussporti soodustavaid tegevusi (*Ibid.*; põllumajandus, toit ja maaelu 2022–2025). MeM-i



valitsemisalas oleva Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti poolt on maapiirkonnas majandustegevuse mitmekesistamise toetusmeetme raames rahastatud projekte, mis on seotud spordi ja rekreatsiooni valdkonnaga (*Ibid.*). Kaitseministeerium (KaM) toetab kehalise aktiivsuse edendamist mitmeti. Kaitseväes on tegevus suunatud kehalisele arengule ning füüsilise vormi parandamine on väljaõppe kindel osa, samuti vastutab KaM gümnaasiumiastme riigikaitseõpetuse valikaine eest, kus õpilased aktiivselt liikumisega tegelevad (*Ibid.*; riigikaitse arengukava 2017–2026). Lisaks on tegevväladel kohustus end heas füüsilises konditsioonis hoida (*Ibid.*). Välisministeerium (VäM) panustab liikumisaktiivsuse edendamisse kaudselt, kasutades ära Eesti saavutusi ja võimalusi spordi- ja liikumise valdkonnas, et tõsta tuntust ja tuua välismaalt inimesi Eesti spordi- ja liikumistaristuga tutvuma (Välispoliitika arengukava 2030). Seeläbi tuuakse valdkonda eelkõige rahalisi vahendeid juurde.

Tabel 3. Ministeeriumide seos kehalise aktiivsuse edendamisega

	<b>Seotud dokumendid</b>	<b>Millega panustab</b>
<b>KuM</b>	<b>Spordipoliitika põhialused 2030;</b> spordiprogramm	Valdkonna organisatsioonide rahastamine ja läbi nende poliitikate elluviimine; investeringud; teadlikkuse suurendamine ja valdkondade ülese koostöö soodustamine
<b>SoM</b>	<b>Rahvastiku tervise arengukava; tervist toetavate valikute programm;</b> heaolu arengukava	Organisatsioonide toetamine; läbi TAI poliitika elluviimine; uuringute läbiviimine; riiklike soovitude väljatöötamine
<b>HTM</b>	<b>Haridusvaldkonna arengukava; haridus- ja noorteprogramm;</b> noortevaldkonna arengukava	Võimaluste loomine koolikeskkonnas ja -teel koostöös Liikumislaboriga; noortevaldkonnas huvihariduse suunal kehalise aktiivsuse edendamine
<b>RaM</b>	Regionaalpoliitika programm	Ruumiline planeerimine; kvaliteetne avalik ruum, mis tähendab ka häid liikumisvõimalusi; investeringutoetused
<b>MKM</b>	Transpordi ja liikuvuse arengukava	Aktiivsete liikumisviiside soodustamine; liiklusohutuse edendamine, mis vähendab turvariski jalgsi- ja jalgrattaga liikumisel
<b>KeM</b>	Keskkonnakaitse ja -kasutuse programm	Looduskaitsealade ja matkaradade haldamine; haridusprogrammid
<b>MeM</b>	Põllumajandus, toit ja maaelu programm	Eestimaa Spordiliit Jõud toetamine; projektitoetused läbi LEADER meetme
<b>SiM</b>	Sidusa Eesti arengukava; siseturvalisuse arengukava	SPIN programm; kodanikuühiskonna ja sidususe eesmärgil tegevuste toetamine, panustades ühtlasi kehalise aktiivsuse edendamisse;
<b>KaM</b>	Riigikaitse arengukava	Ajateenistujate, reservväelaste liikumisaktiivsuse soodustamine; investeringud sporditaristusse
<b>VäM</b>	Välispoliitika arengukava	Kuvandi loomine ja seeläbi teenusepakkujate toetamine
<b>JuM</b>	Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm	Tegevused seoses süüteoennetusega; rehabilitatsiooni eesmärgil tegevused, mis ühtlasi edendavad ka liikumisaktiivsust

Allikad: ministeeriumide strateegilised dokumendid ning „Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030“ aruanded ja nende lisad 2016-2021.

Koostaja: autor

Märkused:

1. Paksus kirjas on strateegilised dokumendid, mis panustavad otse kehalise aktiivsuse edendamisse.

Seega vaatamata sellele, et spordipoliitika põhialuste dokumendis on kehalise aktiivsuse edendamiseks välja toodud kolme ministeeriumi – KuM, SoM, HTM – valitsemisaladesse kuuluvad tegevused, on tegelikult võimalus valdkonda panustada ka kõigil teistel ministeeriumidel. Seda ka erineva aktiivsusega tehakse, kuid kindlasti jätab oma jälje see, et võimalustest olenemata ei ole nende hetkel kehtivates arengukavades ja programmides kehalise aktiivsuse edendamise vajadust ega tegevusi selle edendamise eesmärgil eraldi välja toodud. Dokumendianalüüsi põhjal omavad kõige rohkem ressursse kehalise aktiivsuse edendamiseks KuM, SoM ja HTM. Seda seetõttu, et selle edendamise vajadus on nende strateegilistes dokumentides koos eesmärkidega välja toodud, mis tähendab, et neil peab olema selleks planeeritud aeg ja olemas on legitiimsed alused. Lähtudes sellest, et KuM-il on valdkonnas palju strateegilisi partnereid ning SoM-il ja HTM-il partnerid, kelle näol tegemist teadusasutustega, siis on neil olemas ka informatsioon ja oskused, et tegevusi kehalise aktiivsuse edendamiseks välja töötada ja ellu viia. Teiste ministeeriumide puhul on neil ressurssidest olemas oskused, et läbi enda valdkonna tegevuste kehalise aktiivsuse edendamisele kaasa aidata.

### **3.3. Osapoolte vaade probleemile**

Lähtudes teooriaosas lahti selgitatud võimalikest kompleksustest, mis keeruliste probleemide puhul võrgustikus võivad esineda, kirjeldab järgmine peatükk neid poolstruktureeritud intervjuudest saadud informatsiooni põhjal kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis ministeeriumide tasandil Eestis. Tabelis 4 on toodud kokkuvõtte, kuidas keerukused antud kontekstis väljenduvad. Lisaks tuuakse välja koostöövõrgustikku olemasolu ning selle toimimist ja juhtimist puudutavad aspektid.

#### **3.3.1. Sisuline kompleksus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis**

Intervjuudes ministeeriumide esindajatega olid kõik arvamused, et madal kehaline aktiivsus on Eestis probleemiks. Osapoolte seas oli küll probleemi suuruse ja ulatuse osas mõningasi eriarvamusi, kuid toodi välja, et selle tagajärjed väljenduvad väga erinevates valdkondades. Probleemi nähti valdavalt suuremana noorte seas ja mitte elukaareülevalt. Ka selles osas olid osapoolte arusaamad mõnevõrra erinevad.

*„Vähene kehaline aktiivsus puudutab meid mitmel eri tasandil. See seostub õpperaskustega koolis ja sealt edasi on probleemiks kaitsevärke sisenevate noorte meeste madal kehaline võimekus. Hilisemas elus on näha, et inimesed on haiged ja see omakorda mõjutab meid kõiki majanduslikult.“ (KuM intervjuu)*

*„Selge on see, et kehaline aktiivsus on ajas langenud ja täna on lapsed võrdlemisi väheliikuvad ja passiivsed, kui nad just ei tegele spetsiaalselt mõne spordialaga.“ (HTM intervjuu)*

Intervjuud andsid kinnitust sellele, et inimeste kehaline aktiivsus mõjutab kas otseselt või kaudselt kõikide ministriumide vastutusalas olevate eesmärkide täitmist. Välja toodi otsesed seosed kehalise aktiivsuse ja selle edendamise kontekstis seatud sihtide vahel nagu liikumisharrastuse valdkonna eesmärkide täitmine, haridusvaldkonnas seatud noorte aktiivsuse eesmärkide täitmine ja tervisevaldkonna eesmärkide täitmine. Lisaks nimetati ka kaudsemaid seoseid nagu kehalise aktiivsuse seos töö-, sotsiaal-, riigikaitse-, sisejulgeoleku ja süüteoennetuse valdkonna toimimisega ning kinnipeetavate rehabiliteerimisega. Nende ministriumide esindajad, kes otsest seost enda valitsemisala valdkondade ja kehalise aktiivsuse vahel ei näinud, tõid siiski välja selle, et kehaliselt aktiivsed inimesed on tervemad ja õnnelikumad ning seega ka parema keskendumis- ja töövõimega.

*„Kehaline aktiivsus seostub kaudselt meie vastutusala eesmärkide täitmisega, sest kvaliteetse ja parema elukeskkonna eelduseks on ka aktiivse ajaveetmise võimalused.“ (RaM intervjuu)*

*„Töövaldkonna eesmärkide saavutamiseks on vajalik terve tööealine elanikkond. Lisaks füüsilisele tervisele aitab liikumine kaasa ka vaimsele heaolule, mis on sama oluline.“ (SoM intervjuu)*

Samuti kinnistasid intervjuud teooria osast saadud teadmist, et nii nagu madal kehaline aktiivsus mõjutab eri valitsemisalasid, peituvad ka selle põhjused eri valdkondades. See tähendab, et selle leevendamisele on võimalik panus anda mitmetel ministriumidel. Ära tasub mainida, et peamiste probleemi põhjustena tõid osapooled välja väga erineva olemusega tekitajaid ja soodustajaid. Kõige sagedamini toodi välja, et elustiilimuutused seoses tehnoloogia arengu ja mitmete uute alternatiivide tulekuga on inimeste, eriti noorte puhul peamiseks põhjuseks, miks aktiivsete tegevustega üha vähem tegeletakse. Samas nimetati madala kehalise aktiivsuse põhjustena ka turvalisuse probleeme ning igapäevase aktiivse liikumise ebamugavust ja -praktilisust vastava

infrastruktuuri puudulikkuse tõttu. Ka see, et kehalise aktiivsuse edendamisel toodi kesksete osapooltena välja mitmeid valitsemisalasid, näitab, et probleemile lahendamisele on võimalik läheneda eri külgedelt. Kõige sagedamini nimetati kesksete osapooltena ministeeriumide tasandil KuM-i, SoM-i, HTM-i, kuid ära mainiti ka KaM, KeM, MKM, SiM ja RaM.

*„Alternatiive on aina juurde tekkinud. Tegevusi, millega oma vaba aega sisustada, on nii palju juurde tulnud ja see kindlasti pärsib kehalist aktiivsust.“* (KeM intervjuu)

*„Linnad planeeritakse sageli autotranspordikeskselt ja vähem tähelepanu saavad aktiivse eluviisiga inimeste võimalused.“* (KuM intervjuu)

### **3.3.2. Strateegiline kompleksus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis**

Kui probleemi tõsiduse osas valitses valdavalt üksmeel, siis intervjuueeritavate hinnangul ei peeta kehalise aktiivsuse probleemi lahendamist valitsuse ja ministeeriumide tasandil siiski kuigi prioriteetseks ning valdkonda ei panustata piisavalt ka rahalisi vahendeid. Madala prioriteetsusega saab siduda ka asjaolu, et intervjuudest kogutud sisendi põhjal saavad osapooled probleemi olemusest, selle tagajärgedest ja seega ka tõsidusest erinevalt aru. Ka intervjuueeritavate endi sõnul ei ole hetkel probleemist keskset arusaamist ja igaüks vaatab probleemi lähtudes enda positsioonist ja eesmärkidest. Osapooled töid välja, et eri valdkondade inimesed ei oska seda seostada oma tegevuste ja eesmärkidega ning madala kehalise aktiivsuse tagajärgi ei seostada laiemalt rahvatervist puudutava probleemiga.

*„Ei ole tuvastanud, et see probleem väga kusagil pildis oleks. Seega pigem ei ole prioriteetne.“* (VäM intervjuu)

*„Üldiselt ei näe riigi poolt aktiivsust antud probleemi osas. Omas ministeeriumis me enda inimeste aktiivsuse eest seisame, aga kui laiemalt vaadata, siis riigi mõttes prioriteetne ei ole.“* (MeM intervjuu)

*„Keskset arusaamist probleemi olemusest tegelikult pole. Igaüks vaatab probleemi enda vaatepunktist.“* (KuM intervjuu)

Peamised takistused kehalise aktiivsuse probleemi efektiivsema lahendamise juures peituvadki intervjuude põhjal eelkõige selles, et see ei ole osapoolte jaoks kuigi prioriteetne. Ministeeriumidel on mahukaid ja vastutusrikkaid ülesandeid palju ning antud probleemi lahendamine ei ole võrreldes mõnede akuutsemate teemadega nende jaoks nii prioriteetne. Sellest tulenevalt ei arvesta nende kujundatud poliitikad alati kehalise aktiivsuse valdkonna edendamisega. Koostöö osas on takistuseks ka see, et riiklikke arengukavasid koostatakse sageli liiga kitsa teema kohta ja kasuks tuleks, kui dokumentidesse saaks sisse rohkem erinevaid valdkondi, mis puudutavad suuremat hulka osapooli.

*„Meil kõigil on oma haldus- ja vastutusala ning ressursid. Oleme ikkagi väga kitsalt näinud oma haridusasutusi ja jäänud oma vastutusala piiridesse.“* (HTM intervjuu)

*Koostööd hõlbustaks see, kui liikumise teemad panna mõne suurema arengukava sisse.“* (SiM intervjuu)

### **3.3.3. Institutsionaalne kompleksus kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis**

Kuna kehalise aktiivsuse edendamine ei jõua tihtipeale ministeeriumide töölauale, on ka omavaheline koostöö antud teemal pigem juhuslik ja projektipõhine. Eelnevast lähtudes on ka ministeeriumide vaheline suhtlus antud probleemi kontekstis suhteliselt harv ja tihtipeale ei olda teadlikud selle lahendamise võimalustest mõne teise valitsemisala poolt. Samas toodi koostöö ühe takistusena välja ka seda, et isiklikul tasandil on mõned inimesed lihtsalt vähem koostööks valmis ja eelistavad jääda kitsamalt oma valdkonna juurde. Veel mainiti, et horisontaalse koostöö puhul võib probleem tekkida selles, et ei ole autoriteeti, kes võiks teistele ülesandeid jagada. See, et organisatsioonidel ja ministeeriumidel on erinevad toimimisloogikad, rutiinid ja tavad, koostööd intervjuueeritavate sõnul ei mõjuta.

*„Rääkides liikumisaktiivsusest, siis see, kes teemaga tegeleb, ei pruugi isegi märgata, et teine valitsemisala saaks teha neid ja neid asju. Teisalt on suhtlust vaja ka seepärast, et vastasel korral võidakse teise valitsemisala võimalusi ja võimekust üle hinnata.“* (SiM intervjuu)

*„Põhimõttelist vastuseisu koostööle ei ole tundnud, aga mõni inimene on lihtsalt loomupoolest vähem koostööaltim ja sealt ka keerukused koostöö alal.“* (MKM intervjuu)

Olgugi, et ministeeriumid laiemas ringis kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis üldiselt üksteisega väga tihedas kontaktis ei ole, saab mõningase erandina välja tuua KuM-i, SoM-i ja HTM-i. Neist esimese eestvedamisel koostatakse hetkel ühist tegevuskava kehalise aktiivsuse edendamiseks ja seega kohtuvad ning suhtlevad nad regulaarselt. Ülejäänud ministeeriumide poolt mainiti enim kontakti KuM-iga, kellele esitatakse iga-aastaselt aruannet liikumisaktiivsuse tegevuste elluviimise kohta ja kelle poolt on tulnud ka enim initsiatiivi leidmaks lahendusi valdkonna edendamiseks. Osapooled tõid välja, et suhtlust võiks kindlasti rohkem olla. Konkreetseid kokkuleppeid ministeeriumid antud valdkonnas peale eelmainitud tegevuskava koostamise ja aruandluse kohustuse intervjuueeritavate sõnul teinud ei ole.

*„Peale Kultuuriministeeriumi ei ole kehalise aktiivsuse mõttes kellegagi juttu olnud.“* (MeM intervjuu)

*„Suhtlus toimub peaaesjalikult seoses Sport 2030 aruandesse info koondamise korral. Liikumisaktiivsuse ja spordi osas otseselt kokkuleppeid teiste ministeeriumidega ei ole teinud.“* (KaM intervjuu)

Kui kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis on suhtlus ministeeriumide vahel pigem harv, siis usaldussuhteid teiste osapooltega nimetavad ministeeriumide esindajad üldiselt headeks. Küll on ka siin erandeid, kuid need taanduvad pigem isiku- kui organisatsiooni tasandile või siis on taaskord põhjustatud probleemi madalast prioriteetsuse astmest.

*„Usaldussuhteid pean teiste ministeeriumidega heaks, aga eks see sõltub ikkagi ka konkreetsetest ametnikest ja poliitikutest. Üldiselt kokkulepped peavad.“* (RM intervjuu)

*„See on olenevalt valdkonnast ja juhtidest mõneti kõikuv. Usaldussuhted on kindlasti mõjutatud juhtide vahetustest.“* (SoM intervjuu)

Tabel 4. Komplekssüste väljendumine kehalise aktiivsuse edendamisel Eestis ministeeriumide tasandil

<b>Ministeeriumide tasand kehalise aktiivsuse edendamisel Eestis</b>	
<b>Sisuline</b>	Probleemi tõsidusest saadakse üldjuhul aru, kuid tagajärgi ning võimalusi selle leevendamiseks mõistetakse erinevalt. Samuti on raskusi ühisosa leidmisega, sest probleemi ei omistata.

<b>Strateegiline</b>	Enamik ministereid on enda eesmärgid ja prioriteetid, millega tegelemine on olulisem kui kehalise aktiivsuse edendamisele keskendumine ning seega on oht, et strateegiad töötavad üksteisele vastu.
<b>Institutsionaalne</b>	Suhtlemine probleemi kontekstis on harv, suhtlusmustrid ja reeglid puuduvad. Konkreetseid kokkuleppeid antud kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis laias ringis tehtud ei ole. Samas hinnatakse usaldussuhteid osapoolte vahel pigem headeks.

Allikad: Klijn ja Koppenjan (2016) ning poolstruktureeritud intervjuud ministereid esindajatega

### 3.3.4. Koostöövõrgustik ja selle toimimine kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis

Kõik intervjueritavad töid välja, et valdkondade ülene koostöö ja aktiivne suhtlus on kehalise aktiivsuse edendamisel oluline ning, et heade tulemusteni saab jõuda vaid ühise pingutuse toel. Küll aga kirjeldati, et praktikas ei lahendata kehalise aktiivsuse probleemi kuigi süsteemselt ja toimivat mudelit valdkonna arendamiseks ei ole ministereid tasandil veel loodud. Valdkondade ülest koostööd, aktiivset võrgustikku ja regulaarset suhtlust peetakse oluliseks ka selle tõttu, et siis on suurem võimalus valdkonda rahalisi ressursse juurde saada. Veel väljendasid intervjueritavad, et puudust tuntakse kindla eestvedaja olemasolust. Nii kehalise aktiivsuse kontekstis kui ka laiemalt töid osapooled välja, et ministereid sõltuvad teiste valitsemisalade tegutsemisest suhteliselt palju ja seega on omavahelised suhted tähtsal kohal. Kõige sagedamini mainisid intervjueritavad sõltuvust RaM-ist, kellel on lõplik sõna rahaliste vahendite jagamisel. Samas toodi välja ka teisi ministereid, nagu näiteks JuM, kes vastutab kõige suuremal määral õigusruumi eest.

*„Kui me tahame, et inimesed oleksid läbi kehalise aktiivsuse tervemad, siis see peaks olema üks valitsuse kesketest teemadest, mille lahendamiseks on konkreetne mudel erinevate ministereid koostöös. Kuna tegemist on hästi horisontaalse valdkonnaga, siis oleme kindlasti oma tegevuses sõltuvad esmajärjekorras HTM-ist ja SoM-ist. Kui räägime töörealisest elanikkonnast, on vaja vaadata ka MKM-i poole, kelle vastutusalasse kuulub ettevõtlusega seonduv.“ (KuM intervjuu)*

*„Ilma valdkondade ülese koostööga suurt muutust sisse tuua ei saagi.“ (VäM intervjuu)*

Toimivat ja efektiivselt juhitud koostöövõrgustikku ministereid tasandil kehalise aktiivsuse edendamisel intervjueritavate hinnangul Eestis hetkel ei ole. Põhjustena nimetati eelkõige, et probleemile ei läheneta süsteemselt ja osapooled ei ole tulnud kokku ühiselt lahendusi leidma. Toodi välja, et antud valdkonnas saab mõõndustega hetkel välja tuua kolme ministereid vahelise

koostöövõrgustiku. KuM-i, SoM-i ja HTM-i vaheline suhtlus on tihenunud ja koostatakse ka ühist tegevuskava valdkonna edendamiseks, kuid kogu see protsess on veel algusjärgus ja toimivaks koostöövõrgustikuks pigem veel nimetada ei saa. Lisaks hõlmab see vaid kolme ministeeriumi üheteistkümnest. Koostöövõrgustiku võimaliku eestvedajana näevad osapooled ministeeriumide seast KuM-i, kellele esitatakse iga-aastaselt ka aruannet tegevuste osas ning kelle eestvedamisel koostatakse eelmainitud tegevuskava. Välja toodi ka Riigikantseleid, kes võiks tegelikult keskselt teemat hoida ja olla võrgustikus neutraalseks ning koordineerivaks osapooleks. Võimaliku juhina nimetati ka teisi ministeeriume, aga seda juhul, kui läheneda probleemile mõnes kitsamas vaates.

*„Koostöövõrgustikuks saab nimetada hetkel kolme ministeeriumi. KuM-i eestvedamine on peamine, mis seda hetkel triivib.“* (SoM intervjuu)

*„Kultuuriministeerium, kus on selleks eraldi osakond, omab siinkohal juhtrolli. Seal on ka asekanter, kes selle teema olulisust igal sobival ajahetkel toonitab ja seega tugevalt eest veab.“* (JuM intervjuu)

*„Võib-olla on toimiv koostöövõrgustik olemas, aga sellisel juhul vajab täiendamist teiste osapooltega.“* (MKM intervjuu)

Kui aga rääkida sellest, kes omab kõige rohkem ressursse probleemi lahendamiseks, toodi välja enamasti RaM. Seda suuresti seetõttu, et RaM-il on võimalik rahalisi vahendeid valdkonda suunata ja läbi maksupoliitika valdkonda positiivses suunas mõjutada. Samas toodi välja, et rahalised vahendid ei pruugi kehalise aktiivsuse kontekstis olla kõige suurema mõjuga, vaid olulisem on informatsioon ja kompetents. Informatsiooni, legitiimsuse ja oskuste kontekstis nimetati nii KuM-i, SoM-i, HTM-i kui ka MKM-i.

*„Teoreetiliselt peaks tervisedenduse vaatest nii kompetentsi kui rahalise poole pealt kõige rohkem ressursse olema SoM-i haldusalas.“* (KuM intervjuu)

*„Rahalised vahendid mängivad siinkohal ilmselt väiksemat rolli kui pehmed tegevused nagu teadlikkuse suurendamine. Siinkohal peaks kõige rohkem ressursse olema KuM-i valitsemisalas.“* (RaM intervjuu)



Ministriumide esindajad olid üksmeelel selles, et tegelikult saaks ka tänaste ressursside juures iga valitsemisala kehalise aktiivsuse edendamiseks rohkem panustada kui seda täna sel päeval tehakse. Toodi välja nii täiesti uusi tegevusi kui ka seda, et seniseid suundasid oleks võimalik oluliselt võimendada. Nii KuM kui SoM saaksid intervjuude põhjal praegusest enam tegeleda teavitustööga ja kaasata ka teisi valdkondi laiemalt kehalise aktiivsuse suunal panustama. HTM tõi välja, et noortevaldkonnas on palju kasutamata potentsiaali, mida liikumisaktiivsuse edendamise eesmärgil kasutada võiks. Näiteks saaks korraldada rohkem laagreid, mis suunatud terviseteadlikkuse tõstmisele laste ja noorte seas. RaM-i poole pealt on kehalise aktiivsuse edendamise eesmärgil senisest efektiivsemalt rakendada tegevus- ja tulemuspõhist eelarvestamist, läbi mille saaks keskselt analüüsida tegevuste ja meetmete mõju, mis läbi saaks head sisendit järgmiste sekkumiste planeerimise tarbeks. KeM näeb võimalust looduskaitsealade senisest laiemal kasutamisel läbi tugevama kommunikatsiooni. Nii JuM-i, SiM-i kui MeM-i poolt toodi välja, et nende endi valdkondlike eesmärkide saavutamiseks saaks senisest aktiivsemalt toetada tegevusi, mis ka kehalise aktiivsuse valdkonda panustavad. MKM-i valitsemisalas on kasutamata võimalused ettevõtluse valdkonnas, kus saaks luua tööandjatele uusi meetmeid selleks, et soodustada liikumisaktiivsust. KaM-i valitsemisalas on sporditaristu, mida võiks kogu elanikkonnale kättesaadavamaks teha. VäM-il on olemas ressurss selleks, et olla aktiivne info maaletooja välisriikidest ja abistada eri riikide organisatsioonide ja ametnike kokkuviiemisel, et infot vahetada ja koostöövõimalusi leida.

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on Eestis ministeeriumide rollid ja ressursid kehalise aktiivsuse edendamisel ning kuidas toimub antud kontekstis ministeeriumide vaheline koostöö. Nii teooria kui osapooltelt saadud sisendi järgi on madal kehaline aktiivsus keeruline poliitikaprobleem, mille põhjused peituvad eri valdkondades ja mida ei ole võimalik täielikult lahendada. Kuigi selle tagajärjed on ulatuslikud, siis need ei ole kohesed, mistõttu ei pruugi selle lahendamine ka poliitiliselt prioriteetne olla. Kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis on osapooled üksteise tegutsemisest tugevalt mõjutatud, sest selle lahendamisel on vaja panust erinevatest valdkondadest. Antud probleemi kirjeldus kattub suures osas Ritteli ja Webberi (1973) nurjatu probleemi käsitlusega. Selliste probleemide korral, kus on kaasatud palju osapooli ja valdkondi, peetakse kõige tulemuslikumaks võrgustiku mehhanismi kasutamist, mis aitab parandada valdkondade ülest suhtlust ja koostööd ning loob eeldused selleks, et probleemi lahendatakse süsteemselt. Sellest tulenevalt uuritakse ka antud magistritöö raames kehalise aktiivsuse edendamist ja omavahelist koostööd võrgustikuteooriast lähtuvalt.

Dokumendianalüüsi põhjal selgus, et hetkel on vastutus kehalise aktiivsuse edendamise valdkonnas jagatud eelkõige Kultuuri-, Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel, kelle kõigi arengudokumentides on selle arendamine eraldi ka välja toodud. Arusaama kinnitasid uuringus osalejad, kes kesksete osapooltena peamiselt need samad ministeeriumid välja tõid. Juhtrolli on hetkel uuringu põhjal enda kätte võtnud Kultuuriministeerium, kes koos kahe eelnevalt mainitud ministeeriumiga veab eest ühise tegevuskava koostamist liikumisaktiivsuse edendamiseks.

Dokumendianalüüsi põhjal võib järeldada, et kuna kehaline aktiivsuse edendamine on eesmärgina toodud kolme eelmainitud ministeeriumi strateegilistes dokumentides, siis nii ajalist kui legitiimset ressursi on neil kõige rohkem. Arvestades nende partnereid, siis ka oskused ja informatsioon kehalise aktiivsuse edendamisel on just nendesse valitsemisaladesse koondunud. Samas on nii teooria, dokumendianalüüsi kui intervjuude järgi ressursse kehalist aktiivsust positiivses suunas enda valitsemisalas olevate tegevuste teel mõjutada ka kõikidel teistel ministeeriumidel. Seejuures selgus uuringus, et osapooled hindavad erinevalt seda, kellel on võimalused suurimat muutust tuua. Ühelt poolt toodi välja, et kõige rohkem ressursse läbi maksupoliitika ja rahajagamise on Rahandusministeeriumil, samas oskuste ja informatsiooni kontekstis nimetati nii Kultuuri-, Sotsiaal-, Haridus- ja Teadus- kui Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumit. Kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis ei ole kindlasti olukorda, kus ühel valitsemisalal teistest oluliselt rohkem ressursse oleks, mille abil siis teisi oma soovide järgi suunata saaks ja seega peaks võrgustiku juhtimine olema tööjaotuse eesmärgil vähemalt kahe osapoolle vahel jagatud. Lisaks juba toimuvatele tegevustele, tõid intervjueeritavad välja, et ministeeriumidel on olemasolevate vahenditega võimalik ka senisest aktiivsemalt panustada. Kuna uuringus selgus, et riigis üldiselt kehalise aktiivsuse edendamist pigem prioriteediks ei peeta, siis ressursina on ka poliitiline tugi suhteliselt vähe esindatud. Tõenäoliselt on seda kõige enam Kultuuriministeeriumil, kellel on olemas ka poliitiline mandaat, et eest vedada kolme ministeeriumi ühise tegevuskava koostamist liikumisaktiivsuse edendamise eesmärgil.

Sellel, miks osapooled täna oma potentsiaali kehalise aktiivsuse edendamisel ei täida, on erinevaid põhjuseid. Suuresti on need seotud Klijn ja Koppenjani (2016) käsitlusest tulenevate kolme tüüpi kompleksustega, mis takistavad keeruliste probleemide lahendamisel eesmärkideni jõudmist ja koostööd. Probleemi sisuline kompleksus seisneb madala kehalise aktiivsuse probleemi kontekstis selles, et kuigi osapooled saavad üldjuhul aru, et Eestis ei ole inimesed piisavalt kehaliselt aktiivsed, siis seda ei suudeta seostada enda valdkonna ja pikemaajaliste tagajärgedega. Esineb ka strateegilist kompleksust, sest ministeeriumidel on enda eesmärgid ja prioriteedid, millega tegelemine on olulisem kui kehalise aktiivsuse edendamisele keskendumine ning valitseb oht, et need töötavad vastu nimetatud probleemi leevendamisele. Lähenedes madala kehalise aktiivsuse probleemi lahendamisele võrgustikuteooria kaudu, siis institutsionaalne kompleksus väljendub osapoolte vahelises harvas suhtluses ning reeglite ja kokkulepete puudumises. Kogu Eesti avaliku poliitika iseloomustamiseks on kasutatud varasemalt omadusi nagu strateegiline tuimus, ressursivangistus ja valdkondlik pühendumine (Uudelepp & Sarapuu 2015), mis kehtivad ka kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis. Selleks, et riigis tervikuna ei jääks organisatsioonid eraldi toimivateks osadeks, vaid tegutseksid ühise eesmärgi nimel, on oluline luua uusi koostöövorme (*Ibid.*).

Peatükis 2.3. toodud Klijn ja Koppenjani (2016) võrgustiku analüüsi mudel võimaldas analüüsida võrgustiku olemasolevaid osasid ja aitas kaasa intervjuudest saadud arusaama kinnistamisele, et toimivat koostöövõrgustikku kehalise aktiivsuse edendamisel ministeeriumide tasandil ei ole. Positiivse poole pealt võib välja tuua selle, et seotud osapooled tõid välja vaid kolme ministeeriumi (Kultuuri-, Haridus- ja Teadus-, Sotsiaalministeerium) ühise tegevuskava loomise ja sellest tulenevalt algelise koostöövõrgustiku elemendid, seega on trend siinkohal pigem positiivne. Üldjuhul leiti, et kui võrgustik probleemi lahendamise kontekstis loodaks, siis peaks selle juhiks

olema Kultuuriministeerium. Veel nimetati võimaliku variandina välise osapoole, ehk Riigikantselei juhiks määramist. Toimiva ja kõiki seotud osapooli haarava koostöövõrgustiku puudumise tõttu ei olnud võimalik kõiki Klijn ja Koppenjani (2016) võrgustiku mudeli analüüsi osasid antud probleemi kontekstis rakendada. Eestis on ka varasemalt suunatud tähelepanu sellele, et kuigi on poliitikaprobleeme, mis nõuavad mitmete valitsemisalade koostööd, siis ei ole valitsus ministeeriume piisavalt sisulisele koostööle suunanud (Riigikontroll 2012). Ka OECD poolt juba 2011. aastal avaldatud Eesti riigivalitsemise raport suunas tähelepanu osapoolte vahelisele vähele ja nõrgale horisontaalsele koostööle (OECD 2011). Käesoleva magistr töö raames võib öelda, et vähemalt kehalise aktiivsuse kontekstis ei ole neid puudusi riigis lahendatud.

Lisaks eelnevale oli magistr töö eesmärgiks määratleda, millised on võimalused kehalise aktiivsuse edendamise valdkonna terviklikuks käsitluseks. Poliitikasoovitused kehalise aktiivsuse senisest efektiivsemale edendamisele põhinevad esiteks teooriast saadud teadmistel, mida on vaja efektiivse koostöövõrgustiku toimimisel. Teiseks võtab autor soovitusi tehes arvesse osapoolte soove ja pakutud mõtteid valdkonna edendamise kontekstis.

- **Ministeeriumide suunal tuleb teha teavitustööd kehalise aktiivsuse probleemi tagajärgede kohta.** Ministeeriumide tasandil on esmalt äärmiselt oluline saavutada ühtne arusaam, mida toob endaga kaasa inimeste madal kehaline aktiivsus. Osapooled peavad hakkama mõistma, et see mõjutab olulisel määral kõikide ministeeriumide vastutusalade eesmärkide täitmist, isegi kui esmapilgul seost ei tundu olevat. Tulemuslik töö tagajärgede selgitamisel aitab kaasa ka sellele, et kehalise aktiivsuse lahendamine muutuks riigi vaatest prioriteetsemaks kui ta seni on olnud.
- **Tuleb koostada materjalid, milles on välja toodud võimalikud lahendused, kuidas eri valitsemisalad saavad kehalise aktiivsuse edendamisse panustada.** Hetkel ei ole kõikidel osapooltel piisavat teadmist selle kohta, kuidas neil on võimalik valdkonda panus anda. Selleks, et vastav materjal koostada, peaks üle vaatama valitsemisalade hetkel kehtivad arengukavad ja programmid ning vastavalt sealt leitavatele seostele sõnastama võimalikud tegevused kehalise aktiivsuse edendamise suunal. Potentsiaalselt võiks selleks dokumendiks sobida praegu koostamisel olev toitumise ja liikumise roheline raamat, kuid see peaks sellisel juhul sisaldama informatsiooni iga valitsemisala võimalike tegevuste kohta. Materjalide koostamisel peaks vastutus olema jagatud Kultuuri- ja

Sotsiaalministeeriumi vahel. Abiks saaks siinkohal olla Tervise Arengu Instituut, kellel samuti vastav kompetents olemas on.

- **Riiklikult on vaja seada valdkondade ülesed eesmärgid kehalise aktiivsuse edendamisel.** Kui igaüks vaatab probleemi enda vaatepunktist, siis nende strateegiad võivad olla vastanduvad ja mõjutada liikumisaktiivsust hoopis negatiivselt. Valdkondade ülesed eesmärkide seadmine vähendab strateegilist kompleksust. Enne seda, kui seada valdkondade ülesed eesmärgid, on vaja teostada eelmine punkt ja teha ministeeriumide suunas selgitustööd, mis keskenduks sellele, et nad saavad kehalist aktiivsust edendada juba olemasolevate eesmärkide saavutamise raames. Teiste valitsemisalade suunamine ja nõustamine peaks olema Kultuuri- ja Sotsiaalministeeriumi ülesanne.
- **Ministeeriumide tasandil tuleb luua toimiv ja motiveeritud koostöövõrgustik kehalise aktiivsuse edendamiseks.** Nurjatu probleemina vajab kehaline aktiivsus süsteemset lähenemist eri valdkondade poolt ja efektiivseim viis selle leevendamiseks on kõigi eelduste kohaselt võrgustikupõhine lähenemine. Võrgustiku loomise käigus tuleb teha ka jätkuvat selgitustööd, kuidas kõik osapooled saavad oma panuse anda ning, et kehalist aktiivsust on võimalik edendada ilma, et teiste eesmärkideni jõudmine kannatada saaks.
- **Kultuuriministeerium peab omandama esmalt tugevama eestvedaja ja edaspidi võrgustiku juhi rolli.** Kultuuriministeerium peaks võtma senisest veelgi tugevama juhi rolli ning esialgu tugevdama koostööd Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Esmalt tuleks ühildada eesmärgid ja prioriteedid omavahel ning seejärel peaks tegevuskavast kasvama välja kõikide ministeeriumide ülene võrgustik, mille juht on võrgustiku seest. Samas ei peaks Kultuuriministeerium kõigi koordineerivate ülesannete eest vastutama ja neid saaks jagada, sest ka näiteks Sotsiaalministeeriumil koos Tervise Arengu Instituudiga on vajalikud oskused olemas. Kuna ministeeriumide vahel ei ole hierarhiat, siis koordineerivad ülesanded tähendavad pigem lahenduste välja pakkumist, läbirääkimisi ning aktiivset koostööd ja -loomet teiste osapooltega.
- **Riigikantselei võtab võrgustiku juhi rolli.** Eeldusel, et madal kehaline aktiivsus saab riiklikul tasandil prioriteediks, on teiseks võrgustiku juhi võimalikuks variandiks Riigikantselei. Eeliseks sellise lähenemise juures on see, et võimalike varasemate negatiivsete koostöökogemuste oht on väiksem ja tegemist on neutraalse osapoollega.

Riigikantselei eestvedamisel loodav võrgustik võib olla ka ajutise rakkerühma vormis, mille ülesandeks oleks kindla ajaperioodi jooksul töötada selle nimel, et kehalise aktiivsuse edendamine saaks riigis lahendatud terviklikult ja mitmete osapoolte koostöös. Samuti peaksid selle raames saama paika valdkondade ülesed eesmärgid ja valitsemisalade ülesanded eelolevateks aastateks kehalise aktiivsuse edendamise suunal.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida ministeeriumide rolli ja nende omavahelise koostöö kohta kehalise aktiivsuse edendamise vaatest. Kehalise aktiivsuse edendamise poliitika administratiivset poolt ei ole Eestis varem uuritud ja ka rahvusvaheliselt ei ole antud teema kohta palju materjale. Kuna kehalise aktiivsuse probleemiga on otseselt või kaudselt seotud kõik valitsemisalad ja valdkonnad, siis olid magistritöö fookuses kõik ministeeriumid ning intervjuud viidi läbi iga ministeeriumi esindajaga. Läbi teooria, dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuude uuriti magistritöö raames, millised on Eestis ministeeriumide rollid ja ressursid kehalise aktiivsuse edendamisel ning kuidas toimub antud kontekstis ministeeriumide vaheline koostöö. Samuti oli magistritöö eesmärgiks tuua välja, millised on võimalused kehalise aktiivsuse edendamise valdkonna terviklikuks käsitlemiseks.

Töö teoreetiline osa avab esmalt madala kehalise aktiivsuse kui avaliku poliitika probleemi ja toob välja selle põhjustajad ning ulatuse. Leiti, et tegemist on nurjatu probleemiga, sest selle põhjused peituvad eri valdkondades ja see ei ole täielikult lahendatav. Lisaks on osapooled probleemi kontekstis üksteise tegutsemisest tugevalt mõjutatud. Kuigi madala kehalise aktiivsuse tagajärjed on ulatuslikud, siis need avalduvad pika aja jooksul, mistõttu ei ole selle lahendamine sageli poliitikute jaoks prioriteetne ja jääb teiste temade varju. Probleemi puhul, mis puudutab paljusid osapooli ja valdkondi, peetakse kõige tõhusamaks võrgustiku mehhanismi kasutamist, mis aitab parandada eri valdkondade koostööd ja loob eeldused probleemi süsteemseks lahendamiseks.

Sellest tulenevalt keskendus teoreetilise raamistiku teine pool võrgustikupõhise teooria avamisele. Välja toodi lisaks võrgustiku mehhanismile ja teised koordineerimise baasmehhanismid ning nende põhiomadused. Kirjeldati ka võrgustikes esinevaid kompleksusi ja viise, kuidas neid leevendada. Samuti keskendus teooria võrgustiku juhtimise kirjeldamisele, mis võrgustikus vajalik koostöö toimimiseks ja eesmärkide saavutamiseks. Kui võrgustike efektiivsuse kohta ühest arusaama ei ole, siis teooriaosa lõpus on toodud mudel, mis on abiks võrgustiku erinevate osade analüüsimisel.

Empiiriline analüüs keskendus ministeeriumide tasandile kehalise aktiivsuse edendamise kontekstis. Nii dokumendianalüüs kui intervjuud ministeeriumide esindajatega kinnitasid suuremas osas teorias saadud teadmisi probleemi keerulise ja valdkondade ülese olemuse kohta. Keskseteks osapoolteks kehalise aktiivsuse edendamisel ministeeriumide tasandil on Kultuuri-,

Sotsiaal- ning Haridus- ja Teadusministeerium, kelle strateegiadokumentides on ka konkreetsed eesmärgid liikumisaktiivsuse edendamise kontekstis ära toodud. Juhtrolli omab uuringu põhjal Kultuuriministeerium, kes koos kahe eelnevalt mainitud ministeeriumiga veab eest ühise tegevuskava koostamist liikumisaktiivsuse edendamiseks ja kogub igal aastal teistelt osapooltelt infot liikumisaktiivsust edendavate tegevuste kohta. Ressursse valdkonnas muutuste toomiseks on uuringu põhjal kõige rohkem Rahandus-, Kultuuri-, Haridus- ja Teadus-, Sotsiaal- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil. Positiivse poole pealt saab välja tuua selle, et olemasolevate ressursside juures leidsid kõik osapooled, et neil on võimalik senisest enam kehalise aktiivsuse edendamisse panustada.

Koostöövõrgustikku kehalise aktiivsuse edendamisel oli mõnevõrra keeruline uurida, sest seda kas ei ole või siis eksisteerib väga algelisel tasemel. Samas andis võrgustiku analüüsi mudel ette selged suunised, et välja selgitada, millised võrgustiku tunnused hetkel olemas on ja millised on kehalise aktiivsuse probleemiga seonduvad kompleksused. Uuringu tulemusena võib öelda, et esineb nii sisulisi, strateegilisi kui institutsionaalseid keerukusi ja selleks, et luua motiveeritud ja aktiivne koostöövõrgustik, on esmalt vaja ministeeriumide tasandil saavutada vähemalt ühtlane arusaam probleemi tagajärgedest ning võimalikest lahendustest. Eeldused koostöövõrgustiku loomiseks ja sealt edasi ka toimimiseks on heade usaldussuhete näol olemas. Samuti on heaks lähtekohaks see, et kõik osapooled näevad kehalise aktiivsuse edendamise juures valdkondade ülese ja süsteemse lähenemise vajadust ning seda, et vaja oleks selget juhti, kel oleks võimekus teised osapooled kaasata.

Magistritöö autori hinnangul andis töö hea ülevaate sellest, kuidas kehalise aktiivsuse edendamine hetkel ministeeriumide tasandil korraldatud on ja millised on esmased vajadused selleks, et probleemile lähenemine muutuks süsteemsemaks. Kuna kehalise aktiivsusega on seotud oluliselt rohkem osapooli kui ainult ministeeriumid, siis edasistes uurimustes tuleks uurida võimalusi valdkonna tulemuslikumaks edendamiseks ka nende perspektiivist.



# **SUMMARY**

## **THE ROLE AND COLLABORATION OF MINISTRIES IN PROMOTING PHYSICAL ACTIVITY**

Norman Pöder

Insufficient physical activity has become a global problem in recent decades, which negatively affects many areas. The low level of physical activity is essentially a pandemic, as it is the fourth largest cause of death globally. In addition to worsening people's health, it causes great economic damage. Both, globally and in Estonia, it is recognized that insufficient physical activity is a problem, that must be seriously addressed. In 2018, the World Health Organization developed a global action plan for physical activity for the years 2018-2030, and in Estonia, the importance of the good health of the people has been outlined in the country's long-term strategy. Although it been described that the contribution of various fields is necessary to promote physical activity, the administrative side of related policies, the contribution of different government areas and cross-field cooperation have not been widely studied.

The aim of this master's thesis is to find out how the roles in the field of physical activity promotion are distributed at the level of ministries in Estonia and how the problem is currently managed. Thesis seeks answers to the following research questions:

- What are the roles and resources of ministries in promoting physical activity?
- How does collaboration between ministries take place in promoting physical activity?
- What are the possibilities for a holistic approach in the field of physical activity promotion?

Theoretical part of the paper first opens the problem of low physical activity as a public policy and points out its causes and scope. It was found to be a complex problem, because it is caused by factors from different areas and it is not completely solvable. In addition, the parties are strongly influenced by each other's actions in the context of the problem. Although the consequences of low physical activity are extensive, the consequences are not immediate, so solving it is often not a priority for politicians and is overshadowed by other issues. In the case of a problem that affects many parties and fields, the most effective is the use of a network mechanism, which helps to

improve the cooperation of different fields and creates opportunities for a systematic solution to the problem.

Consequently, the second half of the theoretical framework is focused on opening up network-based theory. In addition to the network mechanism, other basic coordination mechanisms and their main characteristics are brought out. Complexities in networks and ways to mitigate them are also described. The theory also focuses on describing network management, which is necessary for collaboration in the network. Although there is no common understanding of the effectiveness of networks, a model for analyzing different aspects of the network is provided.

This master's thesis is a qualitative research based on document analysis and semi-structured interviews. The purpose of the document analysis was to find out, what is the connection between each ministry and physical activity. Semi-structured interviews were conducted with representatives of all eleven ministries in order to get a complete picture of how solving the problem is organized nationally and how different ministries contribute. Firstly, the parties gave their assessment of physical activity problem and its parties in Estonia. Secondly, information about complexities in the context of low physical activity were obtained. Finally, the interviews provided information about the existence and functioning of the network.

Empirical analysis focused on the level of ministries in the context of physical activity promotion. Both document analysis and interviews with representatives of the ministries confirmed the knowledge gained in theory about the complex and multidisciplinary nature of the problem. Today, the central parties at the level of the ministries are the Ministry of Culture, Social Affairs and Education and Research, whose strategy documents also contain specific goals in the context of promoting physical activity. Based on the study, the Ministry of Culture has a leading role, which, together with the two previously mentioned ministries, is responsible for preparing a joint action plan for promoting physical activity and collects information yearly from other parties about activities that promote physical activity. Based on the study, the Ministry of Finance, Culture, Education and Science, Social Affairs and Economic Affairs and Communications have the most resources to bring changes in the field. On the positive side, it can be brought out that with the available resources, all parties found that they can contribute more than they have thus far.

As a result of the master's thesis, it became clear that there is currently no functional network for the promotion of physical activity in Estonia at the level of ministries. However, it emerged from

both, the theory and the interviews, that there clearly is a need for that. In order for it to be possible to form the network, firstly it is necessary to carry out comprehensive information work towards the ministries regarding the consequences of the problem as well as possible solutions. After that, there will be a hope, that solving the problem will become more of a priority and goals will be set across the fields. The role of the leader of the network should fall to the Ministry of Culture or to the Government office, which could also manage the work of network centrally and as a neutral party.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Aaben, L., Nurm, Ü.-K., Paat-Ahi, G., Veldre, V., Sikkut, R., Kallavus, K. (2017). *Rahvastiku tervise arengukava vahehindamine 2009–2020. Uuringu koondaruanne*. Kättesaadav: [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2017/03/RTA-hindamisraport\\_Praxis.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2017/03/RTA-hindamisraport_Praxis.pdf), 15.02.2022.
- Adams, W.C. (2015) *Conducting Semi-Structured Interviews*. In Wholey, J.S., Harty, H.P., Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of Practical Program Evaluation*. Jossey-Bass, San Francisco, 492–505.
- Booth, F. W., Roberts, C. K., Laye, M. J. (2012). Lack of exercise is a major cause of chronic diseases. *Comprehensive Physiology*, 2(2), 1143–1211.
- Boston, J., Gill, D. (2011). *Working Across Organisational Boundaries: The Challenges for Accountability*. In Ryan, B., Gill, D. (eds.), *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington: Victoria University.
- Bouckaert, G., Peters B. G., Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organisations. Shifting Patterns of Public Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Busetto, L., Wick, W., Gumbinger, C. (2020). How to use and assess qualitative research methods. *Neurological research and practice*, 2(14).
- Carroll, A. V., Spring, K. E., Wadsworth, D. D. (2022). The Effect of a Teacher-Guided and -Led Indoor Preschool Physical Activity Intervention: A Feasibility Study. *Early Childhood Education Journal*, 50(8), 1475–1483.
- Eesti 2035. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>, 09.02.2022.
- Eesti spordipoliitika põhialused aastani 2030. RT III, 20.02.2015, 2.
- Eesti välispoliitika arengukava 2030. Kättesaadav: <https://www.vm.ee/ministeerium-riiklik-protokoll-press/eesti-valispoliitika-arengukava-2030>, 18.11.2022.
- Gelius, P., Messing, S., Forberger, S., Lakerveld, J., Mansergh, W.W-V., Zukowska, J., Woods, C. (2021). The added value of using the HEPA PAT for physical activity policy monitoring: a four-country comparison. *Health Research Policy and Systems*, 19(22).
- Hale, G. E., Colquhoun, L., Lancaster, D., Lewis, N., Tyson, P. J. (2021). Review: Physical activity interventions for the mental health and well-being of adolescents – a systematic review. *Child & Adolescent Mental Health*, 26(4), 357–368.
- Haridusvaldkonna arengukava 2021-2035. Kättesaadav: <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid>, 14.10.2022.
- Haridus- ja noorteprogramm 2022-2025. Kättesaadav: <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid>, 15.10.2022.

- Heaolu arengukava 2016–2023. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/heaolu-arengukava-2016-2023>, 15.11.2022.
- Hoffman, S. J., Creatore, M. I., Klassen, A., Lay, A. M., & Fafard, P. (2019). Building the political case for investing in public health and public health research. *Canadian journal of public health, 110*(3), 270–274.
- Hood, C. (2005). *Joined-Up Government: Past, Present, and Future*. Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press.
- Hu, D., Zhou, S., Crowley-McHattan, Z.J., Liu, Z. (2021). Factors That Influence Participation in Physical Activity in School-Aged Children and Adolescents: A Systematic Review from the Social Ecological Model Perspective. *International Journal of Environmental Research and Public Health, 18*(6).
- Hämäläinen, RM., Aro, A.R., Lau, C.J. (2016). Cross-sector cooperation in health-enhancing physical activity policymaking: more potential than achievements? *Health Research Policy and Systems, 14*(33).
- Keskkonnakaitse ja -kasutuse programm 2022-2025. Kättesaadav: <https://envir.ee/ministeerium-kontakt-uudised/ministeeriumi-tutvustus/tegevuspohine-eelarve>, 16.11.2022.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Klijn, E. H., J.F.M. Koppenjan. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics, 40*(4), 187–206.
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Routledge, London.
- Kohl, H. W. 3rd, Craig, C. L., Lambert, E. V., Inoue, S., Alkandari, J. R., Leetongin, G, Kahlmeier, S. (2012). The pandemic of physical inactivity: global action for public health. *Lancet, 380*(9838), 294–305.
- Kolu, P., Kari, J. T., Raitanen, J., Sievänen, H., Tokola, K., Havas, E., Pehkonen, J., Tammelin, T. H., Pahkala, K., Hutri-Kähönen, N., Raitakari, O. T., & Vasankari, T. (2022). Economic burden of low physical activity and high sedentary behaviour in Finland. *Journal of Epidemiology and community health, 76*(7).
- Kultuuriministeerium. „Eesti Spordipoliitika põhialused aastani 2030“ aruanded ja nende lisad aastate 2016–2021 kohta. Kättesaadav: <https://www.kul.ee/sport-ja-liikumine/spordikorraldus/sport-2030>, 14.03.2022.
- Kuusk, K. (2014). *Riigiroll liikumisharrastuse edendamisel*. (Magistritöö). Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond, Tallinn.
- Liikumisharrastuse kontseptsioon. Kättesaadav: <https://www.kul.ee/sport-ja-liikumine/rahastamine/liikumisharrastus>, 01.02.2022.

- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2018a). *Global action plan on physical activity 2018–2030: more active people for a healthier world*. World Health Organization. Kättesaadav: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/272722>, 01.02.2022.
- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2018b). *Promoting physical activity in the education sector: current status and success stories from the European Union Member States of the WHO European Region*. World Health Organization. Regional Office for Europe. Kättesaadav: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345134>, 14.03.2022.
- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2018c). *Promoting physical activity in the health sector: current status and success stories from the European Union Member States of the WHO European Region*. World Health Organization. Regional Office for Europe. Kättesaadav: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345137>, 14.03.2022.
- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2020a). *The top 10 causes of death*. Kättesaadav: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death>, 12.02.2022.
- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2020b). *Physical activity fact sheet*. Kättesaadav: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/physical-activity>, 12.02.2022.
- Maaailma Terviseorganisatsioon (WHO). (2020c). *Promoting physical activity in the sports sector: current status and success stories from the European Union Member States of the WHO European Region*. World Health Organization. Regional Office for Europe. Kättesaadav: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/336353>, 14.03.2022.
- Mackett, R.L., Brown, B. (2011). *Transport, Physical Activity and Health: Present knowledge and the way ahead*. Centre for Transport Studies, University College London, London.
- Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011\\_9789264104860-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en), 15.04.2022.
- Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD). (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*. OECD Publishing, Paris. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/publications/systems-approaches-to-public-sector-challenges-9789264279865-en.htm>, 16.04.2022.
- Marsh, D., Stocker, G. (2002). *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave MacMillian.
- Mikkonen, M., Korsberg, M., Lehtonen, K., Stenvall, J. (2022). Sport policy in Finland, *International Journal of Sport Policy and Politics*, 14(4), 715–728.
- Noortevaldkonna arengukava 2021–2035. Kättesaadav: <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid>, 14.03.2022.

- Olev, A., Alumäe, T. (2022). Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic Journal of Modern Computing*, 10(3), 409–421.
- Partei, M. (2016). *Cost of overweight and obesity in Estonia*. (Magistritöö). Tartu Ülikooli majandusteaduskond, Tartu.
- Pasanen, J., Leskinen, T., Suorsa, K., Pulakka, A., Virta, J., Auranen, K., & Stenholm, S. (2022). Effects of physical activity intervention on 24-h movement behaviors: a compositional data analysis. *Scientific Reports*, 12(1), 1–9.
- Peters, G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295–311.
- Peters, B. G. (2003). „*The Capacity to Coordinate*“. Unpublished paper presented at the workshop on State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, City University of Hong Kong, 1–37.
- Peters, G. B. (2005). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4), 349–370.
- Pollitt C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34–49.
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.
- Põllumajandus, toit ja maaelu programm 2022–2025. Kättesaadav: <https://www.agri.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/maaeluministeerium/strateegilised-alusdokumendid>, 16.11.2022.
- Raab, J., R. S. Mannak, B. Cambré. et al. (2013). Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479–511.
- Raadschelders, J., Whetsell, T. (2017). Conceptualizing the Landscape of Decision Making for Complex Problem Solving. *International Journal of Public Administration*, 41, 1–13.
- Rahandusministeerium. *Tegevuspõhine eelarve*. Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohine-riigieelarve>, 02.03.2022.
- Rahvastiku tervise arengukava 2020-2030. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/rahvastiku-tervise-arengukava-2020-2030>, 05.02.2022.
- Regionaalpoliitika programm 2022-2025. Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/regionaalareng-ja-poliitika/regionaalpoliitika-kujundamine#Alusdokumendid>, 13.11.2022.
- Richard, L., Gauvin, L., Raine, K. (2011). Ecological models revisited: their uses and evolution in health promotion over two decades. *Annual Review of Public Health*, 32, 307–26.

- Riigikaitse arengukava 2017–2026.* Kättesaadav: <https://kaitseministeerium.ee/riigikaitse2026/arengukava/>, 15.11.2022.
- Riigikontroll. (2010). *Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel.* Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2265/AuditId/162/language/et-EE/Default.aspx>, 10.11.2022.
- Rittel, H.W.J, Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Rütten, A., Abu-Omar, K., Gelius, P., Schow, D. (2013). Physical inactivity as a policy problem: applying a concept from policy analysis to a public health issue. *Health Research Policy and Systems*, 11, 1–9.
- Sidusa Eesti arengukava 2021–2030.* Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/sidest>, 20.11.2022.
- Simon, H. A. (1973). The structure of ill structured problems. *Artificial Intelligence*, 4(1), 181–201.
- Siseturvalisuse arengukava 2020-2030.* Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/stak2030>, 17.11.2022.
- Sotsiaalministeerium. *Toitumise ja liikumise roheline raamat.* Kättesaadav: <https://www.sm.ee/toitumise-ja-liikumise-roheline-raamat>, 15.02.2022.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), 826–839.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Spordiprogramm 2022–2025.* Kättesaadav: <https://www.kul.ee/asutus-uudised-ja-kontakt/organisatsioon/strateegilised-alusdokumendid-ja-programmid>, 28.01.2022.
- Tervise Arengu Instituut. (2020). TKU30: Vabal ajal vähemalt poole tunni vältel tervisespordi harrastamise sagedus soo ja vanuserühma järgi. Kättesaadav: <https://statistika.tai.ee/pxweb/et/Andmebaas/>, 14.03.2022.
- Tervist toetavate valikute programm 2022–2025.* Kättesaadav: <https://sm.ee/arengukavad#arengukavade-program>, 05.02.2022.
- Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035.* Kättesaadav: <https://www.mkm.ee/transport-ja-liikuvus/transpordi-tulevik>, 14.11.2022.
- Uudelepp, A., Sarapuu, K. (2015). *Valitsuskeskus poliitikaprotsessi koordineerijana. Eesti inimarengu aruanne 2014/2015*, Eesti Koostöö Kogu, 244–249.



*Usaldusväärse ja tulemusliku õigusruumi programm 2022–2025.* Kättesaadav: <https://www.just.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeeriumist-ja-minister/strateegilised-alusdokumendid>, 20.11.2022.

Van den Broek, T., van Veenstra, A. F. (2015). Modes of Governance in Inter-Organizational Data Collaborations. *ECIS 2015 Completed Research Papers*, Paper 188.

Van Hoye, A., Vandoorne, C., Absil, G., Lecomte, F., Fallon, C., Lombraïl, P., Vuillemin, A. (2019). Health enhancing physical activity in all policies? Comparison of national public actors between France and Belgium. *Health Policy*, 123(3), 327–332.

Wäsche H., Wolbring L., Woll, A. (2021) Physical activity promotion in an urban district: Analyzing the mechanisms of interorganizational cooperation. *PLoS ONE* 16(11).

Xi, P., Ding, J., Wan, S., Zheng, Z., Zhao, Y., Xiao, X., & Yu, C. (2022). A Meta-Analysis to Detect Efficacy of Physical Activity Interventions to Enhance Effects Related to the Fragility among Older Adults. *Computational and Mathematical Methods in Medicine*, 1–9.

## LISAD

### Lisa 1. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

<b>Ministeerium</b>	<b>Intervjueeritava ametikoht</b>	<b>Kuupäev ja intervjuu pikkus</b>
Haridus- ja Teadusministeerium	Asekantsler	29.11.2022, 44 minutit
Justiitsministeerium	Osakonnajuhataja	14.12.2022, 41 minutit
Kaitseministeerium	Nõunik	08.12.2022, 32 minutit
Keskkonnaministeerium	Asekantsler	13.12.2022, 28 minutit
Kultuuriministeerium	Asekantsler	29.11.2022, 32 minutit
Maaeluministeerium	Asekantsler	06.12.2022, 21 minutit
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Osakonnajuhataja	09.12.2022, 26 minutit
Rahandusministeerium	Asekantsler	01.12.2022, 36 minutit
Siseministeerium	Asekantsler	20.12.2022, 34 minutit
Sotsiaalministeerium	Osakonnajuhataja	14.12.2022, 43 minutit
Välisministeerium	Asekantsler	05.12.2022, 26 minutit

## Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

- 1) Kuivõrd suur probleem on Teie arvates Eestis inimeste madal kehaline aktiivsus?
- 2) Mis on Teie arvates probleemi peamised põhjustajad?
- 3) Kuidas seostub inimeste kehaline aktiivsus Teie ministeeriumi vastutusalas olevate eesmärkide täitmisega?
- 4) Kui prioriteetseks peetakse Teie hinnangul antud probleemi lahendamist Eestis?
- 5) Kas Teie hinnangul saavad osapooled probleemist ühtemoodi aru? Milles erinevused seisnevad?
- 6) Millised organisatsioonid on täna Teie arvates kehalise aktiivsuse edendamisel kesksed osapooled? Kui, siis kes on võtnud juhtrolli?
- 7) Milline valitsemisala omab enim ressursse probleemi lahendamiseks?
- 8) Mis on Teie arvates peamised takistused kehalise aktiivsuse efektiivsemal edendamisel?
- 9) Milliste ressurssidega Teie valitsemisala kehalise aktiivsuse edendamisse panustab?
- 10) Kuidas saaks Teie valitsemisala panustada rohkem kehalise aktiivsuse probleemi lahendamisse?
- 11) Milline on Teie valitsemisalas allasutuste/partnerite roll kehalise aktiivsuse poliitika kujundamisel?
- 12) Kas olete sõltuv mõne teise valitsemisala tegutsemisest?
- 13) Milliste osapooltega olete antud probleemi kontekstis tihedamas kontaktis, millistega suhtlete harvem?
- 14) Milliseid kokkuleppeid olete osapooltega antud probleemi lahendamise kontekstis teinud?
- 15) Kuidas hindate usaldussuhteid teiste osapooltega?
- 16) Kui oluliseks peate valdkondade ülest koostööd ja suhtlust kehalise aktiivsuse edendamisel? Miks?
- 17) Kas Teie hinnangul on Eestis ministeeriumide tasandil kehalise aktiivsuse edendamisel välja kujunenud toimiv koostöövõrgustik?
- 18) Mille poolest saab seda võrgustikuna käsitleda? Miks saab öelda, et võrgustikku ei eksisteeri?
- 19) Kes on koostöövõrgustiku eestvedaja ja kuidas ta seda rolli täidab? Kui eestvedajat ei ole, siis mis võiks ideaalis olla?
- 20) Mis on koostöö puhul peamised takistused?
- 21) Kas või kuidas mõjutab koostööd see, et organisatsioonidel/ministeeriumidel on erinevad toimimisloogikad ja rutiinid/tavad?

### Lisa 3. Lihtlitsents

#### Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>

Mina \_\_\_\_\_ (autori nimi)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on \_\_\_\_\_,  
(juhendaja nimi)

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

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

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

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

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (kuupäev)

<sup>1</sup> Lihlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.