

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Helena Voltri  
**HORISONTAALNE KOOSTÖÖ RAHVASTIKU TERVISE ARENGUKAVA 2009-2020**  
**ELLUVIIMISEL**  
Magistritöö

Juhendaja: teadur Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

*Autor Helena Voltri*

“ ..... “ ..... 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

*Juhendaja teadur Dr. Külli Sarapuu*

“ ..... “ ..... 2015

Kaitsmisele lubatud “ ..... “ ..... 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
vanemteadur Dr. Veiko Lember

## Lühiülevaade

Magistritöö eesmärk on uurida horisontaalset koostööd Rahvastiku tervise arengukava (RTA) 2009-2020 elluviimisel. RTA on suur raamdokument, mille eesmärk on Eesti rahvastiku oodatava eluea ning tervena elatud eluea pikenemine. Kompleksse probleemi tõttu on juhtkomitees süsteemsemaks lähenemiseks koondunud erinevaid osapooli, 2014. aasta lõpuks 29 liiget. Selliste võrgustike kasutamine valdkonnaülestes keerukate probleemidega tegelemiseks nagu RTA kontekstis rahvatervis ja sellega seotud nõ väljakutsed just ongi, on aktuaalne teema nii Eestis, kui ka mujal maailmas. Samas 2011. aastal avaldatud OECD Eesti riigivalitsemise raportis peeti eri osapoolte vahelist horisontaalset koostööd riigis liialt väheseks ja nõrgaks, seega juhtkomiteel selles positsioonis on oluline suuta hästi toimida.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs. Uurimismeetoditena on kasutatud dokumendianalüüsi ning pool-struktureeritud intervjuusid. Magistritöö eesmärk on analüüsida, kuidas juhtkomitee võrgustikuna toimib ja kuidas see on tagatud. Läbi teooria ja empiiriliste andmete võrdluse soovib autor leida vastuse magistritöö uurimisküsimusele: Kui efektiivne on juhtkomitee kui võrgustik RTA elluviimisel? Analüüsi aluseks on töö esimeses osas teoreetilise kirjanduse alusel koostatud nimekiri indikaatoritest, mis on hästi toimivale võrgustikule iseloomulikud.

Magistritöö jõuab järeldusele, et hoolimata väga hästi toimivast administratiivsest juhtimisest ei toeta see juhtkomitee tegevust võrgustikuna. Juhtkomitee sisene horisontaalne koostöö ei ole selle liikmete jaoks piisav ja vajab muudatusi.

Võtmesõnad: horisontaalne koostöö, võrgustik, võrgustiku toimimine

## Sisukord

SISSEJUHATUS .....	6
<b>1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....</b>	<b>8</b>
1.1 Horisontaalse koostöö tegemise mõiste ja ajendid .....	8
1.2 Horisontaalse koostöö olemus ning vormid võrgustikus .....	9
1.3 Horisontaalset koostööd mõjutavad tegurid.....	10
1.4 Horisontaalse koostöö juhtimine võrgustikus .....	11
1.5 Võrgustiku juht .....	12
1.6 Võrgustiku juhtimise võimalused .....	14
1.7 Võrgustiku toimimise ja töö efektiivsuse hindamine .....	15
1.8 Horisontaalse koostöö mehhanismid .....	17
<b>2. HORISONTAALNE KOOSTÖÖ RTA ELLUVIIMISEL.....</b>	<b>19</b>
2.1. Uuringu taust.....	19
2.2 Valim ja uurimismeetod.....	21
2.3 Võrgustiku toimimine .....	23
2.3.1 Siduv koostöö ja süsteemid.....	24
2.3.2 Võrgustiku mõte.....	24
2.3.3 Suhted, kommunikatsioon, kaasamine .....	27
2.4 Järeldused.....	29
2.5 Poliitikasoovitused .....	31
Kokkuvõte .....	34
Summary.....	36
KASUTATUD KIRJANDUS .....	38
Lisa 1. Horisontaalse koostöö eeldused.....	43

Lisa 2. Ohutegurid.....	44
Lisa 3. Intervjueeritud isikute nimekiri .....	47
Lisa 4. Pool-struktureeritud intervjuude küsimused.....	48
Lisa 5. Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 20 .....	49
Lisa 6. Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 139 .....	51

## SISSEJUHATUS

Paljud probleemid, millega riik tegelema peab, on kompleksed ja valdkonnaülesed (*wicked problems*). Selliste keeruliste probleemidega tegelemine toob endaga kaasa koordineerimisvajaduse erinevate osapoolte vahel. Rahvusvaheliselt räägitakse üha enamvajadusest ühtse valitsemise järele (*joined-up government; whole-of-government*), mis ainult ei võimalda neid probleeme paremini adresseerida ja nendega efektiivsemalt tegeleda, vaid ka pikaajalisi plaane edukamalt elluviia ja järjekindamalt, tulemuslikult toetada. Ühtne valitsemine tähendab erinevate osapoolte kokku toomist ja eeldab neilt võrgustikuna tegutsemist ehk horisontaalset koostööd (Bogdanor 2005, 1-2; Klijn, Koppenjan 2006, 139; Page 2005, 140).

Käesoleva uurimistöo teemaks on horisontaalne koostöö Eesti avalikus halduses Rahvastiku tervise arengukava (RTA) elluviimisel. Rahvastiku tervise edendamine on hea näide laiahaardelisest valdkonnaülesest probleemist, sest selle peamine eesmärk on aidata Eesti elanikel elada pikemat ja tervemat elu. Kuna sihtgrupp on kogu riigi rahvas, on arengukava eesmärkide saavutamiseks kaasatud väga palju osapooli. Seega on möödapääsmatu horisontaalse koostöö tegemise vajadus erinevate sektorite, valdkondade, valitsustasandite vahel. Magistritöö maht ei võimalda uurida kõiki süsteemis osalejaid, seetõttu on autor valinud uurimisobjektiks ühe kolmest RTA juhtimiskogust – juhtkomitee, mis on vastutav RTA elluviimise eest. Juhtkomitee on 29-liikmeline võrgustik, koosnedes kõikide ministriumite, Vabariigi Valitsuse, Riigikogu, erinevate valitsusasutuse ja lisaks ka teadusasutuste ning mittetulundusühingute esindajatest. Juhtkomitee määrab RTA-s paika edasised suunad, milleks saadakse kokku koosolekute raames. Autor otsib vastest küsimusele, kuidas toimib juhtkomitee või võrgustik RTA elluviimisel.

2011. aasta Majanduskoostöö –ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riigivalitsemise raporti kohaselt on horisontaalse koostöö praktika Eesti avalikus sektoris väike ning seni väljendunud pigem kriisisituatsioonides, kui millelegi on tarvis tõepoolest äärmiselt kiiresti reageerida. Antud teema on aktuaalne nii Eesti avalikus halduses kui ka rahvusvahelisel tasandil.

Magistritöö eesmärk on analüüsida, kuidas juhtkomitee võrgustikuna toimib ja kuidas horisontaalne koostöö on tagatud. Läbi teooria ja empiiriliste andmete võrdluse soovib autor leida vastuse magistritöö uurimisküsimusele: Kuidas toimib juhtkomitee kui võrgustik RTA elluviimisel?

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja pool-struktureeritud intervjuud. Töö jaguneb kahte ossa. Töö esimeses osas keskendub autor rahvusvahelisele üldistatud teadmisele uuritava valdkonna kohta. See on teoreetiline raamistik, milles autor käsitleb erinevaid lähenemisi juhtimisele ja koordineerimisele nagu ühtne valitsemine, võrgustik, võrgustikvalitsemine, metavalitsemine, horisontaalne koostöö. Nendega seotud olulisi mehhanisme, nende (eba)edu mõjutavaid tegureid, vajalikkust jne. Magistritöö empiiriline ehk teine osa on juhtumianalüüs, kus autor kirjeldab horisontaalset koostööd ja võrgustikuna tegutsemist Eesti kontekstis üldiselt. Seejärel keskendub samal teemal konkreetselt RTA elluviija juhtkomitee sisesele horisontaalsele koostööle võrgustikuna. Analüüsitakse intervjuude vastuseid juhtkomitee toimimise kohta RTA elluviimisel horisontaalse koostöö aspektist, hinnates neid eelpool toodud uurimisküsimustele vastuste saamiseks. Töö lõpeb järelduste ja kokkuvõttega. Tööst saadud teadmistest lähtudes teeb autor ettepanekuid parema toimivuse seisukohalt olemasoleva korralduse täiendamiseks.

## **1. TEOREETILINE RAAMISTIK**

### **1.1 Horisontaalse koostöö tegemise mõiste ja ajendid**

Praktiline vajadus suuta halduspoliitiliste probleemide sisu ja olemust täpsemalt mõista, neid paremini adresseerida ja lahendada ning tekitada horisontaalset sidusust, on ajendanud riike otsima uusi lähenemisi koordineerimisele. Põhjuseid riigi toimimises selliste uuenduste tegemiseks on mitmeid. Esiteks on muutunud kodanike ootused riigi poolt pakutavate teenuste osas kõrgemaks (Klein, Plowden 2005, 114; State Services Authority 2007, 3; Boston, Gill 2011, 234), teiseks on oma osa uue haldusjuhtimise (*New Public Management*, NPM) põhjustatud riigisektori killustumises ja kolmas oluline põhjus on see, et kaasaja ühiskonna probleemid on muutunud komplekssemaks ja keerukamaks (Head 2008, 101-102), mis eeldavad võrgustikuna lähenemist, võrgustikvalitsemise kasutamist.

Horisontaalne koostöö avaliku halduse aspektist tähendab halduspoliitiliste teemade lahendamiseks erinevate üksuste omavahelist organisatsiooni –või valdkonnaülest koostööd – koondumist võrgustikuks. Võrgustikuna töötamine tähendab aga ka suuremat koordinatsioonivajadust ja koostööd tegevate liikmete integratsiooni (Bogdanor 2005, 8; Efficiency Unit, 2009, 12; Mulgan 2005, 175-176).

Võrgustikuna tegutsemine, ühtne valitsemine vastandub avalikus sektoris segmenteeritusele, mida iseloomustab nõ vertikaalne 'silo' mentaliteet ehk tegutsemine peamiselt iseseisvalt, enda haldusala arendamise, aga ka kaitsmisega (Hood 2005, 22; Page 2005, 140). Ühtse valitsemise ja segmenteerituse koos eksisteerimine avalikus sektoris on vaieldav. On neid, kes väidavad, et need kaks korraga ühes haldussüsteemis eksisteerida ei saa, kuid arvatakse ka, et üks ei välista teist ja et



mõlema koosinemine isegi hea, sest see annab avalikule haldusele komplekssete probleemidega tegelemisel suurema mõjujõu, haldussuutlikkuse ning paindlikkuse (Kavanagh, Richards 2001, 17-18; Hood 2005, 22; Mulgan 2005, 185-187; Lindquist 2012; Keast et al. 2006, 10).

## **1.2 Horisontaalse koostöö olemus ning vormid võrgustikus**

Horisontaalsele koostööle on omane hierarhilise alluvuse puudumine, toimimine võrgustikuna. Kuna võrgustikus osalemine on üldjuhul vabatahtlik, siis sõltub selle toimimise edukus suhetest (Keast et al. 2006, 9; Bouckaert et al. 2010, 24; Sarapuu 2011, 56). Kui võrgustiku töö on hästi organiseeritud, on see võimeline komplekssetele ja kiiresti muutuvatele teemadele operatiivselt reageerima, olema efektiivne, jätkusuutlik ja tulemuslik. Kui võrgustiku toimimine on problemaatiline, võib tulemus vastupidine olla – reageeritakse aeglasemalt, eesmärke ei saavutata, otsused ja suunad pole parimad võimalikud, jne. Võrgustikule on omane ka mõjutatavus, mis tähendab seda, et tema toimivus ja tulemuslikkus sõltuvad suuresti näiteks sellest, milline on halduskultuur, olemas olevad traditsioonid, haldussüsteemiga seotud aspektid jne. Need peavad koostööd soosima, et oht ebaõnnestumiseks oleks võimalikult väike (Boston, Gill 2011, 231-214). Seega võrgustiku koordineerimine ja toimimas hoidmine nõuab võrgustiku olemuse arvesse võtmist, asjakohase süsteemi, keskkonna loomist, et horisontaalne koostöö sujuks edukalt.

Võrgustiku siseselt horisontaalse sidususe tekitamiseks on võimalik kasutada erinevaid instrumente, mis olenevad sellest, millise intensiivsusega ja millises ulatuses (ehk kui sügavalt) soovitakse koostööd teha. Üldine soovitus on instrumentide puhul see, et mida vähem neid on, seda parem, sest mida intensiivsem ja ulatuslikum koostöö on, seda komplekssem ja keerulisem on lõpuks võrgustikku töös hoida (Boston ja Gill 2011, 234-235). Horisontaalsed koostöövormid peavad olema igast konkreetset võrgustikust lähtuvad, et tagada selle hea toimimine.

Koostöö vormide sügavust saab analüüsida seitsme dimensiooni kaudu. Nendeks on võrgustikus kokkulepitud ajaline siduvus, horisontaalsed ja vertikaalsed suhted, ühiskondlik haaratust osalevate võrgustikuliikmete alusel, vaadeldavate tegevuste laius (konkreetsed tegevused või “laiem” pilt) ja fookus (kas tegevus tsentraalne, regionaalne, kohalik), orienteeritus ning eesmärgipärasus

(pühendumus kas ühele kitsale tegevusele ja tulemusele või kogu komplekssele ühistulemusel) (Boston ja Gill 2011, 234-235).

Võrgustiku ja horisontaalne koostöö ei ole kõikide suuremate halduspoliitliste probleemidega lahendamiseks sobiv. Võib olla, et nende kasutamise kasu-riski suhe ei õigusta juba olemasolevate struktuuride ja protseduuride kõrvale heitmist (Pollit 2003, 38), samas osastes ära tunda need spetsiifilised valdkonnad, kus nad annaksid eesmärkide saavutamisel tõenäoliselt parema tulemuse, kui mistahes osapool seda üksi saavutada suudaks (Page 2005, 153), on nad pigem õigustatud. Potentsiaalne kasu sellest peab olema suurema kaaluga, kui võrgustiku loomise, võrgustikvalitsemise ning juhtimisega kaasnevad võimalikud riskid ja kulud (Boston, Gill 2011, 234).

### **1.3 Horisontaalset koostööd mõjutavad tegurid**

Eelnevalt on mainitud, et hoida võrgustikku toimimas, on horisontaalseks koostööks vajalik luua soodne keskkond. See tähendab võrgustiku siseselt teatavate teemade läbirääkimist, sobivate tingimuste loomist ja soosiva keskkonna kujundamist. Boston ja Gill (2011, 245) soovivad seetõttu omavahel arutada ja kokkuleppida järgmistes võimalikes teemades:

- Hetkeolukord ühiskonnas ehk milline on poliitiline kontekst, millises suunas soovitakse riigis liikuda, millises keskkonnas koostööd rakendatakse, probleemi komplekssus jms.,
- Ootused eesootava koostöö osas ehk millist juhtimisstiili võrgustiku juhtimiseks kasutada, millise intensiivusega ja mis ulatuses koostööd teha, milliste „pehmete“ ehk mitte-strukturaalsete (arusaamad, visioon, suhted jms), „kõvade“ ehk strukturaalsete (süsteemi ülesehitus – reeglid, protseduurid, struktuur jms) faktoritega tegeleda, kui suur on lahutamatus ja vastastikkune sõltuvus ettevõetavates ülesannetes, jms.

Mõte seisneb selles, et kui kõik võrgustiku tööd puudutavad detailid (probleemi sisu, eesmärk, tegevuse mõte, saavutatav kasu, reeglid jne.) on kõigi jaoks selgeks räägitud, aktsepteeritavad ja põhjendatud, siis peaks ka panustamine olema motiveerivam, kergem ning tõenäoliselt tulemuslikum.

Ebaselgus, arusaamatused, tõrked mis tahes teemal (nt suhtluses, aruandlus, kooskäimises, ühises tegevuses jne) viitavad aga sellele, et võrgustik toimib halvasti ja järelikult tuleb olla valmis nende teemadega tegelema hakata, et soovimatuid tagasilööke ennetada. Kõik taandub Bostioni ja Gill'i (2011, 245) poolt välja toodud suhtlemise vajadusele, paremale kommunikatsioonile, kuid ka usaldusele, läbirääkimistele ja veel lisaks kõigile nendele muudelegi märksõnadele, mis võrgustiku-tüüpi mehhanismi juures mainitud on (Foster 2005, 137; Mulgan 2005, 184; Klijn, Koppenjan 2006, 143; Bouckaert et al. 2010, 34-42, 44, 49). Võrgustikku ühendavates detailides kokku leppimine, nende loomise või mitteloomise üle arutlemine tähendab teisisõnu tegelemist "pehmete" ja "kõvade" faktoritega, mis on koostööd toetava keskkonna kujundamisel väga olulised. Need mitte-strukturaalsed ehk "pehmed" ja strukturaalse iseloomuga faktorid ehk "kõvad" on kokku koondatud kahte loetelusse töö lõpus (vt lisa 1 ja lisa 2). Koostatud nimekirjad põhinevad teatud hulgal läbitöötatud kirjandusallikatel, mistõttu võib see tegelikkuses olla pikem. Uurimistöö seisukohast seisneb nende olulisus selles, et teadmine nende sisust annab oskuse nendele võrgustikuga seoses tähelepanu pöörata, võimaluse neid vajadusel luua, olemasolu korral muuta, ära tundmisel likvideerida või hoopis ennetada. Tegurid on jaotatud Boston'i ja Gill (2011) artiklis käsitletud „pehmete“ ehk mitte-strukturaalsete ja „kõvade“ ehk strukturaalsete faktorite kaupa.

#### **1.4 Horisontaalse koostöö juhtimine võrgustikus**

Võrgustikuks liitunud osapooled peavad ühise eesmärgi nimel hakkama tegema horisontaalset koostööd. Võrgustik võib esineda mõne organi näol, antud teemakontekstis näiteks RTA elluviimisel on võrgustikuna vaadeldav juhtkomitee.

Võrgustik on stabiilse suhtemustriga kooslus erinevate üksteisest sõltuvate osapoolte vahel, mis on tekkinud tavaliselt laiemahaardelisemat lähenemist nõudvate probleemide lahendamiseks ja kujuneb välja läbi selle sees olevate järjestikku esinevate nõ mängude (Klijn et al. 1995, 439). Mängude all peetakse silmas neid tegevusi, mis mingite huviküsimuste lahendamiseks võrgustikusiseselt teostatakse (Ibid., 439). Võrgustikke saab veel iseloomustada näiteks ressursside, võimuhete, reeglite, osalevate osapoolte ja nende omavaheliste suhete järgi, aga kuna need kõik on ajas muutuvad (luuakse üha uuesti), siis kõige iseloomulikumaks on võrgustikule selle ebakindlus, ebastabiilsus ja

dünaamilisus. Kuna tegevuse tulemused on aga tugevasti sõltuvuses sellest, kui hästi võrgustik toimib (Klijn et al. 1995, 441), siis on teatava stabiilsuse tagamiseks, sihipärase ja jätkusuutliku tegevuse toetamiseks tarvis seda juhtida ehk metavalitseda. Metavalitsemise abiga saavutatakse soovitud tulemused suurema tõenäosusega, kui võrgustik juhiks end oma siseste jõududega ise, püüdes veel täita paralleelselt oma põhiülesandeid (Sørensen, Torfing 2009, 243, 252; Klijn et al 2010, 1067; Klijn et al. 1995, 452; Kavanagh, Richards 2001, 18). Metavalitsemise eesmärk on eeskätt osapoolte vahelise koostöö lihtsustamine ja tasakaalustamine, et see saaks olla võimalikult efektiivne (Klijn et al. 1995, 442).

Vastavate projektide vedajad, metavalitsejad ehk võrgustiku sisese horisontaalse koostöö juhtijad ja tagajad peavad kogu juhtimise protsessi vältel kokku lepitud suunale kindlaks jääma, hoides pidevalt kogu projekti toimimisel kätt pulsil, sealjuures vajadusel sekkudes. Avaliku sektori organisatsioonide baasinstinktide ja turbulentsse keskkonna kokkupõrgete tõttu on järjekindel tugev võrgustiku juhtimine/metavalitsemine ebaõnnestumise vältimiseks oluline (Carsten, Bason 2012, 5), mis tähendab eelnevale teoreetilisele kirjandusele tuginedes seda, et võrgustiku toimimise jaoks vajalikule keskkonnale (“pehmed” ja “kõvad” faktorid) ei peaks pöörama tugevdatud tähelepanu ainult selle loomise alguses, vaid selle kujundamise ja täiendamise tegeletakse võrgustiku hea toimivuse huvides ka jooksvalt, sest nii võrgustik ise, kui selle vajadused mis tahes koostööd puudutavate detailide osas, muu ümbritsev väliskeskkonna näol on ajas muutuvad.

## **1.5 Võrgustiku juht**

Nii nagu ei toimi horisontaalne koostöö võrgustikus spontaanselt sujuvalt, ei toimi ka metavalitsemine iseneslikult edukalt. Metavalitseja kompetentsist oleneb see, kas võrgustik toimib hästi ja selle maksimaalselt efektiivseks tööks on kõik võimaldatud. Oskus olla õigel ajal õiges kohas, ilma liigse sekkumiseta protsesse (nende suunda) mõjutada/muuta, tutvustada võrgustikule uusi ideid, väärtusi ja reegleid (neid ka sujuvalt rakendada), kaasata vajalikke uusi osapooli või osata vanadest loobuda, parandada võrgustiku siseseid suhteid, tegeleda osapoolte ühendamise, on vaid osa loetelust, mida metavalitsemise teemaline kirjandus peab metavalitsejale soovituslikuks võrgustiku juhtimisel (Klijn et al. 2010, 1068; Klijn et al. 1995, 452; Edelenbos et al. 2013, 133-134; Sørensen ja

Torfig 2009, 234-235, 254, 262, Provan, Kenis 2007, 229). Võrgustikku kaasatud osapooled peavad tundma metavalitsemisest tuge, samas peab neile jääma alles isereguleerimise õigus ja võimalus. Metavalitsejal on küll palju ülesandeid, suur vastutus ja oluline roll, kuid ometigi ei tohiks ta end sellises rollis juhina pidada vaid üksinda keskseks tegijaks, kellele tähelepanu peab olema suunatud, vaid eeskätt peab ta pakkuma toetavat abi (Sørensen ja Torfig 2009, 252; Klijn, Koppenjan 2000, 142; Provan, Kenis 2007, 235).

Metavalitsejal kui võrgustiku juhil peavad olema teatud omadused, mida käsitleti eespool. Klijn et al. (1995, 452) on loonud samuti loetelu kuuest punktist, mis on metavalitseja ülesanne praktikas teostada. Metavalitsemine on edukas siis, kui see soodustab ja edendab osapoolte vahelist koostööd ja ennetab, eemaldab takistused, mis võivad seda segada. Metavalitseja peab suutma (Ibid., 452):

- Luua „kõik võidavad” olukorra (*win-win situation*) ehk leidma kõigi jaoks põhjuse võrgustikus horisontaalse koostöö tegemiseks ja tekitama soovi oma panuse andmiseks. Metavalitseja ülesanne on luua arusaam, et osaleda on parem, kui mitte osaleda.
- Aktiveerida osapooled koos oma ressursidega selliselt, et neil peab olema tekkinud soov ühisesse tegevusse investeerida.
- Hoida võrgustiku tegevuskulud mõistlikud ja neid kontrollida, kuigi Sørensen ja Torfig (2009, 240) on öelnud, et võrgustiku kulu-efektiivsena hoidmine on keeruline.
- Kaasata ehk olema saanud osapoolte käest nende nõusoleku võrgustikus teisega koostööd teha ja selle nimel ka pingutama.
- Tagada poliitiline-administratiivne juhtimine ja poliitilise siduvus.
- Luua keskkond, kus suhtlus toimub piisavalt turvalises ja heatahtlikus õhkkonnas ehk saavutada avatud, usaldusväärne ja edasiviiv suhtlemine.

Kui metavalitseja on osanud konkreetse võrgustiku metavalitsemiseks valida optimaalseima juhtimisstiili, aitab see võrgustikul tegeleda oma peamiste eesmärkide ja ülesannetega – seista paremini avalike huvide eest (Sørensen ja Torfig 2009, 234-235; Mandell, Keast 2008, 729).

## 1.6 Võrgustiku juhtimise võimalused

Enamuse võrgustike metavalitsemise võimalustest on nõ protsessile orienteeritud juhtimisstrateegiad, kus põhitähelepanu on suunatud võrgustike sisemiste arengutega tegelemisele, nende juhtimisele. Kuigi strateegiad on sisult üsna sarnased, on neid nimetatud artiklites erinevalt, näiteks mängu juhtimine (*game management*), protsessi juhtimine (*process management*), võrgustiku struktureerimine (*network structuring*). Mitmete autorite artiklite alusel juhtimisstrateegiate kohta on võimalik aru saada, et neil on üks kandev mõte – metavalitsemine peab oluliseks pidama osapoolte suhteid, omavahelist head kommunikatsiooni ja tegelema nende loomise, soodustamise, toetamise, jälgimise ja vajadusel parendamisega (Edelenbos et al. 2013, 135, Klijn et al. 1995, 446-450; Klijn, Koppenjan 2000, 141-142). Väidetavalt suhted ongi tegelikult peamine, millega üldse tegeleda, sest need on need, mis annavad jõu ja võime kollektiivseks tegutsemiseks, sest ka uuringud on näidanud, et tugevatel ja headel suhtel võrgustikusiseselt on tulemuste saavutamise väga suur seos (Edelenbos et al. 2013, 134; Nartisa et al. 2012, 242; Polster 2010, S253; Klijn et al. 1995, 439).

Sørensen ja Torfing (2009, 247-251) käsitlevad protsessile orienteeritud juhtimisstiile veelgi sügavamalt, öeldes, et protsesse võrgustikus saab metavalitseda *hands-off* (metavalitsemine distantilt) või *hands-on* (metavalitsemine otseselt sekkudes) stiilis Klijn et al. (2010, 1065) väitel on aga kõiksugused stiilid *hands-on* strateegiad ehk et igal juhul metavalitsemisega sekkutakse võrgustiku, kas vähemal või rohkemal määral. Ka Klijn et al. (2010, 1069) metavalitsemise strateegiad keskenduvad protsesside mõjutamisele, sisuga tegelemisele. Neid toovad nad välja neli: ühendav strateegia (*connective strategies*), korralduslik strateegia (*arranging*), protsessi kokkulepped (*process agreements*), sisu uurimise strateegia (*exploring content*) (Klijn et al. 2010, 1069-1070).

Metavalitsemist rolli on võimalik korraldada kolmel peamisel viisil: kõik vastutavad valitsemise eest ehk kõik tegelevad lisaks muule tegevusele samal ajal ka endi juhtimisega, keegi võrgustiku seest võtab juhtrolli või antakse see ülesanne hoopis kellelegi võrgustikust väljastpoolt. Väidetavalt efektiivsuse ja paremus mõttes polegi olulist vahet, millise kasuks otsustatakse, pigem on valima hakates lihtsalt oluline teada iga vormi puudusi ja plusse (Provan, Kenis 2007, 234)

## 1.7 Võrgustiku toimimise ja töö efektiivsuse hindamine

Seda teemat on võimalik käsitleda kahest aspektist. Esiteks võib efektiivsusest kõneleda kui selle toimivusest võrgustikuna ehk millistele nõ hästi toimiva võrgustiku kriteeriumitele peaks üks võrgustik vastama, et neile toetudes saab öelda, et võrgustiku toimib efektiivselt. Teine võimalus on käsitleda antud teemat võrgustiku tegevuse efektiivsuse aspektist, et milliste meetoditega saab hinnata, kas võrgustiku töö on olnud efektiivne ja tulemusi saavutav. Olenemata sellest, mis perspektiivist neid asju vaadelda, on mõlemad olulised ja välja toodud, kuid tulenevalt magistritöö eesmärgist on põhirõhk sellel teadmisel, mille alusel saab väita, et võrgustik toimib efektiivse võrgustikuna. Autor on loonud teoreetilise kirjanduse abil nimekirja järgmistest indikaatoritest, mis hästi toimivat võrgustikku iseloomustavad:

1. Selged, ühised eesmärgid (kõigil liikmetel on hästi teada nii enda valdkonna, kui ka üldised olulisemad eesmärgid).
2. Adresseeritava probleemi ja ühisosa selge identifitseerimine.
3. Ühised arusaamad ja väärtushinnagud teatavate võrgustiku loogikat iseloomustavate tegevuse osas, nt koostöö (tihedus, ülesehitus, sisu), integratsioon (suhtlemine, ühendamise olulisus), areng (uued meetodid, lahendused, probleemkohtade ja nõ sõlmkohtadega tegelemine), kollegiaalsus (ühtsus enne igat uut uuendust, otsust, muudatust).
4. Lisaoskuste tugevdamine, koolitamine ühtse valitsemise lähenemise, horisontaalse koostöö jms osas, sh osata näha nõ suuremat pilti oma tegevuste taga jms võrgustiku tarvis.
5. Liikmete ühendamine (avatud, usaldusväärne ja edasiviiv suhtlemine). Suhtlus toimub piisavalt turvalises ja heatahtlikus õhkkonnas.
6. Poliitika tegemine horisontaalsel viisil ehk kaasamine, konsulteerimine (lisaks kuulamisele, ka arvamuse küsimine ja arvestamine).
7. Lihtne ja selge administratiivsüsteem (reeglid, protseduurid, jms).
8. Kohustuslik, kuid selge ja kõigile sobiv aruandlussüsteem.
9. Juhtimises kokku leppimine, aga ka vastutuses nende ülesannetega seoses, mis on liikmete kanda.
10. Aktiivne osalemine, kõigi osapoolte pühendumine.

Allikad: Boston, Gill 2011, Cameron et al. 2004, Carstensen, Bason 2012, Efficiency Unit 2005, Head 2008, Hyde 2008, Klein, Plowden 2005, Klijn et al. 2011, Lindquist 2012, Metcalf 2006, Mulgan 2005, Pollitt 2003, Wilkins 2002.

Koostaja: autor

Läbiv probleem võrgustikus tehtava töö efektiivsuse hindamise juures on see, et tegelikult pole selleks ühtegi head meetodit. Selge on see, et teatavates probleemsituatsioonides on võrgustik ainuõige lahendus, kuid kui selle kasutamise otsust hiljem mingite näitajate abil siiski põhjendada ja õigustada tahta, siis see pole alati kerge. Efektiivsuse üle otsustamine on siinkohal keeruline ja hinnangud vaieldavad (Mandell, Keast 2008, 716; Provan, Milward 2007, 422). Võimalik, et mõningatel juhtudel tuleb leppida olukorraga, et efektiivsuse hindamine võrgustiku töö puhul polegi lõplikult võimalik (Provan, Kenis 2007, 230).

Võrgustiku töö efektiivsust tulemuste saavutamise osas oleks võimalik hinnata ka veel:

- Eesmärkide täitmise järgi, aga kuna osapoolte rohkuse tõttu on neid palju ja erinevaid, siis sõltub hinnang sellisel juhul vaadeldavast vaatenurgast, kelle arvamust küsida ja milliste eesmärkide saavutamist efektiivsuse kriteeriumiks võtta.
- Ühise tegevuse kulu-efektiivsuse näitajate järgi, mis aga samuti on keeruline, kuna ka siin ei saa liiga järske järeldusi efektiivsuse kohta anda (kattub mõneti eelmise lõiguga). Vajalike kokkulepete saavutamiseks läbi viidud protsessid (konsultatsioonideks, aruteludeks kulunud raha, aeg, energia ja pühendumine jne) ja otsused võivad olla edasiviivad ja tõhusad, kuid tehingukulud nendeni jõudmiseks võivad samuti suured olla ja kokkuvõttes ei võideta rahaliselt kohe ja otseselt midagi (Sørensen ja Torfing 2009, 240; Klijn et al. 2010, 1065; Head 2008, 735, Stoker 2005, 161; Mandell, Keast 2008, 729).
- Lasta töö efektiivsuse üle otsutada osapooltel endil (Provan, Milward 2001, 415) ja lasta inimestel hinnata: sisutulemusi (*content outcomes*), mis iseloomustavad loodud võrgustiku sisu, selle innovaatsilisust, kulu-efektiivsust, jne. ning protsessi tulemusi (*process outcomes*), mis peaksid peegeldama juhi pingutusi, kaasatud osapoolte valmidust koostööks ja tuge kogu



projektile, jne.

- Tegelemine “pehmete” faktoritega. Efektiivsuse saavutamisel on väga suur mõju „pehmetel“ faktoritel, millest paljud on töö efektiivsuse seisukohast hindamiseks paraku mõõtmatud (Mandell ja Keast 2008, 716).

Kokkuvõttes on võimalik võrgustikuga seotud efektiivsusest rääkida kahest aspektist. Hinnata võrgustiku efektiivsust võrgustikuna ja seda teoreetilises kirjanduses välja toodud tunnuste alusel, mille olemasolu või millega tegelemine lubab väita, et võrgustikusisene koostöö on tõepoolest nii korraldatud, et võrgustik toimib hästi. Sealsamas saab efektiivsusest rääkida ka võrgustiku tööd silmas pidades ehk kui efektiivne see tegevus tulemuste mõttes on, mis võrgustikuna koos tegutsedes tekivad käesoleva magistritöö empiirilise osa analüüsi fookus on võrgustiku toimimisel võrgustikuna, seega empiirilise analüüsi osa fookuses on autori poolt teoreetilistele kirjandusele tuginedes loodud nimekiri indokaatoritest, mis viitavad hästi toimivale võrgustikule. Kuna erinevad autorid nagu Provan ja Milward (2001), samuti Klijn et al. (2010) soovivad kasutada efektiivsuse hindamiseks eeskätt võrgustiku endi liikmete arvamust ja hinnangut, koosneb antud töö empiiriline osa lisaks dokumendianalüüsile põhiliselt uurimisobjektiks oleva juhtkomitee endi liikmete tagasisidest.

### **1.8 Horisontaalse koostöö mehhanismid**

Bouckaert et al. (2010, 34-42, 44, 49) kirjeldab kolme peamist teoreetilist lähenemist koostööle avalikus sektoris ehk kolme mehhanismi koostöö tegemiseks. Praktikas need kolm mehhanismi puhtal kujul ei esine, reaalsuses rakendatakse poliitika koordineerimises lõpuks ikkagi midagi ühest, teisest või lausa kõigist korraga (*Ibid.* 50). Mehhanismid jaotatakse alljärgnevalt:

- Hierarhia-tüüpi mehhanismi märksõnadeks on võim (legitiimsus) ja domineerimine (seadused, eelarve, sundus), kus koondutakse käskude, korra, reeglite järgi. See on kõige tuttavam mehhanism loomaks koordineerimist programmide ja organisatsioonide vaheliseks koordineerimiseks avalikus sektoris, kus pannakse koostööd tegema ehk kästakse osapooltel omavahel koostööd teha.
- Turu-tüüpi mehhanismi märksõnadeks on osapoolte vaheline konkurents, kauplemine ja vahetamine. Hinnamehhanism, stiimulid ja osapoolte huvi enda eest seista

koordineerivad erinevate asutuste, indiviidide tegevusi, luues nn „nähtamatu käe“, mis tõstab avaliku sektori tulemuslikkust.

- Võrgustiku-tüüpi mehhanismi märksõnadeks on eeskätt vabatahtlik koostöö erinevate osapoolte vahel. Olulised on organisatsioonide vahelised suhted, mida juhib usaldus, solidaarsus, teadmine vastastikusest sõltuvusest, ühistest väärtustest ning strateegiast, aga ka iga osapoole enda isiklik võetud vastutus.

Võib öelda, et ka horisontaalset koostööd on võimalik võrgustikus tekitada kolme baasmehhanismi abil. Käskides ehk sundlus võrgustiku loomiseks tuleb ülevalt poolt, stiimulite abil ärgitades või see tekib missioonitundest, solidaarsusest ja soovist ühiselt teatud eesmärkide nimel tegutseda – peamiselt vabatahtlikkusest algatatud koostöö.

## **2. HORIZONTAALNE KOOSTÖÖ RTA ELLUVIIMISEL**

2006. aastal Rahandusministeeriumi poolt loodud Strateegilise planeerimise käsiraamat (2006, 12-13) näeb ühtses valitsemises ja horisontaalses koostöös võimalust poliitikavaldkondade valdkondade ühendamiseks ja neid siduvate probleemide lahendamiseks. 5 aastat hiljem viitab OECD (2011, 63-64) oma Eesti riigi valitsemise kohta tehtud analüüsiraportis „Ühtse valitsemise suunas“, et horisontaalne koordineerimine ja koostöö võimekus Eesti avalikus halduses on murekoht ja et need võiksid tulemuslikuma tegevuse huvides toimida senisest paremini ja ulatuslikumalt. Horisontaalse koostöö temaatikasse suhtutakse aga tõrjuvalt, kuna ministeeriumid tahavad säilitada oma autonoomsust. Koordineerimisprobleemid Eesti detsentraliseeritud haldussüsteemis on kahjuks süsteemi killustatuse, segmenteerituse tõttu üsna tugevad, samas vajadus parema koordineerimise ja ühtse valitsemise järele on aga üha kasvav (Sarapuu 2012, 286).

Erinevaid poliitikavaldkondi siduvate probleemide lahendamine võrgustikuna horisontaalset koostööd tehes nõuab seniste praktikate, kultuuri ja suhtumise muutmist (Sarapuu 2011, 55). Kui viimased on modifitseeritavad, siis üks asjaolu, millesse parata ei saa, tuleneb Eesti riigi väiksest suurusest, mis mõistagi ilmneb ka selle väikeses struktuuris (Ibid., 61) ja ressursside puuduses (raha, inimesed, teadmised). Riigi seisukohast tähendab see seda, et järelevalve ja juhendamise suutlikkus on limiteeritud, samuti on koordineerivad keskused süsteemis piiratud võimu ja võimalustega. Organisatsioonide struktuurilised arengud on limiteeritud tsentraalse koordineerimise puudumise tõttu erinevad, need pole tihti võrreldavad või ühildatavad (Ibid., 65). Sellises kontekstis toimub ka RTA elluviimine, mis on uurimistöo teemaks.

### **2. 1. Uuringu taust**

Magistritöö eesmärk on analüüsida, kuidas RTA juhtkomitee võrgustikuna toimib ja kuidas see toimimine on tagatud. Läbi teooria ja empiiriliste andmete võrdluse soovib autor leida vastuse

magistritöö uurimisküsimusele: Kui efektiivne on juhtkomitee kui võrgustik RTA elluviimisel? Sellele küsimusele vastamiseks on läbi viidud dokumendianalüüs ja pool-struktureeritud intervjuud, mille tulemustena kirjeldatakse RTA elluviija juhtkomitee efektiivsust horisontaalset koostööd tegeva võrgustikuna. Empiirilise osa analüüsi aluseks on teoreetilise kirjanduse alusel autori loodud nimekiri indikaatoritest, mis iseloomustavad hästi toimivat võrgustikku ja mis aitavad vastata uurimisküsimusele.

Eesti Rahvastiku tervise arengukava (RTA) hakati looma aastal 2006. Ühiskonna ja ümbritseva keskkonna muutuste tõttu oli tekkinud vajadus tegeleda rahva tervise edendamise, mis halduspoliitilise probleemina on aga oma olemuselt kompleksne, nõ lahendamatu (*wicked problem*) - kogu riiki puudutav teema. Kui adreseeditava probleemi sihtgrupiks on kogu riigi rahvas, ei piisa probleemi mõjutamiseks ja tulemuste saavutamiseks ainult ühe asutuse pingutustest ja ajatavast poliitikast, vaid see nõuab riigilt ühtset strateegilist lähenemist, vajadusel korraga mitmel tasandil, valdkonnas ja sektoris. Riigi jaoks on teemaga tegelemine oluline seetõttu, et mida rahvastiku tervise ja riigi majanduse arengu vahel on tugevad laialdased seosed: halb tervis vähendab töövõimeliste inimeste arvu ning töötavate inimeste töötundide arvu ja produktiivsust (Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 2008 (täiendatud 2012), 11). RTA eesmärk on Eesti elanikel aidata elada pikemat ja kvaliteetsemat elu (Ibid.,4-5).

RTA loodi 2006. aastal Vabariigi Valitsuse toel, kui viimane otsustas toetada Rahvastiku tervise arengukava 2008–2015 koostamise ideed. Viimane tungines samal aastal koostatud dokumendile “Investeering tervisesse”. Tegemist on ulatusliku valdkonnaülese arendusdokumendiga, millesse on integreeritud varem eraldiseisvad valdkondlikud arengukavad, strateegiad, programmid (Ibid., 4-5). RTA-s on viis prioriteetset teemavaldkonda. Need on sotsiaalse sidususe ja võrdsete võimaluste suurendamine, lastele turvalise ja tervisliku arengu tagamine, tervist toetava elu-, töö- ja õpikeskkonna kujundamine, tervislike eluviiside soodustamine ja tervishoidusüsteemi jätkusuutlikkuse kindlustamine. Olenevalt valdkonnast ja sealsetest eesmärkidest ning nende saavutamise meetmetest, on ühiselt tegutsevate osapoolte nimekiri pikk ja erinev. RTA sisaldab endas autori andmetel ühtekokku 37 erinevat programmi, strateegiat ja arengukava, millest kaks on ministriumiteülesed, 4 riigikantselei poolt koostatud ja ülejäänud 31 tulevad erinevatest ministriumitest.

RTA elluviimiseks on loodud juhtimisüsteem, mis koosneb valdkondlikest ekspertrühmadest, Vabariigi Valitsusest ning juhtkomiteest, millest viimane on ametlik vastutaja RTA elluviimise eest, koosnedes erinevate avaliku sektori asutuste 29 liikmest (vt lisa 5 ja lisa 6). Valdkondlike ekspertrühmade ülesanne seisneb RTA tulemuste hindamises ja see on saab aluseks järgmisele juhtorgani tööle. Vabariigi Valitsus töö seisneb selles, et ta vaatab üle eelneva perioodi aruande, veendub selle vastavuses riigi planeeritavate prioriteetidega ja paneb paika eesootava perioodi eesmärgid. Juhtkomitee peab planeerima RTA-ga seotud tegevusi järgneva perioodiks, aga ka nendeks vajalikud rahalised katted. Nende jaoks on vaja teha eelneva perioodi analüüs tehtud tegevustest ja saavutatud tulemustest, arvestades sealjuures ekspertrühmade tööd ja riigi jaoks olulisi suundi. RTA eestvedaja/juht on Sotsiaalministeerium.

Autor keskendub antud peatükis juhtkomitee kui võrgustiku analüüsimisele, hinnates selle toimimist läbi horisontaalse koostöö korralduse. Empiirilise osa analüüs põhineb teoreetilise kirjanduse põhjal loodud indikaatoritele, mida sai kokku 12 ja mis on siinkohal autori poolt jaotatud kolme ossa, ühendades omavahel sarnaseid tunnuseid. Indikaatoritele vastavus analüüsitakse peatükkide all: koostöö ja süsteemid (7, 8), võrgustiku mõte (1, 2, 4, 10) ja suhted, kommunikatsioon, kaasamine (3, 5, 6). Töö tulemusena koostab autor ülevaate juhtkomitee toimimisest ja hindab enda loodud nimekirja alusel, kas juhtkomitee toimimine võrgustikuna on efektiivne.

## **2.2 Valim ja uurimismeetod**

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, informatsiooni koguti dokumendianalüüsi ja pool-struktureeritud intervjuude abil. Dokumendianalüüs andis teadmise juhtkomitee töökorraldusest ja olemasolevate horisontaalsete koostöövormide kohta, mis andis omakorda raamistiku empiirilise osa tausta jaoks ja aluse intervjuuküsimuste loomiseks. Dokumendianalüüsile lisaks teostatud pool-struktureeritud intervjuude eesmärgiks oli saada täpsustavat lisateavet eelneva kohta, aga ka dokumentidest mitte leitavate juhtkomitee tööd puudutavate erinevate aspektide, meetodite, praktikate, nägemuste, hoiakute kohta. Uurimiseesmärgist lähtuvalt on põhjendatud pool-struktureeritud intervjuud, mille autor viis läbi peamiselt juhtkomitee liikmetega, üks

intervjueeritavatest küll dokumentide alusel juhtkomiteesse ei kuulnud, kuid on sellega rahvatervise osakonna tervisepoliitika juhina siiski seotud.

Dokumendianalüüsiks olevat materjali ei olnud palju: Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 20, nr. 139 ja RTA põhidokument, kus juhtimist ja töökorraldust oli kirjeldatud vähesele määral. Horisontaalse koostöö korralduse kohta sai peamiselt infot käskkirjast. Pool-structureeritud intervjuud aitasid teha dokumentidest leitud info kohta täpsustusi, samuti otsida vastuseid antud töökontekstis näiteks sellistele küsimustele praktikate, meetodite kohta, mida saabki anda vaid võrgustiku liige ise oma hinnagu ja nägemuse alusel. Põhiküsimused olid küll paigas, aga neid sai jooksvalt lisaküsimustega täiendada.

Intervjueeritavate valimi koostamisel lähtus autor esialgu printsiibist, et kõik küsitletud peaksid kuuluma juhtkomiteesse, kuigi üks intervjueeritavatest sinna nimekirjade alusel ei kuulu. Samas on see intervjueeritav juhtkomitee töösse haaratud ja sellega kursis. Need inimesed oskavad anda kõige väärtuslikumat lisainformatsiooni võrgustiku sisese horisontaalse koostöö toimivuse ja korraldatuse kohta. Valimi puhul püüdis autor mitmekülgsema pildi huvides variatiivsust saavutada sellega, et kõik küsitletud oleksid erinevatest asutustest. Üks intervjueeritav esindas Vabariigi Valitsust Riigikantselei kaudu, üks oli teadusasutusest Tartu Ülikooli Tervishoiu Instituut ja kuus intervjueeritavat olid erinevatest ministeeriumitest nagu Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Haridus –ja Teadusministeerium, Majandus –ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium, Justiitsministeerium. Intervjuu käigus antud informatsioon, subjektiivsed hinnangud ja mõtted lubati jätta anonüümseks ning magistritöö analüüsiosas intervjueeritavaid nimeliselt ühegi seisukohaga ei seostata. Samas ülevaade intervjueeritute asutustest ja positsioonidest on lisatud magistritöö lissasse (vt lisa 3). Kõiki intervjueeritavaid teavitati sellest informatsioonist intervjuuks nõusolekut küsides ning anti võimalus anonüümse tagamise osas omapoolseid soove avaldada, kuid selles osas lisanõudmisi ei esitatud.

Intervjuuks palus autor intervjueeritavatega võimalust kohtuda silmast-silma, alternatiivina Skype'i kasutamist. Intervjuupalve läks meilitsi välja november 2014 alguses 16 liikmele, sellele vastasid seitse. Intervjuusid toimusid ajavahemikus 6.11-24.11.2014 ja peamiselt kohtudes individuaalselt,

üks intervjuu on tehtud läbi Skype'i helistades, ühel intervjuul viibisid kaks inimest. Kõik intervjuud said lindistatud ja keskmiselt kulus intervjuule 30-45 minutit. Saadud informatsiooni analüüsis autor läbitöötatud teoreetilise kirjanduse alusel, töö eesmärgist ja uurimisküsimustest lähtudes.

### **2.3 Võrgustiku toimimine**

Arusaamine, et RTA-s seatud rahvatervise eesmärkide saavutamine on midagi, mida Sotsiaalministeerium ei saa üksi teha, viis selleni, et loodi juhtkomitee. 2014. aasta lõpuks koosneb see 29 põhiliikmest (vt lisa 5, 6), neist põhiosa on nõ pikema staažiga, mõned inimesed on uued (täiesti uus liige asutusena või kellegi asemele tulnud uus esindaja). Nii põhidokumendi enda kui käskkirjadest leitavate ülesannetega tutvudes on selge, et liikmetelt eeldatakse horisontaalselt koostööd, sest oluline koht on hinnagute, soovitude, arvamuste andmisel ja ühisel analüüsil. Teisisõnu on juhtkomitee võrgustikupõhine koordineerimisinstrument ja seega tuleb sel võrgustikuna toimida. Dokumentidest on võimalik välja lugeda, et loetletud tegevusi ei eeldata mitte ainult tehtud töö ja tulemuste osas tagasiulatuvalt, vaid ka rahvatervise hetkeolukorra kohta, samuti kindlasti edasiste tegevustega seoses (Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 20 ja nr. 139). Juhtkomitee tegevuse mõttekus ja eesmärk on seotud sellega, kui hästi see on võrgustikuna koostoimimiseks korraldatud.

Käskkirja alusel on võrgustiku liikmeteks kõik ministeeriumid, Vabariigi Valitsus kahe esindajaga, riigikoguliikmed, lisaks veel teatud valitsuse sisesed ja teadusasutused, mittetulundusühingud. Juhtkomitee tööd korraldab ja juhib alates aastast 2009 Sotsiaalministeerium, kes on teisisõnu selle võrgustiku juht ehk metavalitseja. Olles ise samal ajal komiteeliige, on ta oma nõ juhtpartner ehk keegi seestpoolt, kes on kogu tegevuse eestvedamise enda peale võtnud. Kuigi rahvatervis on oma olemuselt Sotsiaalministeeriumi valitsusalasse jääv teema, on see siiski laiemalt kõiki puudutav, mistõttu komitee sellise võrgustikuna on kindlasti asjakohane. Enamus intervjueeritavad oma jutus teadvustasid samuti seda. Mitu intervjueeritavat tõdesid, et rahvatervis on juba sellise iseloomuga, et ühtset vastutajat paraku pole, kõik asjad on omavahel seotud ja kuna kõikide valdkondade poliitika mõjutab seda tugevalt, siis peab tõesti kaasama kõik valdkonnad, et midagi suuta muutma hakata.

### **2.3.1 Süsteemid**

Info juhtkomitee administratiivse korralduse kohta on dokumendianalüüsist kiiresti leitav, käskkiri nr. 20 nimetab need horisontaalsed koostöö vormid, kirjeldab nendega seotud reegleid ja protseduure. Intervjueeritavad andsid töövormide osas sama info. Kõik intervjueeritavad ütlesid, et juhtkomitee kasutab oma tööks koosolekuid või e-kirja teel suhtlemist. Koosolekuid korraldatakse keskmiselt 2-4 korda aastas, sama tihedalt on ka e-kirja teel suhtlemise. Enamus vastanuid olid rahul sellega, et koostöö vormide arvuga ehk et neid ongi vaid kaks. Samuti oldi enamuses rahul ka koosolekute korraldamise regulaarsuse, intensiivsuse ja tehnilise ettevalmistusega, pidades neid juhtkomitee tegevuse jaoks piisavaks ja sobivaks. E-kirja teel suhtlemisega seoses töid mitmed intervjueeritavad välja, et sealtkaudu täienduste saatmine, küsimustele vastuste saamine toimib hästi. Üks intervjueeritav leidis, et kõiki küsimusi tõepoolest ei pea koosolekulaua taha tooma, seetõttu on see töövorm kindlasti hea viis mõningaid asju kiiremini ja lihtsamalt ajada.

Võrgustiku tööga sidumiseks on igal liikmel RTA-ga seotud tegevuste osas kohustus asutusepõhiseks aruandluseks, kuid muid hoobasid, millega võrgustiku tööd mõjutada, autor tuvastada ei suutnud. Neid ei osanud ka intervjueeritavad ise välja tuua. Üks intervjueeritav arvas, et neid võiks siiski luua, et seotust koostööks rohkem tekitada ja seeläbi ka panustamist survestada. Aruandluse kohta tõi üks intervjueeritav välja, et see on juhtkomitee puhul nagu ikka strateegiate arengukavade aruandlus, see käib ühe süsteemi järgi, mis on kõigile teada.

### **2.3.2 Võrgustiku mõte**

Võrgustikku iseloomustab terviklikkus, selle liikmed on võrdväärsetes positsioonides ja võrgustiku eesmärgid on kõigile ühe olulised. Enamus intervjueeritavad tajusid enda rolli, võrgustiku ühtsust ja RTA eesmärgi olulisust juhtkomiteega seotud olles sarnaselt, kuid üks intervjueeritav arvas, et see väike põhiosa millega tema ja tema arvates ka teised asutused RTA-sse panustavad on ikkagi piisavalt väike ja lisas, et kui Sotsiaalministeerium on põhielluviijana aktiivne, siis seepärast, et need on ju



tegelikult siiski tema eesmärgid - tema tahab, et eesti rahvas oleks terve. Sotsiaalministeeriumi käskkirjas nr. 20 ja nr.139 on loetelu kõigist liikmetest, kes juhtkomiteesse kuuluvad ning dokumendianalüüsist lähtuvalt on nende positsioon olenemata nende esindatava asutuse tegevuste hulgast, mis nende poolt RTA-sse sisendina on antud, võrdväärse kaalu ja vastutusega. Mitmed intervjueeritavad tõid välja, et kõige suurem osa RTA tegevustes on tõesti Sotsiaalministeeriumil endal, kuid hoolimata sellest tajusid enamus intervjueeritavad vastutust rahvatervise olukorra parendamise ja RTA üldeesmärgi saavutamise osas tugevalt, isegi kui tegevused, millega sinna ollakse kaasatud, on vähesed.

Üldiselt olid intervjueeritavad üsna heal arusaamisel, milleks juhtkomitee RTA raames kokku tuli või mis mõtte on ühendada erinevaid osapooli rahvatervise edendamiseks. Üks intervjueeritav kommenteeris, et kuigi selle loomine polevat seadusandlusest lähtuvalt tegelikkuses kohustuslik, kutsuti see siiski kokku, kuna sellise valdkonnaülese probleemi lahendamine eeldas horisontaalset koostööd ja ühtset lähenemist. Üks intervjueeritav tõdes samuti, et tervises on juba nii, et kõik asjad on omavahel seoses – üks mõjutab üht, teine teist ning tõesti peab kõik valdkonnad kaasama, et midagi muuta suuta ja tulemusi saavutada.

Ühtne valitsemine ja võrgustikuna tegutsemine eeldab horisontaalse koostöö tegemist, mida riigis peeti veel 2011. aastal OECD riigivalitsemise raportis Eestis kitsaskohaks. Üks intervjueeritav ütles, et tema ei taju juhtkomiteed ühtse tervikuna, kuna inimesed vahetuvad, koosseis on muutuv, koosolekuraames kooskäimine ei tundu koostööna. Juhtkomitee horisontaalset koostööd RTA elluviimisel kommenteerides ütles ta, et: „Negatiivset kirjutada ei tasu, positiivset samas pole“. Kaks inimest vastasid, et „raske kommenteerida midagi, mida pole“, mis viitab, et on liikmeid, kes ei taju end koos teistega võrgustikuna töötavat ning ei näe omavahel mingit horisontaalset koostööd. Samas oskab üks intervjueeritav tuua kiiresti konkreetse näite, kuidas võrgustiku aktiivse tegevuse ja ühise koostöö tulemusena otsustati riigikogus viimasel hetkel siiski tõsta toimetuleku toetust, kuna komitee suutis hästi argumenteerida kuivõrd oluline on sotsiaalmajanduslik toimetulek tervisenäitajate mõjutamisel. Ka koolitoidu toetuse ära võtmise plaan kriisiajal seoses eelarve kärbetega ei saanud teoks seoses komitee asjalike aruteludega, mis selle intervjueeritava arvates samuti peegeldab võrgustikuna toimimist.

Üks hästi toimiva võrgustiku indikaatoritest on koolitamine ja lisasoskuste tugevdamine võrgustikku puudutavate teemade kohta ning vastavalt sellele, mis vajalik on. Intervjuudest selgus, et aeg-ajalt on tehtud seminare. Üks intervjuueeritav täpsustas, et seminare tehakse siiski seoses rakendusplaani koostamisega ja vastavalt viiele RTA valdkonnale on tehtud viis eraldiseisvat seminari ning lahatakse valdkonda siseseid teemasid süvitsi. Rakendusplaan tehakse mitme aasta peale korraga ja pikema aja jooksul, seega seminarid sellisel kujul on pole tihedad. Samas tunnevad intervjuueeritavad puudust sellest, et neile selgitatakse ühised eesmärgid ja ühisosa uuesti. Erinevatel põhjustel on need erinevatel intervjuueeritavatel ebaselgeks jäänud või selleks muutunud, kuid üks intervjuueeritav ütles, et oluline oleks rohkem tähelepanu pöörata ka ühisosa selgitamisele, sest nii suur esindatus erinevate liikmete näol tähendab sama palju erinevaid asutuspõhiseid isiklike konkureerivaid eesmärke, arusaamu ja nägemusi, mistõttu juhendamine üksteisest sõltuvaks tegevate kattuvuskohtadele nägemiseson oleks toetav, kuid hetkel vähene. Ta lisas, et see on kindlasti juhtpartneri poolt oodatav, sest just sel asutusel on kõige laiem ja parem horisontaalsem pilt, et näidata, kus on kõigil omavahel RTA-ga seoses see liitev ühisosa. See on vajalik, sest inimesed ise ei pruugi sellest alati ise aru saada või suuta eeltööna endale seda selgeks teha, kuna võimekus laiemat pilti näha on erinev. Kaks intervjuueeritavat ütlesid, et nad ei orienteeru mitte ainult RTA üldiselt, vaid ka mistahes valdkonna sisesele, et mis on need prioriteedid ja eesmärgid, mis on eraldi ja need, mis kattuvad. Üks intervjuueeritav ütles, et tema jaoks on RTA dokument ise küll ajas justkui kompaktsemaks ja konkreetsemaks läinud, kuid samas oli tema ka see, kes ütles, et selles on siiski tal üsna keeruline orienteeruda ja juhtkomitee liikmena koosolekutel osaledes ta tunneb, et selgelt pilti võrgustikku ühendavast arengukavast enam rahuldaval kujul pole.

Kõik intervjuueeritavad olid nõus, et juhtpartneril on võrgustiku töö mõjutamisel võtmeroll ja selle efektiivse toimimisega on väga palju seotud. Väga oluline on see, kuidas RTA-ga seotud asju aetakse, sealhulgas ka juhtkomitee tasandil, oli üks intervjuueeritav kindel. Üks intervjuueeritav arutleb, et komitee on strateegilise tööorganina küll ülioluline, aga ses mõttes pole see siiski töötegemise koht, see on tema silmis pigem otsustuskogu. Sellist igapäevast tööd tehakse ametnike tasandil, juhtkomitees tema sõnutsi tullakse-vaadatakse tehtud töö üle ja vaid noogutatakse/raputatakse pead, lisas ta. Üks intervjuueeritav ütleb, et kindlasti mõjutab juhtkomitee juhtimine selle toimist ja tulemuslikkust, isegi kui praktiline töötegemine käib kusagil mujal. Samas mõjutab ta seda siiski olenevalt sellest, kuidas juhtkomitee tegevus korraldatud on ehk et taaskord viidatakse sellele, et

senises toimimises on vajadus täienduste järele, konkreetsemalt horisontaalset koostööd näitavate muudatuste järele, sest seesama intervjueritav viitas konkreetselt koosolekupäevadel kooskäimistele ja seal toimivale, et kuidas on koosolekute teemad, päevakorraküsimused püstitatud – kas need on kaasavad ja kas juhtkomitee tegevus koosolekutel on suunatud uute lahenduste väljatöötamisele. Üks intervjueritav ütleb, et juht saab mõjutada juhtkomitee toimimist ja töö tulemuslikkust läbi hoiakute kujundamise, horisontaalse koostöö valmiduse tekitamise, üksteisega suhtlemise ja avatuse soodustamise kaudu. Viimasest vastusest hoiakute kujundamine just eeldab koolitamist, horisontaalse koostöö mõistmist ja oskuste loomist, tugevdamist.

### **2.3.3 Suhted, kommunikatsioon, kaasamine**

Selles peatükis käsitletavat märksõnad on need, mis üht võrgustikku iseloomustavad ja sellena toimimisele viitavad: suhted/suhtlemine, kommunikatsioon ja kaasamine.

Enamus kirjeldasid koosolekuid, kui peamiselt numbritele fokuseeritud väga informatiivseid, ülevaatlikke ja kohati liiga aruandlusliku iseloomuga koosviibimisi. Pooled intervjueritavatest leidsid, et sedalaadi ülesehitusega koosolekuvorm võrgustikusisest horisontaalset koostööd ei toeta. Pooled intervjueritavad ütlesid, et on keeruline mõista, mis nende numbrite taha jääb ja mis nõ tegelikult tehtud on ning kui fookus koos arusaamisega ühisest, aga ka eraldiseisvatest tegevustest ja vastutusest hägustunud on, siis pole võimalik normaalselt mõista enam juba tehtut tegevusi, osata arvamust kujundada olemaoleva kohta ega ka edasise osas. Kaks intervjueritavat viitasid analüütilisele kokkuvõttele, mida juhtkomitee liikmetele nendest numbritest nõ läbi nägemiseks koostama on hakatud, et arusaamist ühisest tegevusest selgemaks teha, kuid sellele viitasid vaid kaks intervjueritavat ja neist üks kommenteeris, et seal siiski ei kajastata tema jaoks olulisi sisulisi teemasid/küsimusi, mida tema eksperdina teada tahaks.

Kolm intervjueritavat olid arvamusel juhtkomitees pole võrgustikule omast kaasamist, selles ei ole soodustatud ka arutelu. Nende kahe eelneva puudumist toovad nad läbi erinevate näidete, peamiselt koosolekute raames toimivale viidates, kuid üks intervjueritav tugines ka mõne aasta tagusele RTA dokumendi muudatustele, mis viidi läbi väidetavalt ilma omavahelise konsultatsiooni, kaasamise ja

aruteluta. Üks intervjueritav ütles, et praegune tegevus on ehk võib-olla natukene sinneroole kaldu, et tulla kohale, kuulatakse ära ja väga panustamist ei toimu. Kolm intervjueritavat ütlesid, et nemad näevad võrgustikus kaasamist.

Võrgustikku võib juhtida mitmel viisil. Intervjueritavaid kirjeldasid juhtkomitee juhtimist kui administratiivset, muul viisil seda iseloomustada ei osatud. Üks intervjueritav arvas, et Sotsiaalministeerumil on ehk tegelikult rohkem ideid, kuidas praegusest veelgi paremini juhtkomiteed efektiivsemaks muuta ja selle toimimist toetada, aga see võib jääda aja – ja/või inimressursside piiratuse taha.

Headel suhetel ja usaldusväärsetel, turvalistel, heatahtlikul suhtlemisel on parema horisontaalse koostöö saavutamisel võrgustikus äärmiselt oluline roll. Kolm inimest tõid välja, et neile pakuks huvi teiste võrgustiku liikmetega juhtkomiteed ühendavatal teemadel rohkem suhelda, et RTA-s toimuvat paremini mõista. Nad näevad võimalustena selleks näiteks seminare, konverentse jne. Suhtlemissoov põhines peamiselt vajadusel püüda saada tagasi arusaam, mis dokument see RTA on ja mis see endast käesolevaks hetkeks kujutab, sest mitmed intervjueritavatest kommenteerisid, et nende jaoks on ajas arengukava dokument muutunud hoomamatuks ehk ebaselgeks. Üks intervjueritav ütles, et praegune suhtlemine piirdub koosolekutel kohtumisega ja juhtkomitee aspektist väljaspool neid konkreetseid koosviibimisi pigem ei suhelda.

Võrgustiku liikmed võiksid võrgustiku toimimise huvides olla selles kaasa löömiseks ka motiveeritud. Osalema aktiivselt. Kolm intervjueritavat ütlesid, et inimesed on üheskoos huvitatud tegelikkuses tegutsema küll, nad ütlesid tajuvat, et soov suhelda rohkem teiste osapooltega on samuti olemas ja ka tegelikkuses on ju ka kohal käidud regulaarselt ja korralikult. Üks intervjueritav tõi välja, et mõned liikmed on siiski aja jooksul juhtkomitees nõ ära kadunud, üks võimalusel saadetakse asendusliige, kuid kui liikmel asendusliiget pole, siis ei esinda seda liiget tema poolt keegi ja ongi osalejaid vähem. Üks intervjueritav ütles, et aktiivsus on justkui suurem siis, kui on nõ tegevusarutelu.

RTA-st kui dokumendist rääkides andsid intervjueritavad vastandlikku tagasisidet. On neid, kes olid dokumendiga olemasoleval kujul rahul, kuna pigem kiitsid, kuid oli ka neid, kes antud vormi kohta

ainult muudatusettepanekutest soovisid rääkida, millega võrgustik tegelema peaks, aga ei tegele. Et RTA on tänasel kujul midagi, millega võiks rahul olla, ütlesid kaks intervjuueeritavat, kelle sõnusti on see tänaseks näidanud, et see pole nõ paber paberi pärast, vaid see nõ elab, olles kasutusel alusdokumendina erinevatel tasanditel näiteks kohalike omavalitsuste, mittetulundusühingute ja indiviidide poolt. Üks intervjuueeritavatest ütles, et RTA on täna see, mida selle loomisel sellest taheti. Oli intervjuueeritavaid, kes nägid ühisprojekti teisiti. Arengukava nõ elamisest rääkides mõeldakse erinevaid asju. Üks intervjuueeritav ütles, et arengukava on vaja elavaks funktsionaalseks dokumendiks alles muutma hakata, eeskätt selle rakendusplaani silmas pidades, mis tänasel kujul tegelikku elu ei kajastavat. See intervjuueeritav tõi näite erinevate poliitikate (alkoholi, tubaka, narko) „valgete“ ja „roheliste“ raamatute kohta, millega tegelemise tegevused ja meetmed peaksid olema RTA-sse sisse viidud, kuid pole seda seniajani ning kuigi Vabariigi Valitsus on need eelnevad dokumendid täna heaks kiitnud ja öelnud oma otsuses, et sealne info peab olema ka RTA-sse sisse viidud nende paremaks ja konkreetsemaks jälgimiseks, siis neid sealt rakendusplaanist siiski leida ei õnnestu, kuna seda ei muudeta.

Juhtkomitee suuruse võrgustiku toimimise tagamise kohta kokkuvõtlik hinnang on intervjuueeritavatel selline, et sellega tuleb juht kenasti toime, sest tehnilise poole pealt toimib kõik nõ õlitatult ning juht komiteed on suudetud ju seniajani regulaarselt töös ja koos käimas hoida, kuid kuna tehnilisele poolele lisaks on oluline ka võrgustikku sisuliselt mõjutavate teemadega tegelemine, siis enamike intervjuueeritavate vastustest selguski soov/vajaduse muutuste järgi, et ennast rohkem teiste liikmetega ühtse võrgustikuna tajuda. Sisulise poole osas, mis kitsaskohtadena välja toodi, olid taaskord enamik intervjuueeritavate arvates senine kokkusaamiste (koosolekute, aga ka seminaride) ülesehitus, kus ei ole võimalik soovitud määral arutelu pidada, olla kaasatud ning seniste ettekannete teemakäsitus (-püstitus), kust fookus tegelikelt tegevustelt on kadunud ja ettekujutus olemasolevast on muutunud ebaselgeks.

## **2.4 Järeldused**

Analüüsist saab järeldada, et vastavalt autori poolt teoreetilise kirjanduse alusel loodud indikaatoritele ei kasuta juhtkomitee võrgustikuna kõiki võimalusi oma toimimise paremaks muutmiseks. Üldiselt on

teada, et Eestil on horisontaalse koostöö tegemisel võrgustikuna avalikus halduses veel arenguruumi ning see selgus ka antud magistritöö raames. On positiivne, et RTA elluviimiseks on moodustatud selline võrgustik erinevatest arvestatava teadmiste ja oskustega osapooltest nagu juhtkomitee liikmed seda on, kuid nende liikmete maksimaalne potentsiaal koostööks ja hästi toimivaks, tulemuslikuks tegevuseks pole praeguse korralduse juures ära kasutatud.

Töö teooria osas kirjeldatakse ühtse valitsemise, võrgustiku loomise ja horisontaalse koostöö põhimõtteid, neist saadavat kasu ning nende kasutamise eesmärki. Teoreetiline kirjandus väidab, et võrgustik vajab ühtse tervikuna töötamiseks ning heaks toimimiseks administratiivse poolega tegelemise kõrval tähelepanu ka sisu/protssesse puudutavate teemadele. Juhtkomitee kui võrgustiku liikmete tagasiside toetas seda. Samas selgus, et arusaam puudusolevatest väärtustest, teemaks tulnud probleemidest ja võrgustikuga seotud detailidest oli kohati väga erinev ja seda olenemata sellest, kas intervjueeritav oli uus liige või nõ pikema staažiga. See viitab sellele, et juhtkomitee võrgustikuna ei toimi tervikuna, horisontaalses koostöös on tõrkeid.

Juhtkomitee liikmete valmidus võrgustikuna toimida on olemas, seda näitab pikaajaline regulaarne koos käimine ja juhtkomitee töö nõelus püsimine, kuid samas ei võimalda praegune korraldus seda teha hästi. Juhtkomitee kujunemine, ülesehitus ja taust viitab sellele, et see on võrgustiku-tüüpi koordineermismehhanismi kasutatav võrgustik, seega on võimalik teadaolevate probleemide alusel järeldada, et puudu on võrgustiku-tüüpi mehhanismi iseloomustavate tunnuste tähtsustamisel, mis on paljuski sarnased „pehmetele“ faktoritele.

Kuigi see polnud uurimise eesmärk, selgus eraldi asjana uurimistööst see, et kuigi arengukava koondamine ühtseks suureks raamdokumendiks pidanuks seda muutma paremaks ja kompaktsemaks, ütlesid pea pooled intervjueeritavatest, et olukord on vastupidine. RTA strateegilise dokumendina on intervjueeritavate sõnul „hoomamatu“, „hägune“, „liiga holistiline“. Võimalik, et juhtkomitee toimimise raskused võivad peegeldada neid raskusi, mis neil on seoses arengukava mõistmisega.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et juhtkomitee võrgustikuna ei toimi, kuna selle praegune korraldus ei võimalda seda. Põhilisteks sõlmpunktideks on horisontaalse koostööga seotud teemad, peamiselt

tähendab see juhtkomitee juhi poolset „pehmete“ faktorite tähelepanuta jätmist, sest „kõvade“ faktorite kohalt, mis puudutab raame, süsteeme, reegleid, protseduure murekohtadena ei nimetatud. Juhtkomitee võrgustikuna vajab paremat metavalitsemist.

## 2.5 Poliitikasoovitused

Poliitikasoovitused edasiseks põhinevad autori loodud nimekirjal, mis koosneb teoreetilise kirjanduse alusel tehtud hästi toimiva võrgustiku tunnuste loetelust.

1. Juhtkomiteel on oluline rohkem suhelda. Juhtkomitee liikmetega tehtud intervjuudest selgus, et selle järgi on vajadus ja soov. Eeskätt taheti teiste liikmetega RTA kui arengukava teemal suhelda, saada teada teisi asutusi siduvaid kohti, jne. Juht võiks välja selgitada, millistel teemadel on liikmetele oluline suhelda ja sellele vastavalt tegutseda. Võimalik, et need on teemad, millega on võimalik mõne järgneva kokku saamise raames tegeleda, kuid võib-olla on vajadus nii suur, et tekib vajadus lisakokkusaamise järele. Juht ülesanne on mõista selle vajaduse ja soovi tagamaid ning sellele reageerida. Teoorias on mitmeid kordi välja toodud suhete olulisust ja eriti võrgustiku-tüüpi kooslustes. Samuti metavalitseja rolli nendega tegelemisel. Soovitus tugineb mitmele teoreetilisele allikale, mis käsitlevad suhete olulisust, kuid eeskätt võrgustiku-tüüpi mehhanismi kirjeldavale Bouckaert et al. (2010, 34-42, 44, 49), ja metavalitseja ülesaneid iseloomustavale Klijnt et al. (1995, 452) allikale.
2. Juhtkomitee liikmed soovivad koosolekutel olla rohkem teemakäsitlustesse kaasatud, sisulisemat arutelu. Juhtkomitee juht peab laskma võrgustikul toimida võrgustikuna ehk sellise tagasiside taustalon vajalik liikmed uuesti aktiivsemalt nõu mängu tuua. Kuna antud teema tuli just koosolekutega seoses jutuks, siis soovitus muudatuste tegemiseks on just nendest alustades. Kaasata päevakavapunktide paika panemisse, teemapüsituste valikusse, jne. Keskkond peab koostööd soosima, mitte vastupidi ning soovitus tugineb Boston ja Gill'i allikale (2011, 231-234).

3. Analüüsisist selgus, et liikmetel on erinevad arusaamad juhtkomitee kui võrgustiku toimimise ning juhtimise osas, näiteks võrgustiku mõtte ja töö, horisontaalse koostöö jne. tähendusest ja sisust. Lähtuvalt teoreetilisest kirjandusest võiks juhtkomitee juht mõelda võimalustele ja viisidele, kuidas liikmetes tõsta lisaoskusi, -teadmisi ja ühist arusaama juhtkomitee näitel kasutatava lähenemise kohta avalikus halduses. See aitab luua laiemat pilti sellise koosluse mõttest, iseloomust, ettekujutust horisontaalse koostöö põhimõtetest jne., oskusi nägemaks selliste praktikate kasuteguritest, vajadusest õnnestumiseks. Soovitus tugineb lisa 1 välja toodud horisontaalse koostöö eeldustele.
4. Juhtkomitee juht peab võrgustiku liikmeid rohkem motiveerima võrgustiku töös osalema, sinna panustama ja sealset tegevust nõ omaks pidama. See on oluline seetõttu, et ei tekiks enda distantseerimist võrgustikust, nagu ühe intervjuueeritava puhul selgus, et ta pidas RTA eesmärke eesti rahva tervise osas pigem Sotsiaalministeeriumi omaks.
5. Juhtkomitee juht peaks võrgustike liikmeid rohkem aktiveerima koos käimas, et ei oleks liige ainult paberil. Üks intervjuueeritav mainis, et osad liikmed, näiteks riigikoguliikmed on hakanud koosolekutel vähem käima. Tasub uurida, mis on selle taga, mis liikmetena ei osaleda, need püüda lahendada ja leida need põhjused, miks nõ osaleda on parem, kui mitte osaleda. See on võrgustiku juhi ülesanne luua nõ “kõik võidavad” olukord. Soovitus tugineb Klijn et al allikale (1995,452). Üks eeldus, mis teooria alusel horisontaalset koostööd saavutada võib aidata, on ka tunnustamine ja kiitmine, millele võib ka võrgustiku juht mõelda. Soovitus tugineb horisontaalse koostöö eeldustele (vt lisa 1). Kuigi üks intervjuueeritav ütles, et see, kes millise osa eest vastutab, on teada ja nii loomulik osa kõigi tööst ning et kõik saavad selle eest niigi palka ja vahel tulemustasusid, siis pole see tingimata piisav. Juhtkomitee võiks seda soovitus siiski kaaluda, kuna läbi “pehmete” faktorite võrgustiku mõjutamine on üldiselt olnud edukas.
6. Juhtkomitee juht peaks kaaluma võimalusi ja viise, kuidas administratiivset juhtimist täiendada või muuta võrgustikku rohkem toetavamaks. Võrgustike valitsemise juhtimisstiilid on enamuses siiski protsessidele orienteeritud, seega peaks ka juhtkomitee juht tegema samme



selleks, et võrgustik saaks mõlemast aspektist oma tegevuses toetatud.

## **Kokkuvõte**

RTA üks juhtorgan on juhtkomitee, mis ühtlasi vastutab ka selle elluviimise eest. Juhtkomitee otsustab arengukava üldised suunad, seega strateegilise tööorganina on tal oluline roll. Edasiviiva, eesmärgipäraste tulemusliku tegevuse saavutamiseks on vaja, et see võrgustik toimiks maksimaalselt efektiivselt ehk võimalikult hästi. Juhtkomitee koosneb suurel hulgal erinevate valdkondade ja asutuste esindajatest, keda on vaja antud võrgustikus horisontaalsel viisil koostööd tegema panna. Erinevate poliitikavaldkondade edukas sidumine ja valdkonniti lõikuvate teemade/probleemide lahendamine on aga kaasaja ühiskonna jaoks väljakutse, sest kogemused, teadmised, oskused on veel efektiivselt toimiva võrgustiku ülesehitamiseks ja nõu töös hoidmiseks piiratud, samas vajadus selleks muudkui kasvab. Sellest teadmisest tulenevalt oli autori arvates tegemist aktuaalse teemaga, mida magistr töö raames käsitleda.

Võrgustiku toimima panemine ja selle tagamine on väljakutse, sest nagu eelpool ka mainitud, on teadmisi, kogemusi ja oskusi selleks veel vähe. Palju mõjutavad ka varasem töö tegemise kultuur, juba tuttav ja harjumuspärane praktika ning teadmatuses tulenevad hoiakud. Kaasaja teoreetiline kirjandus pakub siiski juba informatsiooni, kuidas teatavaid asju silmas pidades võrgustiku tööd toimima võiks panna ja mis võiksid olla selle edu aluseks ning eelpool mainitud takistuste kõrvaldamiseks.

Magistr töö eesmärk on analüüsida juhtkomitee toimimist - kuidas see võrgustikuna toimib ja kuidas see on tagatud. Läbi teooria ja empiiriliste andmete võrdluse soovis autor leida vastuse magistr töö uurimisküsimusele: Kui efektiivne on juhtkomitee kui võrgustik RTA elluviimisel? Magistr töö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja pool-struktureeritud intervjuud.

Analüüsisist selgus, et juhtkomitee kui võrgustik ei toimi, sest selle toimimise korralduses on lahkkelisid, rahulolematust ja nõ selgeks arutlemist vajavaid teemasid, mis puudutavad peamiselt neid märksõnu, mida teoreetiline kirjandus käsitleb „pehmete“ faktoritena (kommunikatsioon, suhtlemine, arutelu, ühised arusaamad olulisematest väärtustest nagu standardid, normid, visioon, koostöö sisu, kaasamine, jne). Ühtlasi selgus, et juhtkomitee on seni tõepoolest pigem olnud oma juhtimisest administratiivne ja see võib ka olla antud tulemuste põhjuseks. Analüüsis ilmnis, et tehnilise poole pealt on võrgustik kenasti toimiv, kõikide osapoolte jaoks oli see osa horisontaalse koostöö aspektist sobiv ja rahuldav.

Juhtkomitee ehk võrgustiku juhi jaoks on oluline teadmine, et võrgustiku juhtimine tähendab teoreetilisele kirjandusele tuginedes üldiselt palju enam, kui administratiivset korraldust. Enamus allikaid viitabki pigem hoopis sisuga tegelemise vajadusele eeskätt, sest reeglite ja muude raamide olemasolu on küll vajalik, kuid kollektiivne jõud ja tugevus on need, mis võrgustikku koos hoiavad, toimimas tagavad ja parema tulemuseni viivad.

## **Summary**

### **Horisontal cooperation based on National Health Plan 2009-2020**

One of the steering organs of National Health Plan is the steering committee, which also is responsible for carrying it out. This is the committee, which decide the general trends in national health of Estonia and this is why the above mentioned committee is important network to exist and do good work. For being constructive, purposeful and resultful in decisions and actions it is needed that the network functioned most effectively. The steering committee consists of lots of different people from different fields of subjects and agencies, who all need to be put doing co-operatin horisontally with each other. Combining different political fields successfully and solving cross-cutting issues are nowadays society challenges, because the experiences, knowledge and skills to build up an effective network and keep it working like this are limited, whereas the necessity for it increases. The author of the thesis thinks it is a proper subject to handle in Master's Thesis.

Doing network work and keeping it going is a challenge, because as previosuly mentioned, is requires knowledge, experiences and skills. Earlier working culture, familiar and convenient practice, attitude related to ignorance are also playing a big role in it. Nowadays theoretical literature offers quite useful information about what to consider in creating or managing network and what are the key suggestions to follow that would support the aim to keep it effective and eliminate the obstacles in doing so.

The aim of the thesis was to analyze a steering committee as a network – how is functions like one and how is it assured. Through theory and empirical data compraison the author seeked an answer to the main question: how effective is steering comittee as network for carryin out National Health Plan?

This Master's Thesis is a case study, the research methods include document analysis and semi-structured interviews.

Based on analysis it could be concluded clear that the steering committee as a network does not function, because there are some obstacles like dissatisfaction, discords and topics that need to be talked over, which are best described by keywords that are specific to „soft“ factors (communication, relationships, debate, common understanding about important things, involvement, etc). Also it was clear that the steering committee uses administrative management approach, which may explain the outcome mentioned before. The analysis also brought out that from the technical side of the coordination everything is flawless, this is something that the members of the committee pointed out as well organized from the horizontal co-operation perspective.

The most important knowledge for the manager of network is that network management based on theoretical literature means and consists of much more than just keeping administrative things in order. Majority of theoretical sources bring out that the main attention should be put on processes rather than structure and systems, although both are important, only the first one is underestimated. Influencing processes and „soft“ factors are these, that support network by giving it power and strenght in order to function as it is expected by this approach.

## KASUTATUD KIRJANDUS

6, P. (2005) „ *Joined-Up Government in te West beyond Britain: A Provisional Assessment*“.

Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 43-106.

Bellamy, C et al. (2005) „ *Joined-up Government and Privacy in the United Kingdom: Managing Tensions Between Data Protection and Social Policy. Part II*“ *Public Administration* Vol. 83, No. 2, 393-415.

Bogdanor, V. (2005) *Joined-Up Government: Introduction*. New York: Oxford University Press.

Boston, J., Gill, D. (2011) „ *Working Across Organisational Boundaries: The Challenges for Accountability*“ Ryan B., Gill D. (eds.) „*Future State: Directions for Public Management in New Zealand*“ Wellington, Victoria Univesrity, 212-246.

Bouckaert, G, Peters, B., G., Verhoest, K. (2010) „*The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*.“ Palgrave Macmillan.

Cameron, J., Odendaal, N., Todes, A. (2004) „*Integrated Area Development Projects: Working Towards Innovation and Sustainability*“. *Urban Forum*, Vol.15, No 4, 311-339.

Carstensen H., Bason C. (2012) „*Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?*“ *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol 17(1), article 4, 2-26.

Edelenbos, J. (2013) „*Connective Capacities of Network Managers*“ *Public Management Review*,

15:1, 131-159

- Foster, C. (2005) „*Joined-Up Government and Cabinet Government*.“ Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 114-138.
- Head, B. W. (2008a) „*Wicked Problems in Public Policy*“ *Public Policy*, Vol. 3. No. 2, 101-118.
- Head, B. W.(2008b) „*Assessing network-based collaborations*“ *Public Management Review*, Vol. 10, No. 6, 733-749.
- Hood, C. (2005) „*Joined-Up Government: Past, Present, and Future*.“ Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 19-42.
- Hyde, J. (2008) „*How to make the rhetoric of joined-up government really work*“ *Australia and New Zealand Health Policy*, Vol.5, No. 22, 1-8.
- Joined-Up Government (2009). Efficiency Unit,1-49. Kättesaadav:  
[http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub\\_bp/files/joined\\_up\\_government.pdf](http://www.eu.gov.hk/english/publication/pub_bp/files/joined_up_government.pdf),  
16.03.2014.
- Kavanagh, D., Richards, D. (2001) „*Departmentalism and Joined-Up Government: Back O te Future?*“ *Parliamentary Affairs*, Vol. 4, No 1., 1-18.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. (2006) „*Mixing state and Network governance modes: te role of government in „crowded“ policy domains*“ *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, Vol. 9, No. 1, 27-50.
- Klein, R., Plowden, W. (2005) „JASP Meets JUG: Lessons of te 1975 Joint Approach O Social Policy for Joined-Up Government“. Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 107-113.

- Klijin, E-H., Koppenjan, J., F., M. (2000) *“Public Management and Policy Networks.”* Public Management: An International Journal of Research and Theory, Vol. 2, No. 2, 135-158.
- Klijin, E-H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995) *„Managing networks in te public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks“* Public Administration, Vol 73, 437-454.
- Klijin, E-H., Steijn, B., Edelenbos, J. (2010) *„The impact of network management on outcomes in governance networks“*. Public Administration Vol. 88, No. 4, 1063–1082.
- Lindquist, E.A. (2012) *„Horizontal management in Canada ten years later“* Optimum Online, Vol. 42, Issue 3.
- Mandell, M P. and Keast, R. (2008) *“Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks”* Public Management Review. Vol 10, Issue 6, 715-731.
- Metcalfe, J., Riedlinger, M., Pisarski, A., Gardner, J. (2006) *„Collaborating across the Sectors“* Chass Occasional Paper, No. 3, 7-179.
- Mulgan, G. (2005) *„Joined-Up Government: Past, Present, and Future.”* Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 175-187.
- Mutz, D. (2002) *„The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation.”* American Journal of Political Science. Vol. 46, No. 4, 838-855.
- OECD (2011) *„Estonia: Towards a Single Government Approach“* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR\\_Estonia%20Assessment\\_and\\_Recommendations.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia%20Assessment_and_Recommendations.pdf) , 16.03.2014.
- Page, E. (2005) *„Joined-Up Government and the Civil Service.”* Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 139-155.



- Peters, B.G. (1998) „Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination“ *Public Administration*, Vol. 76, No. 2, 295-311.
- Pollitt, C. (2003) „*Joined-up Government: a Survey*“ *Political Studies Review*: Vol. 1, No.1, 34-49.
- Polster, T. H., (2010) „*The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*“ *Public Administration Review*. Special issue. S246-S254
- Provan, K G. and Kenis, P. (2007) “*Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, 229-252.
- Provan, K G and Milward, H. B (2001) “*Do Networks Really Work? A Framework for evaluating Public-Sector Organizational Networks*”. *Public Administration Review* Vol 61, No 4, 414-423.
- Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 (2008 (täiendatud 2012)). Kättesaadav:  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/2012\\_RT\\_a\\_pohitekst\\_ok\\_5.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/2012_RT_a_pohitekst_ok_5.pdf) , 16.03.2014.
- Riigi tasandi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs (2009) Rahandusministeerium.  
 Kättesaadav: <http://www.fin.ee/riigi-strateegiline-juhtimine> , 16.03.2014.
- Sarapuu, K. (2011) „*Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation*“. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 54–73.
- Sarapuu, K. (2012) „*Estonia*“. Verhoest, K., van Thiel, S., Bouckaert, G., Laegreid, P. (eds) „*Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.*“ Houdnmills, Basingstoke, Palgrave Macmillian, 277-287.
- Sotsiaalministeeriumi 6. veebruar 2014 a. käskkiri nr. 20. Kättesaadav:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/mk\\_nr\\_20.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Tervisevaldkond/Rahvatervis/RTA/mk_nr_20.pdf) , 18.04.2014.

Sotsiaalministeeriumi 4. august 2014 a. käskkiri nr. 139. Kättesaadav:

[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Tervis/kk\\_139.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/kk_139.pdf). 10.12.2014

Sorensen, E. and Torfing, J. (2009) „*Making governance networks effective and democratic through metagovernance*“. Public Administration Vol. 87, No. 2, 234–258

Stoker, G. (2005) „*Joined-Up Government for Local and Regional Institutions*“ Bogdanor, V. (eds). Joined-Up Government. Oxford University Press, 156-174.

Victorian approaches to joined up government: an overview (2007). State Service Authority.

Kättesaadav:

[http://www.ssa.vic.gov.au/images/stories/product\\_files/71\\_joined\\_up\\_government.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/images/stories/product_files/71_joined_up_government.pdf),  
16.03.2014.

Wilkins, P. (2002) „*Accountability and Joined-up Government*“ Australian Journal of Public Administration, Vol. 6, No. 1, 114–119.

Wiring it up (2000) A Performance And Innovation Unit Report. Kättesaadav:

<http://ctpr.org/wp-content/uploads/2011/03/Wiring-it-Up-2000.pdf> , 16.03.2014.

## Lisa 1. Horisontaalse koostöö eeldused

<b>HORISONTAALSE KOOSTÖÖ SAAVUTAMISEKS VAJALIKUD EELDUSED</b>
<b>MIITESTRUKTURAALSED EHK "PEHMED" FAKTORID</b>
<b>VÄÄRTUSED</b>
Selged, ühised eesmärgid
Poliitiline pühendumus/seotus (isegi võimuloleva valitsuse muutudes jäävad riigi prioriteetid samaks)
Empaatiat teatavate väärtuste osas, nt koostöö, integratsioon, innovatsioon, riski-võtmine, paindlikkus, aruandluskohustus, kollegiaalsus, suutlikkuse arendamine
Tugevdada lisaoskusi tegemaks efektiivsemalt piirideülest koostööd, oskamaks näha nõ suuremat pilti oma tegevuste taga jne.
Kiitmine, autasustamine või edutamine toimiva koostöö tagamise ja valmiduse eest uute algatusega seoses riske võtta - oluline stiimuli huvi hoidmiseks
<b>KOMMUNIKATSIOON</b>
Probleemi selge identifitseerimine, ühisosa identifitseerimine
Pikaajalise fookuse omamise vajalikkusest arusaamine (lahendused keerukatele probleemidele võivad olla provisoorsed ja ebakindlad, kuid organisatsioonid peavad selle asjaoluga leppima; kiireid lahendusi alati pole ja hetkel olemasolevad võivad ajas nõuda kohandamist
Arusaamine kollektiivse panustamise ja aruandluse vajalikkusest ning olulisusest tulemuste saavutamisel, debati soodustamine
Poliitikategemine pigem horisontaalsel viisil, väga tihe osalejate kaasamine, konsulteerimine
Lihtne ja selge administratiivsüsteem
Meeskonna koolitamine ühiste eesmärkide ja ühtse valitsemise lähenemise osas, liikmete ühendamine (usaldus, entusiasm)
Interneti võimaluste kasutamine interaktiivsemaks koostööks
<b>STRUKTURAALSED EHK "KÕVAD" FAKTORID</b>
<b>SÜSTEEM, STRUKTUUR JA REEGLISTIK</b>
Kohustuslik ja tugev, kuid selge aruandlussüsteem
Projektipõhine töö; pikk ja põhjalik strateegiline plaan, mis seob

Kokku leppimine juhtimises, aga ka vastutuses nende ülesannetega seoses, milleks on ühinetud
Vastava avaliku sektori sisese üksuse loomine toetamaks innovaatilisi pingutusi
<b>FINANTSID</b>
Eelarve sidumine tulemustega – ressursside jaotamine ministeeriumite, asutuste vahel olenevalt sellest, kui palju keegi peab tulemustesse panustama
Lihtne, selge ja kõigile sobiv finantssüsteem
Ühise eelarve kasutamise üle saab otsuseid teha vaid siis, kui kõik nõ võtmetähtsusega osapooled on nõusoleku andnud
Allikad: Efficiency Unit 2005, Pollitt 2003, Klein, Plowden 2005, Mulgan 2005, Metcalf 2006, Carstensen H. and Bason C. 2012, Head 2008, Wilkins 2002, Boston, Gill 2011, Lindquist 2012, Hyde 2008, Cameron et al 2004.
Koostaja: Helena Voltri

## Lisa 2. Ohutegurid

<b>TAKISTAVAD TEGURID HORIZONTAALSE KOOSTÖÖ EDUKAKS TOIMIMISEKS</b>
<b>MITTE-STRUKTURAALSED EHK „PEHMED“ FAKTORID</b>
<b>VÄÄRTUSED</b>
Oma rollist endiselt nõ vertikaalses plaanis mõtlemine
Horizontaalse koostöö lähenemise osas soosiva hoiaku puudumine
Oma territooriumi kaitsmine, hirm piiride nihutamise ees
Institutsiooni, avalikkuse või valitsuse toe puudumine
Liigne erinevus osapoolte kultuuris, väärtushinnangutes, normides, lähenemistes, meetodites
Kadedus ja rivaalitsemine
Ajapuudus pühendumaks, inimesed on liiga hõivatud, ülekoormatud
<b>KOMMUNIKATSIOON</b>
Vähene teadlikkus üleüldistest riigi strateegilistest prioriteetidest
Uue algatuse läbiviimine ja tulemuste nägemine võtab rohkem aega, kui osapooltel on kannatust ning valmidust oodata
Puuduvad oskused, teadmised ja julgus ühildada enda huvid teiste omadega, sest puudub kogemus ja uute riskide võtmist tähendava tegevuse osas ollakse pigem passiivsed
Puudub arusaam ühiste tulemuste vajalikkusest või ignorantsus teiste osapoolte seotusest ja tegemistest probleemiga
Teiste osapoolte mitte tunnustamine, nende rolli vähene tähtsustamine – enda haldusala temade olulisemaks pidamine, arrogantsus
Usalduse puudumine, eelarvamused teiste liikmete panuse osas
Teiste liikmetega puudub igasugune mitteformaalne kontakt või on see äärmiselt limiteeritud
Erinevad osapooled näevad sama probleemi erinevast perspektiivist, kõigi jaoks ei pruugi probleem või selle suurus samasugune olla
<b>STRUKTURAALSED EHK “KÕVAD” FAKTORID</b>
<b>SÜSTEEM, STRUKTUUR, REEGLISTIK</b>
Avaliku sektori organisatsioonile paistab olevat tähtsam see, kuidas teha asju õigesti, mitte

ilmtingimata see, et teha õiget asja
Koostöö erinevate asutuste vahel on ainult formaalselt olemas, kuid tegelikkuses mitte
Jagatud aruandlusega kaasnevad võimalikud probleemid (ebaselged piirid, seega võimalused vastutuse äralükkamiseks ja sanktsioone kehva töö ja tulemuse eest on keeruline rakendada, ka kiita on keeruline, kuna pole selgelt teada, kes selle kõige enam ära teeninud on)
Puuduvad stiimulid projektiga liitumiseks või sinna panustamiseks
Puudub motiveeriv süsteem mugavustsoonist väljumiseks ja uut moodi töötamiseks
Tehnilised probleemid (IT-alased), ühildamatus süsteemide vahel
Ebavõrdne töökoormus, ebavõrdse staatuse tajumine, ebavõrdne liikmete arv erinevatest sektoritest või ka valitsustasanditelt
Raskused tulemuste mõõtmisel ja hindamisel, seega suurem risk ebaõnnestumiseks ja kommunikatsiooni katkemiseks
Jäigad administratiivsed protseduurid, koostöö liiga formaalne (või hoopis liiga mitteformaalne)
Puudub tugev juhtimine või seda on raske teha, sest osapooled on geograafiliselt hajutatud
Tõrksus uue korralduse ees, hirm rutiini lõhkumise ees
Liiga pikk ja ebaselge temade/probleemide nimekiri, millega tegeleda
<b>FINANTSID</b>
Oma organisatsiooni eelarve kaitsmine – soov säilitada kontroll oma ministeeriumi või üksuse finantside üle
Järjepideva rahastuse puudumine
Võistlus ressursside üle
Tegevused pole seotud eelarve protsessiga
Tulemusjuhtimine ja -tasu võib olla fokuseerinud liialt individuaalsele saavutusele ja mitte piisavalt meeskonna tulemuslikkusele
Allikad: Metcalf et al 2006; Pollitt C 2003; Efficiency Unit 2005; Klein, Plowden 2005; A Performance and Innovation Unit Report 2000, Carsten H and Bason H 2012, A Performance and Innovation Unit Report 2000; Mulgan 2005, Boston, Gill 2011, Sorensen E and Torfing J 2009
Koostaja: Helena Voltri

### **Lisa 3. Intervjueeritud isikute nimekiri**

Rahvatervise osakonna tervisepoliitika juht. Autori intervjuu, helisalvestis. 17.11.2014

Tartu Ülikooli Tervishoiu Instituudi juhataja. Autori intervjuu, helisalvestis. 12.11.2014

Sotsiaalministeeriumi terviseala asekantsler. Autori intervjuu, helisalvestis. 17.11.2014

Justiitsministeeriumi taasühiskonnastumise talituse nõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. 10.11.2014

Riigikantselei strateegiabüroo nõunik. Autori intervjuu, helisalvestis. 12.11.2014

Haridus- ja Teadusministeeriumi üldharidusosakonna peaekspert. Autori intervjuu, helisalvestis. 6.11.2014

Keskkonnaministeeriumi välisõhuosakonna peaspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis. 12.11.2014

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusarengu osakonna juhataja. Autori intervjuu, helisalvestis. 24.11.2014

#### **Lisa 4. Pool-struktureeritud intervjuude küsimused**

##### Horisontaalse koostöö korraldamine ja juhtimine RTA elluviimiseks juhtkomitee näitel

- 1 Kuidas on komitee tegevus/töö korraldatud?
- 2 Kuidas on komitee juhtimine korraldatud?
- 3 Milliseid on hoovad, mida komitee tegevuse juhtimiseks kasutatakse? Kuidas neid rakendatakse, millise intensiivsusega?
- 4 Milliseid horisontaalse koostöö vorme komitee töös kasutab? Millises ulatuses ja kui intensiivselt?
- 5 Kas need vormid on koostöö toimimise ja tulemuslikkuse tagamiseks sobivad ja piisavad?
- 6 Millised on olnud suurimad väljakutsed komitee nõ tööle panemisel?
- 7 Kas saate välja tuua mõne raske küsimuse/teema, mis on õnnestunud komitees ära lahendada? Mis võimaldas tookord ühise lahenduseni jõuda?
- 8 Mis on olnud komitee olulisemad töötulemused? Mis on aidanud neid komiteel saavutada?
- 9 Milliseks hindate juhtkomitee valmidust (motivatsiooni, tahet) ja võimalusi horisontaalse koostöö tegemiseks? Kas need toetavad seda?
- 10 Kuidas komitee juht tuleb toime sellise suure hulga erinevate osapoolte koostöö tagamise, juhtimisega?
- 11 Kuidas mõjutab komitee juhtimine selle tööd ja tulemuslikkust?



## Lisa 5. Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 20



sotsiaal  
ministeerium

### minister käskkiri

Tallinn

6. veebruar 2014 nr. 20

"Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020"  
juhtkomitee moodustamine

Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõike 6 alusel:

1. Moodustan "Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020" juhtkomitee järgmises koosseisus:

Esimees:

Ivi Normet                      Sotsiaalministeerium

Likmed:

Tiina Peterson	Haridus- ja Teadusministeerium
Anu Rannaveski	Kaitseministeerium, asendusliige Kersti Lea
Reet Pruul	Keskkonnaministeerium
Tõnu Sell	Kultuuriministeerium, asendusliige Margus Klaan
Toomas Kevvai	Põllumajandusministeerium, asendusliige Kairi Ringo
Elo Piksarv	Rahandusministeerium, asendusliige Anneli Ratnik
Väino Tõemets	Siseministeerium, asendusliige Mart Uusjärv
Priit Heinsoo	Siseministeerium, asendusliige Riina Raudne
Kristel Ojala	Justitsministeerium, asendusliige Maret Miijan
Tanel Ross	Eesti Haigekassa, asendusliige Mari Mathiesen
Ene Tomberg	Eesti Linnade Liit, asendusliige Hille Ilves
Anneli Uusküla	Tartu Ülikooli Tervishoiu Instituut, asendusliige Raul-Allan Kivert
Kalev Kukk	Peaministri Büroo
Thea Treier	Sotsiaalministeerium
I lode Ginisaar	Sotsiaalministeerium
Ahti Kuningas	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Mallis Kaljula	Eesti Maaomavalitsuste Liit
Maris Jesse	Tervise Arengu Instituut
Jelena Tomasova	Terviseamet
Monika Schmeiman	Riigikantselei
Maret Maripuu	Tööinspektsioon
Viktor Vassiljev	Eesti Keskerakonna fraktsioon
Kaia Iva	Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon
Heljo Pikhof	Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon
Aare Heinvee	Eesti Reformierakonna fraktsioon

2. Juhtkomitee ülesanneteks on:

2.1 Anda hinnang enne Vabariigi Valitsusele esitamist rahvastiku tervise arengukava järgmise perioodi konkreetsetele tegevustele ja planeerida nende elluviimiseks vajalikud rahalised vahendid.

2.2 Kooskõlastada rahvastiku tervise arengukava rakendusplaan ja aruanded enne esitamist Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks.

2.3 Arutada ja hinnata rahvatervise olukorda ning analüüsida riiklike meetmete mõju, asjakohasust ja tõhusust.

3. Juhtkomitee töökord on järgmine:

3.1 Juhtkomitee tööd ja koosolekuid juhib ning koosolekud kutsub kokku juhtkomitee esimees.

3.2 Juhtkomitee töövormid on koosolek ja e-posti teel suhtlemine. Koosoleku toimumise aja ja koha kohta saadetakse info hiljemalt 2 nädalat enne koosolekut. Koosolekut puudutavad materjalid edastatakse komisjoni liikmetele e-posti teel vähemalt 7 päeva enne koosolekut.

3.3 Juhtkomitee koosolekud salvestatakse, otsused ja ettepanekud protokollitakse ning esitatakse liikmetele ülevaatomiseks. Komitee liikmetel on õigus nõuda oma eriarvamuste lisamist protokollile. Koosoleku protokoll koostab ja allkirjastab ning edastab liikmetele e-posti teel juhtkomitee esimees.

4. Juhtkomitee liige vastutab juhtkomitee ees enda ministeeriumi või sidusrühma tegevuste korraldamise, oma haldusala eesmärkide saavutamise ja Sotsiaalministeeriumile arengukava aruandluse koostamiseks vajaliku info edastamise eest.

5. Juhtkomitee liikmel on õigus tutvuda rahvastiku tervise arengukavas seatud eesmärkide ja kavandatud meetmetega ning arengukava juhtimise, koordineerimise, elluviimise ja hindamise struktuuriga.

6. Komisjoni tehnilise teenindamise tagab Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakond.

7. Juhtkomitee protokollid koos lisadega säilitatakse elektrooniliselt Sotsiaalministeeriumi dokumendihaldussüsteemis sarjas "Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020" juhtkomitee".

8. Tunnistan kehtetuks sotsiaalministri 17.02.2010 käskkirja nr 23 "Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020" juhtkomitee moodustamine".



Taavi Rõivas

## Lisa 6. Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 139



### minister käskkiri

Tallinn

4. august 2014 nr 139

Sotsiaalministri 6. veebruari 2014. aasta käskkirja nr 20 "Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020" juhtkomitee moodustamine \* muutmine

Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõike 6 alusel:

Muudan sotsiaalministri 6. veebruari 2014. aasta käskkirja nr 20 „Rahvastiku tervise arengukava 2009-2020“ juhtkomitee moodustamine“ järgmiselt:

1) arvan käskkirja punktiga 1 moodustatud juhtkomiteest välja Siseministeeriumi esindajad Priit Heinsoo ja Riina Raudse (Raudne);

2) nimetan käskkirja punktiga 1 moodustatud juhtkomitee liikmeteks:

Monika Haukanõmm	Eesti Puuetega Inimeste Koda, asendusliige Anneli Habicht
Ain Peil	Siseministeerium
Tõnis Allik	Eesti Haiglate Liit, asendusliige Urmas Siigur
Mari Järvelaid	Eesti Psühhiaatrie Selts;

3) täiendan käskkirja punktiga 2.4 järgmises sõnastuses:

„2.4. „Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020“ prioriteetse suuna 2 „Sotsiaalse kaasatuse suurendamine“ meetmete 2.3 „Alkoholi liigtarvitamise, sh alkoholisõltuvuse, ennetuse, varase avastamise ja nõustamis-, raviteenuse ja taastusabi süsteemi loomine ja rakendamine“ ja „Kättesaadavate ja kvaliteetsete tervishoiuteenuste tagamine tööhõives püsimise ja hõivesse naasmise suurendamiseks“ raames on täita perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 33 lõikes 4 nimetatud valdkondliku komisjoni ülesandeid, sh:

2.4.1. Avaldada arvamust partnerluslepe ja rakenduskava muudatuste kohta.

2.4.2. Jälgida meetmete tulemuste saavutamist.

2.4.3. Anda soovitusi meetmete tõhusamaks rakendamiseks ja jälgida nende teostamist.

2.4.4. Avaldada arvamust toetuse andmise tingimustes nimetatud toetuse andmise eesmärgi, toetuse taotlejate ja lõppsaajate sihtgruppide, toetatavate tegevuste ning projektide valikukriteeriumide ja -korra kohta.

2.4.5. Avaldada arvamust rahastamisvahendi rakendamisepeingu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 IV lisa punkti 1 alapunktides a ja c ning rahastamisvahendi

rakendamiskäskkirjas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 IV lisa punkti 2 alapunktis a nimetatud kohta. Rahastamisvahendi puhul võetakse arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 32 lõikes 2 nimetatud eelhindamise tulemusi.

2.4.6. Teha ettepanekuid perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 34 lõikes 3 nimetatud hindamise kavatsuse kohta oma valdkonna raames.\*.



Urmas Kruuse  
Tervise- ja tööminister