

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Teili Piiskoppel

**SOTSIAALKINDLUSTUSAMETI LASTEKAITSE OSAKOND
KUI VALDKONDADEÜLESE LASTEKAITSEALASE KOOSTÖÖ
KOORDINEERIJA**

Magistritöö
Õppekava HAHM

Juhendaja: Maarja Toots

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seikadele ja andmetele ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 8627 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Teili Piiskoppel.....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 130497HAHMM

Üliõpilase e-posti aadress: piiskoppelteili@gmail.com

Juhendaja Maarja Toots, nooremteadur

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

LÜHIÜLEVAADE

Käesolev magistritöö käsitleb koordineerimist lastekaitsevaldkonnas ning selleks vajalikke vahendeid. Laste õiguste ja heaolu tagamiseks on oluline valdkondadeülene koostöö, millega avaliku sektori killustatuse tõttu on probleeme. Killustatuse vähendamisel peetakse võtmekohaks koordineerimist. Sellest tulenevalt loodi Sotsiaalkindlustusameti juurde lastekaitse osakond, riiklik keskne koordineerija.

Magistritöö eesmärk on analüüsida, kas Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonna loomine valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimiseks ning osakonnal selleks olemasolevad vahendid aitavad tõenäoliselt koostööd lastekaitsevaldkonnas parandada. Selleks otsitakse vastuseid küsimustele millised on osakonna ülesanded ja roll valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimisel, millised vahendid osakonnal selle koordineerimiseks on ning kas need võimaldavad edukalt koordineerida. Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud.

Uurimuse tulemustest selgub, et osakond tegeleb nõustaja ja teavitajana, läbi valdkondadeüleselt lastekaitse olemuse ja mõistete selgitamise, kohalike omavalitsuste lastekaitsetöö võimekuse ühtlustamise ning probleemide ministeeriumi tasandile vahendamise, vertikaalse koordineerimisega. Selleks on seitse, nii hierarhiatüüpi kui ka turu- ja võrgustikutüüpi mehhanismidele tuginevat, koordineerimisvahendit. Kuna koostöö on pärast osakonna loomist kohalikul tasandil tuntavalt paranenud, saab öelda, et antud vahendid võimaldavad edukalt koordineerida. Lastekaitse osakonna näol on tugevdatud keskvalitsust, kuid puudub selgus horisontaalse koordineerimise osas, mis tähendab, et praegune lahendus tõenäoliselt aitab valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd parandada aga mitte jätkusuutlikult.

Võtmemõisted: lastekaitse, koostöö, koordineerimine, koordineerimisvahendid

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	9
1.1 Koordineerimise olemus ja vajalikkus	9
1.2 Koordineerimisvahendid	12
1.3 Koostöö koordineerimine lastekaitsevaldkonnas	16
2. SOTSIAALKINDLUSTUSAMETI LASTEKAITSE OSAKOND KUI VALDKONDADEÜLESE LASTEKAITSEALASE KOOSTÖÖ KOORDINEERIJA	19
2.1 Lastekaitsevaldkonna korraldus Eestis	19
2.2 Uurimismetoodika	20
2.3 Uurimistulemused	22
2.3.1 Lastekaitse osakonna ülesanded ja roll koordineerijana	22
2.3.2 Probleemid valdkondadeüleses lastekaitsealases koostöös	24
2.3.3 Koordineerimisvahendid ning spetsialistide hinnangud	25
2.4 Järeldused ja poliitikasoovitused	31
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37
KASUTATUD ALLIKAD	40
LISAD	45
Lisa 1 Intervjueeritavate nimekiri	45
Lisa 2 Intervjuuküsimused	46

SISSEJUHATUS

Viimastel aastatel on Eesti haldussüsteemis toimunud muudatused, mis tulenevad suuresti 2011. aastal avaldatud Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riigivalitsemise raporti hinnangutest ja soovitustest (Riigikantselei veebileht 2016). Raporti kohaselt on Eesti avalik haldus killustatud ja detsentraliseeritud ning avalik sektor ei ole võimeline tegelema poliitikavaldkondadega, mis puudutavad mitmeid ministeeriume (OECD 2011, 25-26).

Killustatus on peamine takistus koostöö tegemisel (Conklin 2006, 1), mistõttu on Eestis eri haldustasandite ja valdkondadeüleline koostöö puudulik (OECD 2011, 25-26). See omakorda teeb keeruliseks avaliku sektori organisatsioonide, haldustasandite ja poliitikavaldkondade komplekssete ja valdkondadeüleste probleemide (*wicked issues*) lahendamise. Tegemist on ühiskonnas tugevalt juurdunud, peamiselt sotsiaalvaldkonna probleemidega, mida on raske käsitleda, sest neid ei osata defineerida või nende põhjuseid ei suudeta kindlaks teha, näiteks alkoholi ja narkootikumide kuritarvitamine (Bogdanor 2005, 6), lähisuhtevägivald (Carey et al. 2015, 176), laste halb kohtlemine (Ross 2009, 1).

Üheks võtmekohaks avaliku sektori killustatuse vähendamisel peetakse koordineerimist (Christensen et al. 2007, 1059). Koordinatsiooniteooria pärineb 1980. aastatest, kui valitsus seisis silmitsi koordinatsiooni ja integratsiooni probleemiga, kuidas ühtlustada kultuure ja tegutsemisajendeid, et täita tavapäraseid organisatsioonide piire ületavaid ülesandeid (Pollitt 2003, 36; Bogdanor 2005, 6). Koordineerimisega üritatakse vastavate mehhanismide ja instrumentide kaudu suurendada avaliku sektori organisatsioonidevahelist ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimist, vabatahtlikult või sunniviisiliselt (Verhoest et al. 2007, 330).

Olukorra parandamiseks ja killustatuse vähendamiseks töötati välja haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovituste rakendamise tegevuskava, mida ellu viies üritatakse suurendada innovatsioonisuutlikkust ning täiustada riigivalitsemise paindlikkust, et erinevad valitsussektori osad suudaksid valmistuda uuteks väljakutseteks ja täita eesmärges ühtse valitsusena. (OECD 2011, 4; Vabariigi Valitsus 2014, 1) Sarnastel põhimõtetel loodi ka mitmed

teised, valdkondadeüleste probleemide lahendamise tegelevad, arengukavad. Üks sellistest on laste ja perede arengukava 2012-2020, mis on suunatud kõigile Eesti pinnal elavatele lastele ja peredele, et nad saaksid turvalises ning inimsõbralikus keskkonnas kasvada ja elada. Arengukavas tuuakse välja, et kui seni on riigi laste- ja perepoliitika fookuses olnud probleeme tekitavate sümptomite leevendamine ja tagajärgedega tegelemine, siis tegelikult on olulised põhjused (Sotsiaalministeerium 2011, 3). Seetõttu keskendub arengukava ennetusele ja varajasele sekkumisele (*Ibid.*), mis aga tõhusamaks rakendamiseks vajab kõikide lastega tegelevate valdkondade – tervishoid, haridus, õiguskaitse ja hoolekanne – ühist panustamist. See eeldab kõikidelt osapooltelt ühtset visiooni ja järjepidevust ning head koostööd (Seletuskiri...2014, 4), kuid lastekaitseadus oli vananenud ja ei andnud erinevatele osapooltele lastekaitsetöö tegemiseks piisavalt juhiseid (Sotsiaalministeerium 2011, 34), mistõttu oli koostöö lastekaitsevaldkonnas probleemne (Seletuskiri...2014, 4).

Vajadust enama koostöö järgi toodi välja juba 2004. a Sotsiaalministeeriumi poolt lastekaitsetöö tegijate seas läbi viidud küsitluses, mille kohaselt nägid spetsialistid valdkonna peamiste probleemidena inimressursi vähesust, töötajate ülekoormatust, vajalike sotsiaalteenuste puudumist ja vähest koostööd erinevate institutsioonide vahel (Luik et al. 2004, 8). Kuigi 2011. aastal avaldatud uurimusest (Kütt 2011, 50) selgus, et tänu võrgustikutöö kasutamisele on koostöö lastekaitsetöös suurenenud, ilmses 2015-2016. a lastekaitse spetsialistidega läbi viidud uuringust, mille eesmärgiks oli saada regioone arvestav ülevaade kohaliku omavalitsuste lastekaitsetöö sisust ja võimekusest osutada oma piirkonna lastele ja peredele kvaliteetset abi, et koostöö on jätkuvalt vajaka (Viira 2017, 89).

2013. a avaldatud lastekaitseaduse uuendamise alusanalüüsi (Sotsiaalministeerium 2013, 8) kohaselt parandaks koostööd keskne koordineeritus ehk tuleks luua keskne üksus, mis vastutaks erinevate osapoolte koostöö eest ja kindlustaks laste õiguste kaitse erinevates valdkondades. Eelnevast tulenevalt on laste ja perede arengukava strateegiliste eesmärkide täitmiseks läbivateks märksõnadeks koostöö ja koordineerituse parandamine. Selleks võeti 2016. aastal vastu uus lastekaitseadus¹ ning loodi Sotsiaalkindlustusametisse riiklik rakendusüksus – lastekaitse osakond, mille täita on suur osa laste ja perede arengukavas välja toodud eesmärkidest, muuhulgas koordineerida valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd. (Sotsiaalkindlustusameti veebileht 2018).

¹ Lastekaitseadus. RT I, 28.11.2017, 19.

Magistritöö eesmärk on analüüsida, kas Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonna loomine valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimiseks ning osakonnal selleks olemasolevad vahendid aitavad tõenäoliselt koostööd lastekaitsevaldkonnas parandada. Magistritöö uurimisküsimused on:

- 1) Millised on lastekaitse osakonna ülesanded ja roll valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimisel?
- 2) Millised vahendid lastekaitse osakonnal koordineerimiseks on?
- 3) Kas need vahendid võimaldavad edukalt koordineerida?

Maailma ja Euroopa tasandil on koordineerimist avalikus sektoris üsna palju uuritud. Eestiski on sellele teemale OECD raporti ilmumise järgselt võrdlemisi palju tähelepanu pööratud. Koordineerimist on uuritud näiteks üldiselt riigi arengu kontekstis (Sarapuu 2012), meditsiinivaldkonna näitel (Lember, Sarapuu 2014; Sarapuu, Lember 2015) kui ka riigiametnike näitel (Uudelepp et al. 2014; Randma-Liiv et al. 2015). Samuti on uuritud avalike teenuste arendamist ja osutamist koordineerivat Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi infoühiskonna teenuste arendamise osakonda ning sellele koordineerimiseks antud hoobasid (Sibul 2014). Vaatamata eelpool välja toodud OECD raporti ja valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö probleemide kohta läbi viidud uurimuste tulemustele, ei ole lastekaitsevaldkonnas koordineerimist Eestis varem teadaolevalt uuritud. Ühtlasi on loodud osakonna näol tegemist uude lahendusega, mida pole veel uurida jõutud. Eelnevat arvesse võttes võib antud teemat pidada väga aktuaalseks.

Käesolev magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditena on kasutatud dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Töö jaguneb kaheks suuremaks osaks. Esimeses osas luuakse analüüsile teoreetiline raamistik, mis kirjeldab koordineerimise olemust, vajalikkust ning vajalikke vahendeid. Teises osas tutvustatakse lähemalt uurimismetoodikat, Eesti juhtumit Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonna näol ning teostatakse analüüs. Empiirilised andmed koguti analüüsides valdkonna dokumente ja ajavahemikul 11. aprill 2018 – 10. mai 2018 valdkonna spetsialistidega läbi viidud intervjuudest. Saadud informatsiooni analüüsiti eelnevalt viidatud teoreetilises raamistikus, mille põhjal tehti järeldusi lastekaitse osakonna koordineeri ülesannete, rolli ja koordineerimiseks olemasolevate vahendite osas. Magistritöö lõpus antakse järelduste põhjal soovitusi koordineerimise parandamiseks lastekaitsevaldkonnas.

Töö autor soovib avaldada siirast tänu suure toetuse eest oma vanematele, kirjutamiseks vajaminevat aega võimaldanud juhtidele ja kolleegidele, magistritöö valmimiseks suure panuse andnud juhendajale Maarja Tootsile ja intervjueeritavatele ning abi eest Margit Kirsile.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1 Koordineerimise olemus ja vajalikkus

Koordineerimine avalikus sektoris on sihipärane üksustevaheliste ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimine kindla eesmärgi saavutamise nimel (Læg Reid, Verhoest 2010, 5) vastavate instrumentide ja mehhanismide kaudu (Bouckaert et al. 2010, 16). Selleks eesmärgiks on valitsuse ülemääraste tegevuste (*Ibid.*), poliitikate ja programmide lünkade ja ebakõlade vähendamine, et kodanikele suunatud poliitikad töötaksid nii nagu ette nähtud (Peters 1998, 2-4).

Koordineerimisega üritatakse vastavate mehhanismide ja instrumentide kaudu suurendada avaliku sektori organisatsioonidevahelist ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimist, vabatahtlikult või sunniviisiliselt (Verhoest et al. 2007, 330).

Koordineerida saab üht või mitut kindlat poliitikat ja probleeme või laiemalt halduspoliitiliste süsteemide käitumist ja kultuuri (Læg Reid et al. 2014). Efektive koordineerimise kaudu on võimalik (Peters 1998, 10-12; Pollitt 2003, 35; Richards, Smith 2006, 329):

- 1) hoida kokku kulusid, näiteks üleliigseid ja vastuolulisi poliitikaid kõrvaldades;
- 2) lahendada kompleksseid ja valdkondadeüleseid küsimusi;
- 3) ühtlustada riigiülestes organisatsioonides valitsust, oma rolli täitmiseks;
- 4) ühtlustada varasemate restruktureerimiste ja reformidega tekkinud väiksemate spetsialiseerunud üksuste tööd;
- 5) parandada avaliku sektori mainet nii, et see paistaks efektiivne.

Riigivalitsemises on koordineerimine olnud oluliseks teemaks juba ajast, mil valitsuse struktuuris kujunesid välja erinevad ministeeriumid, sest oldi rahulolematud, et üks ei tea, mida teine teeb ja, et nende tegevuskavad on omavahel vastuolus või ülearused (Peters 1998, 1). Vajadust senisest enama koordineerimise järgi rõhutab ühtse valitsemise (*whole-of-government, joined-up government*) lähenemine, mis püüab saavutada horisontaalselt ja vertikaalselt

kooskõlastatud mõtlemist ja tegevust, et erinevaid olulisi sidusgruppe kokku tuues sünergia luua, pakkuda kodanikele sujuvat avalike teenuste juurdepääsu, kõrvaldada olukordi, kus erinevad poliitikad üksteist õõnestavad ja paremini ressursse kasutada (Pollitt 2003, 35). See kontseptsioon hakkas laiemalt levima 1997. aastal, kui Suurbritannia endine peaminister Tony Blair soovis paremini valdkondadeüleseid küsimusi adresseerida ning leiti, et lisaks efektiivsemale probleemidega tegelemisele võimaldab ühtne valitsemine pikaajalisi plaane järjekindlalt ja tulemuslikult toetades edukamalt täita (Bogdanor 2005, 5).

Tegemist on lähenemisega, mis on tingitud uue haldusjuhtimise (*new public management*) (NPM) reformide negatiivsetest mõjudest (Christensen et al. 2007, 1059). Strukturaalne võimu üleandmine, segregatsioon ja spetsialiseerunud asutused (*Ibid.*) on põhjustanud riigivalitsemise radikaalse institutsionaalse ja poliitilise keerukuse ehk iseseisvate organisatsioonidega on tekkinud olukord, kus organisatsioonide juhid keskenduvad vaid oma kindlale eesmärgile, mitte teenuste osutamisele või efektiivsusele (Dunleavy et al. 2006, 467). Seetõttu leiti, et oluline on keskne koordineeritus, mis aitab tugevdada individuaalsuse põhimõtte tõttu nõrgenenud kollektiivset kultuuri ja väärtuseid (OECD 2003, 17) ning pöörduti tagasi poliitikateooriate poole, mille kohaselt peetakse valitsust ühiskonda juhtivaks keskuseks (Kaufmann 1991, 136). Nii rõhutabki ühtse valitsemise lähenemine vajadust koordineerimiseks horisontaalselt ehk sama tasandi keskvalitsuse üksuste vahel ning poliitika kujundamise faasis (Peters 1998, 3-4; Pollitt 2003, 37), sest on leitud, et poliitika rakendamise ühtsus ja efektiivsus sõltub poliitika planeerimise edukusest (Bouckaert et al. 2010, 21)

Samas ei saa eeldada, et vertikaalne ehk keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vaheline koordineerimine on alati sujuv (Pollitt 2003, 37), sest võib juhtuda, et keskvalitsuse ja valdkonna vahel on nii suured erinevused, et poliitika rakendamine ei õnnestu planeeritult ja keeruliste küsimuste lahendused tuleb välja mõelda poliitika elluviimisel (Bouckaert et al. 2010, 21). Kui Blair hakkas otsima võimalusi poliitika elluviimise võimekuse suurendamiseks avastas ta, et ametnike poliitika rakendamata saada on üsna keeruline. Pärast 2001. a toimunud valimisi viidi Suurbritannia valitsuses läbi struktuurimuudatused ning moodustati Peaministri Elluviimisüksus, mille ülesandeks sai peaministri prioriteetsete avalike teenuste eesmärkide elluviimise tagamine. (Richards, Smith 2006, 334) Sellest sai erakordne üksus, mis kaasas poliitikarakendamisse nii keskvalitsust kui ka ministeeriumeid, üritades kokku viia keskse kontrolli ja kohaliku autonoomia vastuolulisi põhimõtteid (*Ibid.*, 337), sest kuigi liiga tugev keskvalitsus võib lõhet keskuse ja poliitikarakendajate vahel suurendada, mängib keskvalitsuse tugevus eduka

koordineerimise puhul suurt rolli (Richards, Smith 2006, 339; Christensen et al. 2007, 1060) Tegelikult hõlmab koordineerimine oma keerukuse tõttu poliitika kujundamist, elluviimist ning avalike teenuste osutamist ja haldamist (Peters 2006, 118 ; Bouckaert et al. 2010, 22).

Sellise koordineeriva üksuse loomine on ühendatud valitsuse teooria üsna tavapärane rakendus. 1990. aastate keskel leidis ka Austraalia valitsus, et olemasolevatesse kesksetesse üksustesse koordineerivate struktuuride loomine võiks olla üks viis, kuidas survestada valdkonna ametnikke koostööd tegema ja paremini koordineerima. Sealt pärineb ka vertikaalse koordineerimise idee, et kõik vajalikud teenused võiks ühest kohast kätte saada (*one-stop shops*), mis on hea näide nii kontrollist ülevalt poolt, mis kindlustab koordineeritud ja efektiivse teenuste osutamise aga ka teatud autonoomiast, mida eeldab kohalikul tasandil tehtav koostöö. (Halligan 2006 viidatud Christensen et al. 2007, 1062) Nimetatud idee on tunnuseks positiivsele koordineerimisele, koordineerimisele, mille puhul näevad osapooled ühiselt vaeva selle nimel, et erinevad programmid töötaksid efektiivselt koos. Vastand sellele tüübile on negatiivne koordineerimine, mille puhul lepivad osapooltega kokku, et üksteise programmidesse ei sekkuta vaid välditakse nende omavahelist konflikti sattumist, näiteks regulatsioone vähendades. (Peters 2006, 115)

Küll aga võib tekkida olukord, kus keskvalitsuse tasandil ei võeta sellist uut üksust tõsiselt, vaatamata, kelle alluvusse ta kuulub (*Ibid.*). Nii juhtus kui Austraalias loodi Peaministri kabineti juurde Sotsiaalse Kaasatuse Üksus, millele ei antud mingit autoriteeti teiste ministriumite ja asutuste üle, seega puudus mõjuvõim neid tegevusteks rakendada. Ühtlasi ei suhtunud poliitikakujundajad hästi sellesse, et selline üksus ei kuulu valdkonna ministri alla. (Carey et al. 2015, 182) Ka võib erinevatel osakondadel tekkida hirm, et tegemist on keskse üksusega, mis hakkab uusi ülesandeid jagama ja igat nende sammu jälgima (Mullin 2014).

Suurbritannias 2012. aastal loodud Rakendamiskeskus on aga tõestanud end positiivse uue moodustisena, töötades külj-külje kõrval nii valitsusega kui poliitikate elluviijatega, toetades neid poliitika rakendamise protsessis. Seda kinnitab asjaolu, et nii mõnedki osakonnad on oma siseselt rakendusüksusi looma hakanud. Nii on edukalt rakendatud raskustes olevate perede poliitika, mis on aidanud suurel hulgal peresid, näiteks on lapsed tagasi kooli ja lapsevanemad tööle saanud ning noorte kriminaalne ja antisotsiaalne käitumine on vähenenud. (*Ibid.*)

1.2 Koordineerimisvahendid

Koordineerimiseks kasutatakse koordineerimisvahendeid ehk koordineerimisinstrumente ehk kindlaid tegevusi või struktuure, mida toetavad mehhanismid – esmatasandi protsessid (Bouckaert et al. 2010, 50), mis võimaldavad siduda erinevaid avaliku sektori asutusi ja edendada poliitilist võimekust makrotasandil (Verhoest, Bouckaert 2005, 92). Lisaks läheb vaja ressursse, mida saab kasutada eesmärkide saavutamiseks ja teiste osapooltega suhtlemisel. Viimasteks on autoriteet, võim, kauplemine, informatsioon, vastastikune koostöö ja normid, vajadusel võib korraga tugineda enam kui ühele ressursile. (Peters 2003 viidatud Bouckaert et al. 2010, 36)

Järgnevalt on välja toodud teaduskirjanduses käsitletavat kolm peamist mehhanismi koos nendeks sobivate ressurssidega (Peters 1998, 17-21; Verhoest et al. 2007, 332; Bouckaert et al. 2010, 36-48):

- 1) Hierarhiatüüpi – hõlmab eesmärkide ja reeglite seadmist, ülesannete ja kohustuste jaotust ning otsese kontrolli ja vastutuse juurutamist. Kasutada võib nii juhtimisinstrumente (nt protseduurireeglid, ülalt-alla planeerimissüsteemid) kui struktuuriinstrumente (nt organisatsiooniline ühinemine, kooskõlastamine, otsesed juhtimisliinid ja vastutus). Eelistena nähakse kiirust ja sihikindlust, võrdsust, objektiivsust ja selget vastutust. Puudused on legitiimsuse vähesus, jäikade organisatsiooniliste struktuuride, keerukate ja dünaamiliste keskkondade, administratiivse ülekoormuse ja muude ametlike bürokraatlike kitsaskohtade vaheline mittesobivus. Ressurssideks autoriteet ja võim.
- 2) Võrgustikutüüpi – otsitakse partnerite ühiseid teadmisi, väärtusi ja strateegiaid. Oluline on usalduse loomine. Kui enamus koostöövõrgustikke tekivad organisatsioonide vahel "spontaanselt", võivad valitsused luua, üle võtta ja säilitada võrgustikule sarnanevaid struktuure organisatsioonide vahel, nt ühiste infosüsteemide, kollektiivsete otsustusstruktuuride või isegi ühiste partnerorganisatsioonide loomine. Eelised on legitiimsus otsuste tegemisel, kõrge usaldus. Puudusteks keeruline ja aeglane otsustusprotsess, selge vastutuse ja täideviimise puudumine. Peamisteks ressurssideks informatsioon ja normid aga ka vastastikune koostöö ja kauplemine.
- 3) Turutüüpi – eesmärgiks on luua tulemuslikke ajendeid. Kuigi turud loovad osalistele spontaanset koordineerimist, võivad valitsused "sihikindlalt" luua ja turvata turge (nt sisemised ja suhtelised turud), et edendada konkurentsi organisatsioonide vahel.

Koordineeritavate vahel ei pea olema ametlikke suhteid. Selle eelised on tulemuslikkuse ja lepingulise selguse ajendid, pakkumise ja nõudluse tasakaal. Puudusteks aga liigne konkurents, organisatsioonide vastuolulised huvid, süsteemide ebastabiilsus, informatsiooni ebasümmeetrilisus. Ressurssideks peamiselt kauplemine, kuid teatud määral ka võim ja informatsioon.

Praktikas kasutatakse mehhanisme omavahel kombineeritult, sest nii toimivad need paremini. Näiteks on teatud olukorras hierarhilise kontrolli rakendamine kergem, kui koordineeritavate vahel on loodud võrgustik. (Bouckaert et al. 2010, 50) Ühtlasi ei sobi üht tüüpi mehhanism iga olukorra jaoks ja igas keskkonnas (Verhoest, Bouckaert 2005, 108-109). Nii võivad ka koordineerimisinstrumendid olla kindla mehhanismi tunnustega või liigituda samaaegselt erinevate mehhanismide alla (Bouckaert et al. 2010, 50). Sellise uue koordineeriva üksuse loomine, nagu eelmises peatükis kirjeldatud, on Verhoest ja Bouckaert (2005, 97-99) ning Bouckaert et al. (2010, 50-65) käsitle kohaselt juba iseenesest koordineerimisinstrumendi kasutamine. Nad liigitavad instrumendid 1) struktuuraseteks – nt uute struktuuride/üksuste loomine, kompetentside ümberjagamine, reguleeritud turud, infovahetussüsteemid ning 2) juhtimisalasteks – strateegiline juhtimine, finantsjuhtimine ja kultuurijuhtimine (*Ibid.*). Bouckaert et al. (2010, 56) toob välja, et sarnaseid tegevusi kokku tuues, struktuure/organisatsioone ühendades või lahutades, saab koordineeritust oluliselt suurendada. Nii on samaaegselt vajadusel, nt suure organisatsiooni puhul, võimalik tsentraliseerida kontrolli ja detsentraliseerida tegevusi ja autoriteeti (Whitney 1999, 181). Erinevate osapoolte esindajate kokku toomine võimaldab vastavalt selgunud infole kokku leppida tegevused, strateegiaid vahetada ja läbirääkimisi pidada (Bouckaert et al. 2010, 59).

Lewis et al. (2011, 108) peab oluliseks instrumendiks integreerija määramist ehk lepitakse kokku kindel isik, kes on sidepidaja ja kohtumiste organiseerijaks, kokkukutsuja. Seda võib kasutada nii ametlikult kui mitteametlikult, aitamaks suhtlust suurendades kindlustada, et osapooled teevad koostööd. Koostööd võib teha ka partnerlepinguid sõlmides, mis Eesti erakorralise meditsiini teenuse analüüsi kohaselt (Sarapuu, Lember 2015, 1026) on kasulik instrument, kuid mida komplekssemad probleemid, seda raskem on neid läbi kauplemise koordineerida, mistõttu peab seda instrumenti enamasti kasutama koos teistel mehhanismidel põhinevate instrumentidega. Askim, Fimreite (2008, 2) eristavad partnerlepingutest kokkuleppeid, mis on autonoomsete osapoolte vaheliseks koostööks vajalikud ühiseid otsuseid ja nende elluviimist ning läbirääkimisi

hõlmavad struktuurid, mille eesmärgiks on saavutada tulemusi, mida osapooled üksi ei oleks suutnud.

Reger (2003, 83-85) kategoriseerib instrumendid 1) struktuurseteks ja ametlikeks (nt detsentraliseerimine, planeerimine), 2) hübriidideks (nt töörühmad, tehnoloogilised platvormid), 3) mitteametlikeks (nt seminarid, ühised väärtused) ja 4) siseturgudeks. Ta toob välja, et mitteametlike vahenditega ei saa koordineerimist või selle tulemusi konkreetselt planeerida ja kontrollida, seega on tema hinnangul formaalsed instrumendid, mis suuresti sõltuvad hierarhiast, teistest paremad. 6 (2004, 106) aga leiab, et struktuursete muudatuste näol on tegemist ekstreemsete instrumentidega ning nimetab neid hoopis koordineerimise tulemuste elluviimiseks ühiste struktuuride ja praktikate kaudu ehk integratsiooniks. Koordineerimine põhineb tema hinnangul ideede arendamisel, ühistel infosüsteemidel, erinevate osapoolte vahelisel dialoogil ning planeerimisel ja otsuste vastuvõtmisel.

Ling (2002, 625-632) jagab instrumendid neljaks: 1) organisatsiooni siseelu mõjutavad – kultuur ja väärtused, info haldamine, väljaõpe; 2) asutustevahelist koordineerimist puudutavad – jagatud juhtimine, ühine eelarve, liidetud struktuurid ja ühised meeskonnad; 3) teenuste osutamisega seonduvad – ühised konsultatsioonid klientidega, ühtse kliendi lähenemise väljatöötamine; one-stop-shops ning 4) ülevalt poolt vastutatavust ja eesmärkide seadmist eeldavad – teenuste osutamise kokkulepped, ühised regulatsioonid, tulemuslikkuse mõõtmine.

Käesoleva uurimustöö analüüsiosa läbi viimiseks on tabelis 1 välja toodud erinevates teemakohastes allikates käsitletud koordineerimise instrumendid, mis on jaotatud nelja kategooriasse vastavalt oma iseloomuomadustele. Instrumendid, mis eeldavad mingeid asutusesiseseid või asutustevahelisi ümberkorraldusi või uue üksuse loomist kuuluvad struktuuripõhiste vahendite alla. Planeerimist ja kokkulepete välja töötamist puudutavad vahendid on üldnimetusega planeerimise ja standardite seadmise instrumendid. Infovahetus- ja kogumine hõlmab vahendeid, tänu millele on kõik osapooled ühises infoväljas ning koostöö tegemiseks sobiva keskkonna loomist puudutav on lahterdatud kultuuriinstrumentide nime kandvasse gruppi. Et koordineerimiseks on oluline sobiva mehhanismi valik, on tabeli keskmises tulbas toodud antud instrumentide grupi juurde sobivad baasmehhanismid nende esimese tähe järgi.

Tabel 1. Koostööd parandavad koordineerimisinstrumendid

Struktuurid	H, V	<ul style="list-style-type: none"> • uute (koordineerivate) üksuste loomine; • ühiste üksuste loomine (nõuandvad kogud, töörühmad); • restruktureerimine (osakondade/meeskondade integreerimine); • tsentraliseerimine/detsentraliseerimine; • personali roteerumine;
Planeerimine ja standardite seadmine	H, V, T	<ul style="list-style-type: none"> • eesmärkide seadmine; • eelarvestamine; • regulatsioonide kooskõlastamine; • juhendite ja käsiraamatute välja töötamine; • kokkulepete tegemine; • partnerlepingute sõlmimine;
Info kogumine ja vahetamine	H, V, T	<ul style="list-style-type: none"> • regulaarsed koosolekud/kohtumised; • integreerija määramine (sidepidaja, koostöö organiseerija); • ühiste uurimuste ja projektide läbi viimine; • andmete ja info jagamine; • tehnoloogiliste platvormide väljatöötamine; • tegemiste ja tulemuste kontroll (aruanded, hindamine);
Kultuur	H, V	<ul style="list-style-type: none"> • ühiste väärtuste ja normide juurutamine (usalduse loomine); • ühised seminarid/workshopid • personali koolitamine ja arendamine.

Allikad: Ling (2002); Reger (2003); Christensen et al. (2007); Askim, Fimreite (2008); Bouckaert et al. (2010); Lewis et al. (2011); Sarapuu, Lember (2015).

Koostaja: autor.

Märkus: H-hierarhiatüüpi mehhanismidel põhinevad instrumendid, T-turutüüpi mehhanismidel põhinevad instrumendid, V-võrgustikutüüpi mehhanismidel põhinevad instrumendid.

Erialakirjanduses on mitmeid instrumentide käsitlusi, kuid ühte kindlat kõikides olukordades sobivat tõenduspõhist koordineerimisvahendite kogumit välja toodud ei ole, ehk pole võimalik öelda, et konkreetse koordineerimisprobleemi jaoks on üks või teine just see õige. Traditsioonilises hierarhias viiakse koordineerimist ellu vertikaalselt, nii ülevalt-alla kui alt-üles, autoriteedile ja võimule tuginedes ning poliitika kujundajate ja rakendajate vahel on keskne abistav üksus (Pollitt, Bouckaert 2017, 99). Sellest lähtuvalt oli tavapärane vertikaalseks koordineerimiseks hierarhiatüüpi mehhanismile tuginevate instrumentide kasutamine (Olsen 2007, 350). Kuid NPM reformide tulemusel tekkinud probleemide lahendamiseks oli vaja ka horisontaalset koordineerimist ning võrgustiku- ja turutüüpi mehhanisme (Verhoest et al. 2007, 330), sest leiti, et efektiivseks koordineerimiseks on sunnist paremaid instrumente. Niisamuti keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel, mille puhul põhjendatakse seda nihkega senise ülema-alla suhtest võrdväärsemate partnerite poole. (Askim, Fimreite 2008, 2). Nii hakatigi ühel hetkel ka vertikaalseks koordineerimiseks kokkulepete ja partnerlepingute sõlmimist kasutama,

mis on kaasaegsete tehnoloogiliste vahendite abil lihtsalt tehtav. Kuid kui osapooltel on samad eesmärgid ja omavaheline suhtlus tuleb kergelt, on võimalik koordineeritust saavutada võrgustikuna vabatahtlikult vastastikku koostööd tehes. (Pollitt, Bouckaert 2017, 99)

Hierarhiatüüpi mehhanismil põhinevaid vahendeid peetakse koordineerimise õnnestumiseks vajalikuks, kuid enam rõhutatakse teiste instrumentide olulisust. Võrgustikutüüpi mehhanismil põhinevate instrumentidega saab ühiste väärtuste ja teadmiste suurendamise kaudu koordinatsiooni ja koostööd tõhustada (Christensen et al 2007, 1062; Bouckaert et al. 2010, 64) ning kestva ja efektiivse koordineerituse jaoks peavad osapooled selle „omaks võtma,“ mille saavutab kõige paremini läbirääkimiste teel (Peters 1998, 17).

1.3 Koostöö koordineerimine lastekaitsevaldkonnas

Efektiivseks laste kaitsmiseks ning nende füüsilise, vaimse, majandusliku ja haridusliku heaolu kindlustamiseks on lisaks lapsevanematele (Ross 2009, 3) vaja mitmetest kogukonnas tegutsevatest organisatsioonidest ja ametnikest koosnevat turvavõrgustikku (Melton 2002, viidatud Lonne et al. 2009), kus kõik osapooled peavad omavahel koostööd tegema. See võrgustik hõlmab näiteks lastekaitse spetsialiste, politseinikke, õpetajaid ja meditsiinivaldkonna töötajaid. (Ross 2009, 3)

Asutustevaheline koostöö on protsess, milles vahetatakse informatsiooni, jagatakse ressursse ja muudetakse oma tegevusi vastavalt, et koos ühise kasuliku eesmärgi saavutamiseni jõuda, jagades riske, vastutust ja ka hüvesid (Himmelman 2002, 3). Valdkondadevaheline koostöö on innovatsiooni ja teadmiste arendamise allikas. Multifunktsionaalsed meeskonnad, mis koosnevad erinevatest oma ala spetsialistidest, loovad keerukate ülesannete täitmiseks ainulaadsed võimalused. (Bruns 2013, 62) Lastekaitse on just selline mitmeid osapooli hõlmav valdkond, kus peab koostöö olema sujuv, pidev ja efektiivne. Hea koostöö tagab võimalikult varase probleemide märkamise, suurendades lapse abistamise võimalusi (Ross 2009, 3). Selleks peab koostöö korralikult kavandatud ja planeeritud olema. Samuti peavad olema selge ühine nägemus ja eesmärgid ning rollide ja vastutuse jaotus, seadusandlik ja poliitiline pädevus, kindel töökord, aja ja energia ressursid usalduse saavutamiseks ja säilitamiseks ning tugi asutuse kõikidelt tasemetelt, eriti juhtkonnalt (*Ibid.*, 5; White, Winkworth 2010, 5).

Nii on ühtse valitsemise lähenemine, mille kohaselt koordineerimine ja koostöö viivad paremate teenuste osutamiseni, jõudnud lastekaitse ja perede heaolu poliitikatesse (Lonne et al. 2016). Lastekaitsevaldkonna asutustevahelise koostöö koordineerimise teeb keeruliseks spetsialiseerumine ehk igal ministeeriumil on oma kindel ülesanne, mille kaudu lapsi aidata tahetakse (Ross 2009, 3). Oma loomult on spetsialiseerumine positiivne, suurendades ülesandega või sihtrühma vajadustega tegelemiseks vajaminevat kompetentsust. Probleemiks on aga asjaolu, et organisatsioonid, mis on üles ehitatud ühe kindla eesmärgi ümber, keskenduvad pigem ülalt-alla oma eesmärgi täitmisele ja ei näe enam teiste asutustega või poliitikatega ühiseid eesmärke (Bouckaert et al. 2010, 27). Ministeeriumid üritavad vältida kaasatust teiste ministeeriumite valdkondadesse, sest see vähendab enda eesmärgi täitmiseks vajaminevat ressursi (Ross 2009, 3).

Probleeme tekitavad ka konkurents ja valdkonnale omased kultuurilised erinevused – probleemide lahendamise viisid, vahendid, väärtused, sõnavara – millest tulenevalt võivad tekkida olukorrad, kus samade faktide alusel esitatud informatsioonist saadakse erinevalt aru (Ross 2009, 4). Valdkondi reguleerivad seadused, regulatsioonid ja kohtuotsused muudavad samuti komplekssete probleemide lahendamise keerukaks. Lisaks on raske loobuda autoriteedist ja kontrollist ning jagada vastutust, mida aga edukaks koordineerimiseks teatud määral vaja on. (*Ibid.*) Nii tehakse kompromiss ja ollakse teenuste koordineerimisel paindlikum, tehakse näiteks ametlikke ja mitteametlikke asutustevahelisi kokkuleppeid, luuakse ühiseid andmebaase või jälgimissüsteeme, viiakse ühiselt läbi planeerimist, seiret ja hindamist aga poliitika koordineerimisel üritatakse oma programmide osas nii eelarve kui juhtimise üle kontrolli säilitada (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2015).

On üsna tavapärane, isegi vajalik, et kindlustamaks lastekaitsepoliitika tõhusat rakendamist, luuakse uus koordineeriv üksus, mis hõlmab kõikide tasandite valitsusasutusi ning ka valitsusvälised organisatsioonid ja grupid (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2015), keda koordineerimistegevused veel hõlmata võivad (Lægreid et al. 2014, 5). Uue üksuse loomine peaks võimaldama ka kohalikul tasandil poliitikate ja teenuste elluviimise parandamise ning fookuse tagajärgedega tegelemiselt ennetusele tooma (Matthews 2002, 274). Eelistatud oleks mitme valdkonna ühine ministeerium, mis integreeriks varasesse lapse arengu panustamisse kaasatud osapooled, kuid katsed seda luua või säilitada on üritajatel ebaõnnestunud, sest valdkonnad on siiski niivõrd erinevad ja puudunud on võim (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2015).

Küll aga on erinevaid näiteid selliste struktuuride loomisel, mille ülesandeks on lastekaitsevaldkonna koordineerimine. Inglismaal vastutab keskvalitsus lastekaitsepoliitika välja töötamise eest ning üleriigilist koordineerimist korraldavad kohalikud seadusandlikud üksused (*Local Safeguarding Children's Boards*), kuhu kuuluvad võtmeisikud erinevatest laste heaolu eest vastutavate valdkondade asutustest, näiteks sotsiaal, haridus ja õigus. Sellise korralduse eesmärgiks on tervikliku süsteemi tagamine, et lisaks abivajavate laste tuvastamisele, toetamisele ja kaitsmisele ka probleeme põhjustavaid olukordi ennetada (Devaney, Spratt 2009; 636). Austraalias New South Walesi osariigis toimib üksus (*Child Protection Co-ordinaton and Support Unit*), mis vastutab selle eest, et osariigis täidetakse lastekaitseseadusega (*Children and Young Persons (Care and Protection) Act 1998*) ja sekkumisjuhistega (*NSW Government's Interagency Guidelines for Child Protection Intervention*) paika pandud eesmärgid laste kaitsmiseks (NSW Government veebileht 2018). Norras loodi 2004. aasta reformi tulemusel riiklik rakendusüksus, mis vastutab laste heaolu eest terves riigis (Sotsiaalministeerium 2013, 93). Ka Islandil on olemas eraldi lastekaitse agentuur, mis vastutab valdkonna teenuste ja sekkumiste koordineerimise ja osutamise eest (Seletuskiri....2014, 28).

2. SOTSIAALKINDLUSTUSAMETI LASTEKAITSE OSAKOND KUI VALDKONDADEÜLESE LASTEKAITSEALASE KOOSTÖÖ KOORDINEERIJA

2.1 Lastekaitsevaldkonna korraldus Eestis

Riigi lastekaitsepoliitika ehitati üles ÜRO lapse õiguste konventsioonile, millega Eesti 1991. aastal liitudes endale vastava poliitika väljatöötamise kohustuse võttis. Aasta hiljem võeti vastu lastekaitseseadus, mis 1993. aastal jõustus. (Henberg 2004, 3) Kuid aja möödudes on leitud, et see pole efektiivne vaid killustatud ja vastoluline ning tegemist on eelkõige konventsiooni põhimõtete ja lapse rahvusvaheliselt tunnustatud õiguste ja kohustuste ümberkirjutusega (*Ibid.*, Seletuskiri...2014, 2). Nähti, et regulatsioon keskendub eelkõige tagajärgedega tegelemisele ja sümptomite leevendamisele, mistõttu ei ole tegeletud probleemide põhjustega (Sotsiaalministeerium 2011, 3).

Nagu sissejuhatuses märgitud, töötati olukorra parandamiseks välja uus laste ja perede poliitika ning kaasajastati lastekaitseseadus, milledega määrati, et tuleb tegeleda ennetuse ja varase märkamisega, koordineerida ja parandada valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd (*Ibid.*) ning lastekaitse korraldajad ja nende kohustused². Kui varasemalt jagunes vastutus lastekaitse korraldamise eest Sotsiaalministeeriumi (SOM) ja Siseministeeriumi alla kuulunud maavalitsuste vahel (Sotsiaalministeerium 2013, 8), kellele poliitika elluvijatena allusid kohalikud omavalitsused (KOV), siis uue süsteemi kohaselt korraldavad lastekaitset Vabariigi Valitsus, lastekaitse nõukogu, Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet (SKA) ja KOV³. Esimesed kolm vastutavad poliitika kujundamise ja valdkonna regulatsioonide väljatöötamise eest (Sotsiaalkindlustusameti veebileht 2018), SOM ka valdkonna koordineerimise eest⁴. SKA kui Sotsiaalministeeriumi valitsemisala, mis täidab erinevaid sotsiaalkaitsevaldkonna ülesandeid

² Lastekaitseseadus. RT I, 28.11.2017, 19.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

ning teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab vastavalt seaduses välja toodud tingimustele sündi, sai kohustuseks riikliku lastekaitsepoliitika, strateegiate ja vastavate meetmete elluviimise, valdkondadeülese lastekaitsealase ennetus- ja koostöö koordineerimise ning riigisisese ja rahvusvahelise lapsendamise korraldamise⁵. Kohustuste täitmiseks loodi 2016. aastal SKA juurde lastekaitse osakond (LKO) (Sotsiaalkindlustusameti veebileht 2018), riiklik rakendusüksus ja keskne koordineerija.

2.2 Uurimismetoodika

Magistritöö uurimisobjektiks on Sotsiaalkindlustusameti (SKA) lastekaitse osakond (LKO) ning uurimuse eesmärk on välja selgitada, kas osakonna loomine tõenäoliselt aitab valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd parandada. Töö on kvalitatiivne uurimus, millega saab uurida nähtusi, mis oma iseloomu tõttu vahetult ei avaldu vaid vajavad nähtavaks tegemist (Õunapuu 2014, 62). Selle meetodi puhul töötatakse mitteamvuliste andmetega ja tulemuseks on põhjalikud kirjeldused uurimisobjektist (*Ibid.*, 54). Konkreetsemaks uurimismeetodiks on valitud juhtumianalüüs, mis võimaldab üksikasjaliku sisuanalüüsi abil uurida kaasaegset reaalsel ilmingut, piiratud arvu sündmuste või tingimuste ja nende vaheliste suhete kohta (Zainal 2007, 2).

Kvalitatiivse uurimuse puhul on tulemuste tõendamiseks vajalik vähemalt kahe andmeallika kasutamine (Bowen 2009, 28). Käesoleva töö puhul koguti andmeid dokumendianalüüsiga, mis võimaldab saada informatsiooni uuritava objekti tausta ja sisu kohta ning täiendavate küsimuste ettevalmistamiseks, nii trükitud kui elektroonilistest allikatest (*Ibid.*, 29-30). Nii saadi informatsiooni LKO loomise, ülesannete ja rolli kohta, koordineerimiseks kasutusel olevate vahendite ja teiste osapoolte ehk koordineeritavate kohta. Dokumendianalüüsiks kasutati asjakohaseid valdkonna dokumente: lastekaitseseadus⁶, SKA põhimäärus⁷, Laste ja perede arengukava (Sotsiaalministeerium 2011) ja seletuskiri lastekaitseseaduse eelnõu juurde (Seletuskiri...2014).

Ühtlasi kasutati tulemusi teise andmekogumismeetodi, poolstruktureeritud intervjuude, ettevalmistamiseks. Tegemist on kindlate teemade ja esialgsete küsimuste alusel toimuva vestlusega, kus intervjuerija võib küsimusi ümber sõnastada ja nende esitamise järjekorda

⁵ Lastekaitseseadus. RT I, 28.11.2017, 19.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. RT I, 23.12.2017, 36.

muuta (Õunapuu 2014, 171-172). Nimetatud meetod osutus valituks, sest võimaldab koguda uuritava objekti kohta fakte, ekspertteadmisi, protsesside kirjeldusi aga ka arvamusi ja hinnanguid (Harrell, Bradley 2009, 24). Ajavahemikul 11. aprill 2018 kuni 10. mai 2018 viidi läbi üheksa intervjuud kümne valdkonna eksperdiga, millest kaks toimusid näost-näku kohtudes ning ülejäänud seitse, spetsialistide tihedast ajakavast ja üle-eestilisest paiknemisest tulenevalt, telefoni teel. Valim pandi kokku dokumendianalüüsi tulemuste ja töö vajaduse põhjal autori hinnagu kohaselt. Et saada täiendavat informatsiooni muudatuste taustast ning LKO ülesannetest ja rollist, kuulus valimisse ümberkorraldustega seotud ekspert koordineeriva üksuse eest vastutavast Sotsiaalministeeriumist.

Hetkeolukorra hinnangu, LKO ülesannete, rolli ja olemasolevate vahendite kohta andmete, saamiseks intervjueriti LKO esindajaid, keda oli kokku viis, kuid kahega viidi intervjuu nende soovil läbi üheaegselt koos ning nelja lastekaitse spetsialisti üle Eesti (vt. lisa 1, intervjueritavate nimekiri; vt lisa 2, intervjuu küsimused). Vastajad anonümiseeriti ning neile viidatakse töös intervjuu koodi järgi (A...I). Viimaste valikul võeti arvesse, et kuna uurimuse maht on piiratud, pole võimalik kaasata kõiki Eesti lastekaitsetöötajaid aga, et tervikpildi saamiseks oleks esindatud üks spetsialist igast LKO piirkonnaüksusest ning erineva suurusega omavalitsused. Samuti, et spetsialist oleks ametis juba enne 2016. aastat, mis loob eelduse olukorra võrdlemiseks enne ja pärast osakonna loomist. Omavalitsuste suurused kvalifitseeris töö autor elanike arvu järgi, võttes aluseks 2018. aastal lõpule viidud haldusreformi kriteeriumi, mille kohaselt peaks elanike arv väiksemates omavalitsustes olema vähemalt 5000 ja sellest suuremates omavalitsustes vähemalt 11 000 elanikku (Rahandusministeeriumi veebileht 2018a) ning kasutades Rahvastikuregistri andmeid 01. jaanuari 2018 seisuga (Rahvastikuregister 2018 viidatud Kohalike omavalitsuste portaali 2018). Seega loeti väikseks veidi üle 5000 elanikuga omavalitsused, keskmiseks vähemalt 11 000 inimesega omavalitsused, enama elanike arvuga suurteks omavalitsusteks ja vähemalt kahekordse keskmise elanike arvuga omavalitsused väga suurteks. Eeltoodud kriteeriumitele vastavate intervjueritavate leidmiseks kasutas autor ametialaseid kontakte⁸. Nii langesid valituks väike omavalitsus Ida piirkonnas, keskmine omavalitsus Lääne piirkonnas, suur omavalitsus Lõuna piirkonnas ning väga suur Harju piirkonnas.

Kuna kvalitatiivne juhtumianalüüs teostatakse konkreetse üksikjuhtumi, Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonna kohta, ei võimalda see uurimismeetod teha statistilisi üldistusi teiste

⁸ Tulenevalt töökohustustest laste ja noortega on lastekaitse spetsialistid autori koostööpartnerid.

sarnaste juhtumite kohta, kuid võimaldab saada täiendavat infot selle laiema nähtuse kohta, mille abil saab arendada teoreetilist teadmist antud teema kohta (Yin 1994, 10). Seega võib LKO analüüs siiski anda väärtusliku panuse koordineerimisvaldkonna paremasse mõtestamisse.

2.3 Uurimistulemused

2.3.1 Lastekaitse osakonna ülesanded ja roll koordineerijana

Osakonna loomisel võeti eeskujuks Norrat, kus on sarnane riiklik rakendustasand, mis vastutab enamiku laste hoolekande korralduse eest ja Islandit, kus on eraldiseisev lastekaitse agentuur, mis vastutab riiklike lastekaitseteenuste ja tõenduspõhiste sekkumiste koordineerimise ja osutamise eest (Sotsiaalministeerium 2013). LKO loodi Sotsiaalkindlustusametisse, sest just valdkonna poliitikate ellu viimiseks amet loodud on. Intervjuust SOM esindajaga selgus, et LKO kuuluvus just Sotsiaalministeeriumi alla oli loomulikuks jätkuks sellele, et ministeeriumisse loodi laste ja perede osakond ja seejärel laste ja perede arengukava. *„Riigiti on praktika erinev, teoreetiliselt võiks see olla ka mõne muu ministeeriumi juures aga laste ja perede osakonnaga loomisel tekkiski nagu selline mandaat või tunnetus, et see osakond, peaks vaatama last ja peret kõige rohkem tervikuna.“* (E).

LKO koosneb arendus- ja ennetustalitusest, lasteabi telefonist 116 111, kadunud laste telefonist 116 000 ning neljast regionaalsest tugiüksusest: Põhja – Harju, Rapla ja Järva maakonnad; Ida – Ida-Viru ja Lääne-Viru maakonnad; Lõuna – Jõgeva, Tartu, Võru, Põlva, Valga ja Viljandi maakonnad; Lääne – Saare, Hiiu, Lääne ja Pärnu maakonnad (Sotsiaalkindlustusameti veebileht 2018). Selliselt struktureeritult on LKO dokumendianalüüsi kohaselt valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö keskne koordineerija, et poliitikakujundus võimalikult ühtlaselt kohalikule tasandile viia, mis viitab, et LKO tegeleb peamiselt vertikaalse koordineerimisega poliitika rakendamise faasis. Seda meelt on ka LKO (A, B, C, D), kes toob välja, et horisontaalselt keskvalitsuse tasandil ei saa koordineerida, sest osakonnal pole selleks võimu. Samas aga tuuakse välja, et vajaduspõhiselt on seda tehtud: *jah, tõepoolest võtame endale õiguse selle ühe konkreetse teema puhul kokku kutsuda ümarlaud ja seal on ka kõrgema tasandi, ehk siis Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi, võib ka Välisministeeriumi, oleneb temast, Sotsiaalministeerium niikuinii, esindajad.“* (A). Lisaks vahendatakse Sotsiaalministeeriumile

kohalikult tasandilt tulevaid ettepanekuid ja tõusetuvaid probleeme, millega antakse poliitika kujundamiseks sisendit (A, C, E, H).

Täpsemalt näeb LKO end KOV tasandi nõustaja-toetajana, et ühtlustada lastekaitsetöötajate võimekust ja tööpraktikaid (A, C). Lisaks näevad SOM ja LKO esindajad (A, B, C, D, E) üksust ka teavitajana, „*et abivajaduse hindamine oleks valdkondadeülene.*“ (B). See tuleb välja ka Lastekaitseadusest⁹, mille kohaselt peab osakond teavitustegevust korraldama. Kõik LKO esindajad (A, B, C, D) leidsid, et kuna tegutsemisaega on veel vähe olnud, on keeruline midagi põhjapanevat osakonna rolli osas öelda. Sellega nõustub SOM (E), kes hindab, et mõtestamiseks pole veel nii palju mahti olnud, kui võiks ja nendib: „*tõenäoliselt on see pilt hetkel erinevate inimeste peas erinev ja kõikuv ning ajas kujunev...täna ongi see valdkondadeülene koostöö koordineerimine pigem, et kui ongi nagu tunnetus.*“

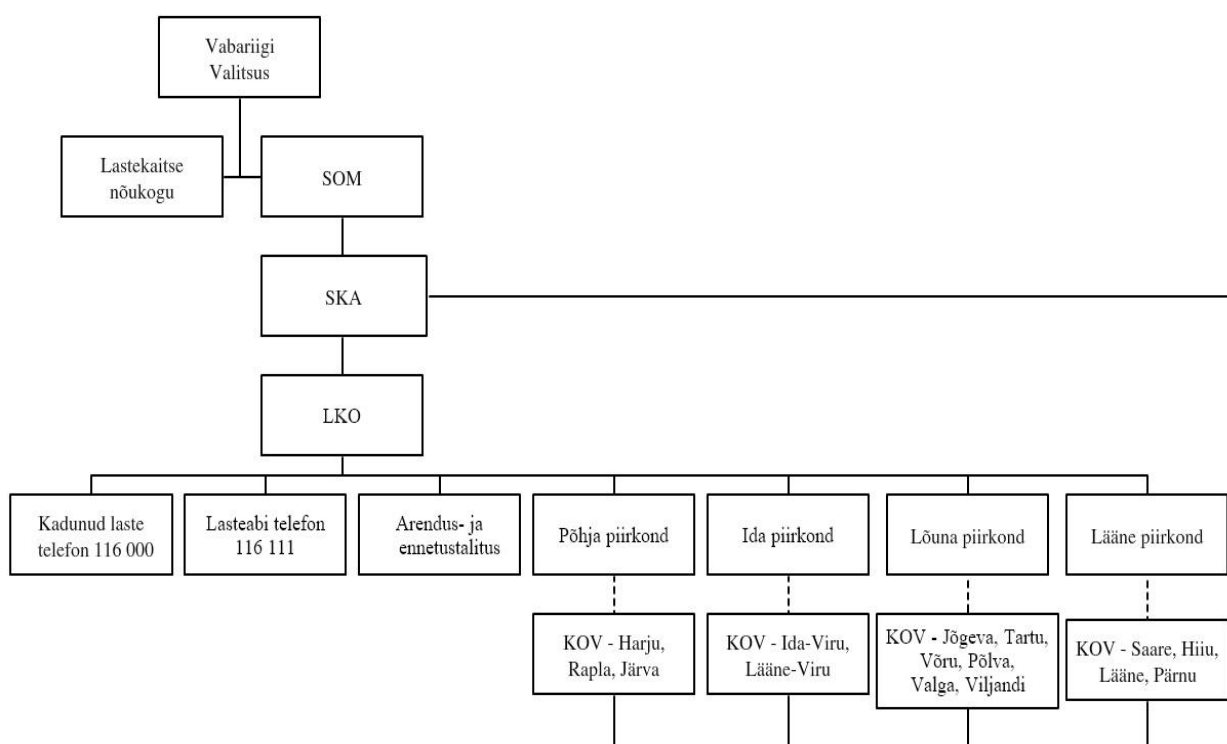
Lastekaitsetöötajad (F, G, H, I) näevad samuti osakonda nõustaja-toetajana. Samas aga toodi välja teatud survet või alluvustunnet, sest LKO edastab aeg-ajalt vastavalt vajadusele kohalikule tasandile ülesandeid ja reageerib ka klientide kaebustele (F, I). Kuid Ida lastekaitse spetsialist (G) leidis, et see on juhtumikorralduse meetodist tulenevalt iseenesest mõistetav, mille kohaselt KOV tasandil lapsega seonduva juhtumiga tegelemise (Seletuskiri...2014, Intervjuu A) ja seega valdkondadeülese koostöö õnnestumise eest vastutab lastekaitse spetsialist. „*See tähendab seda, et on olemas üks nagu keskne koht, kus kogu info peaks lapse kohta kokku jooksuma ja kes siis organiseeriks ja teeks seda valdkondadeülest koostööd.*“ (B). Lisaks, kuigi KOV-d, mida on haldusreformi järgselt 79, 15 linna ja 64 valda, on autonoomsed ehk ei allu ühelegi ministriumile vaid täidavad seadusega neile pandud kohustusi ise kohaliku elu küsimusi otsustades ja korraldades (Rahandusministeeriumi veebileht 2018b), teostab SKA kvaliteediosakond omavalitsuste üle sotsiaalkaitsevaldkonna järelevalvet. See tähendab, et teatud ulatuses on KOV-d SKA ees aruandekohuslased (Sotsiaalkindlustusameti veebileht 2018). Vaatamata sellele, et järelevalve eesmärk ei ole karistamine vaid hinnangute ja soovitude andmine, tuntakse, et need siiski on arvesse võtmiseks (H), mis annab osakonnale teatud autoriteedi (E). Samas tõi Põhja lastekaitse spetsialist (F) välja, et nende omavalitsusele ei ole mitme kuu eest teostatud järelevalve tulemusi esitatud, mis seda autoriteeti õõnestab.

Paremaks lastekaitse korralduse mõistmiseks on käesoleva töö autor koostanud organisatsiooni skeemi (joonis 1). Tegemist on institutsiooni kaardistusega, mis koosneb positsioone ja osapoolte

⁹ Lastekaitseadus. RT I, 28.11.2017, 19.

vahelisi suhteid tähistavatest kastidest ja joontest (Bedeian, Guelick 1983; Grossbauer 2001). Tavapäraselt jookseb käsuahel vertikaalselt ülevalt alla ning pidevad jooned esindavad autoriteeti, vastutust ja aruandekohustust (Grossbauer 2001). Horisontaalne kastide paiknemine viitab võrdväärsetele suhetele (Bedeian, Guelick 1983). Skeem võib kajastada nii tervet asutust kui ühte selle osakonda (Grossbauer 2001). Antud töös kasutatakse kastide paiknemist ja pidevat joont eelnevalt välja toodud alustel, kuid osapoolte vahel, kus käsuahel puudub, katkendlikku joont.

Joonis 1. Lastekaitse korralduse skeem



Allikad: Bedeian, Guelick (1983); Grossbauer (2001), Lastekaitseseadus.
Koostaja: autor.

2.3.2 Probleemid valdkondadeüleses lastekaitsealases koostöös

Vastavalt lastekaitseseaduse eelnõu seletuskirjale (Seletuskiri...2014) jaguneb vastutus laste- ja perepoliitika eest riikliku, regionaalse ja kohaliku tasandi vahel ning valdkondadeüleselt peavad koostööd tegema Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium, Justiitsministeerium ja nende allasutused, KOV üksused ning vabaühendused. Intervjuude kohaselt näeb sotsiaalvaldkond peamiste koostööpartneritena haridus-, meditsiini- ja

õigusvaldkondi. Ühe probleemina valdkondadeüleises koostöös enne osakonna loomist, nimetati infovahetust (A, B, C, D, H). Isegi kui nähti, et lapsel või perel oleks abi vaja, näiteks vanemlike oskustega seoses, ei kipunud seda informatsiooni lastekaitsetöötajale edasi andma (H). „*Iga valdkond tegeles oma mängumaal.*“ (B) ja sellest tulenevalt ei teadnud teised spetsialistid, mida juba tehtud on (C). Ühtlasi toodi välja osapoolte erinevad eesmärgid, millest tulenevalt olid üksteisele ka erinevad ootused (G). LKO (A) poolt märgiti, et kui osakond oma tööd alustas, siis tuli ette, et lastekaitse spetsialistid ei teadnud töömeetodeid – ei olnud korraldanud ümarlaudu või isegi lapsega rääkinud. Ka SOM tõi välja, et probleemiks oli kohati võib-olla vale lähenemine: „*et näiteks võib mõnel juhtumil olla oluline, et lastekaitsetöötaja saaks aru, et ta ei peaks kaasama perearsti või psühhiaatrit vaid pigem näites pereõde või mingit vaimse tervise õde.*“ (E).

Tänu erinevatele probleemidele ei olnud koostöö süsteemne, sest üleriigiliselt olid koostöö vedajad erinevad: „*mõnel pool oli võib-olla korrapärase näiteks aktiivsem, mõnel pool oli KOV aktiivsem.*“ (A). SOM (E) võttis kogu probleemi olemuse kokku, et tulenevalt valdkondade erinevast spetsiifilisest võib koostöö eri osapooltel kohati puududa ühine mõtlemine ja teiste valdkondade partneritel mõistmine, kuidas nemad laste kaitsmisesse puutuvad. „*Kui inimestel on erinevad haridused ja oma valdkonna spetsiifiline sõnavara, siis nad ei saagi võib-olla kohati aru, et räägitakse samast asjast. Näiteks, ühel kohtumisel arutasime, kas ja kuidas saaks paremini õigusrikkujaid noori suunata noorsootöötajatele aga kui esimese reaktsioonina ütlevad noorsootöö valdkonna spetsialistid, et noorsootöö ei saa kunagi olla karistus, takistab see koostöö tegemist. Siis tulebki tõlkida, et ärge öelge, et mul on vaja mõjutusvahendit õigusrikkujale, öelge, et mul on siin üks noor, kes veel ei ole noorsootöösse kaasatud – aga kõik noored peaksid olema – ja siis nad kohe tulevad ka kampa.*“ (Ibid.). Põhja ja Lõuna lastekaitsetöötajad (F, I) tõid välja, et neil ei ole selliseid olukordi tekkinud, kus koostöös oleks erilisi probleeme, sest enamasti ollakse koostööaltid ja saadakse hakkama, kuid süsteemsust kui sellist tõesti ei olnud (I).

2.3.3 Koordineerimisvahendid ning spetsialistide hinnangud

Lastekaitse seadusega¹⁰ on SKA-le määratud teatud koordineerimisinstrumentide välja töötamise kohustus – erinevad nõustamised, teavitustegevuse korraldamine ning lasteabi telefoni pidamine

¹⁰ Ibid.

ja ameti põhimäärusega¹¹ paika pandud, et osakond peab ülesehituses hõlmama regionaalseid üksuseid. Kuid kummaski pole täpsustatud, kuidas instrumente luua või konkreetset koordineerimisinstrumentide nimistut, millest lähtuda.

Järgnevalt tuuakse välja osakonna tegevused või võimalused, mis teoreetilise raamistiku alusel koordineerimisinstrumentideks kvalifitseeruvad ning nendeks vajalikud ressursid, alustades kohustuslikest. Esiteks **erinevad nõustamised** – KOV nõustamine juhtumikorralduse süsteemi rakendamisel, võrgustikutöö nõustamine, nõustamine omavalitsuse arengukava koostamisel lastekaitsevaldkonna teemades, supervisioon ja kovisioon – on hinnatud peaaegu kõikide intervjuueeritavate poolt. Tegemist on instrumentidega, mida saab nii vajaduspõhiselt kui süsteemselt rakendada, kasutades ressursidena nii autoriteeti, kauplemist, informatsiooni kui ka vastastikust koostööd ja norme. Nende abil üritatakse üleriigiliselt lastekaitse spetsialistide tööd ja praktikaid kooskõlastada ning võrgustiku nõustamise kaudu ka kohaliku tasandi partneritega koostööd parandada (A, D). Viimase kohta toodi osakonna poolt välja, et juba on selliseid positiivseid näiteid, kus võrgustikutöö nõustamine on aidanud (A) Need vahendid on koordineerimiseks päris palju rakendust leidnud ning kolme lastekaitsetöötaja (G, H, I) sõnul ka positiivsed tulemused näha. LKO esindaja märkis, et seda kinnitas ka viimane omavalitsuste seas läbi viidud tagasiside hinnang (C). Vaid Põhja lastekaitse tõi välja, et ei oska instrumente konkreetset hinnata, sest valdkondadeülene koostöö toimib aga mõistab, et see igal pool nii ei ole ja arvab, et osakond koordineerijana iseenesest on vajalik: *„ma arvan, et on vajalik, võib-olla rohkem neile, kus on maapiirkonnad, kus ei ole võib-olla seda võrgustikku nii suurt.“* (F)

Teenused on instrumendid, mille abil kindlaid ülesandeid või teemasid ja eksperte ühte kokku koondades koostööd tõhustada. Selline on näiteks lastemaja, mis on seksuaalselt väärkoheldud lastega keskselt tegelemiseks mõeldud üksus. Tegemist on kõrgemal tasandil sõlmitud kokkuleppega, mis hetkel toimib vaid Põhja piirkonnas, kuid on lähiajal Lõunasse laienemas. Lisaks üleriigiline nõustamistelefon, kuhu võivad helistada nii spetsialistid kui kliendid ja vastavalt vajadusele edastatakse info lastekaitsetöötajale. Instrument eeldab ressursidena kauplemist, informatsiooni, vastastikust koostööd, norme ja teatud määral ka autoriteeti. LKO (A, D) hinnangul koordineerimiseks väärt vahendid, mis võimaldavad edukalt valdkondadeülest koostööd koordineerida. *„See ongi selline näide, et kõik seaduse sätted jäävad samaks aga see on selline nõ heatahte avaldus ja raamide kokkuleppimine, kuidas me midagi teeme.“* (A). Ka SOM (E) ja Ida lastekaitse spetsialist (G) tõid antud instrumendi positiivsena välja. Eelnevad

¹¹ Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. RT I, 23.12.2017, 36.

näited on juba väljaarendatud teenused, kuid vastavalt vajadusele ja võimalustele on osakonnal võimalik neid juurde arendada.

Ühtlasi korraldatakse erinevaid **temaatilisi infopäevi ja koolitusi**, näiteks asendushoolduse ja sotsiaalhoolekande muudatustega kohanemiseks. Tegemist on infojagamise üritustega, mis toimuvad vastavalt vajadusele nii üleriigiliselt, piirkonnapõhiselt ja ka kohaliku omavalitsuse võrgustikus ning ainult lastekaitsetöötajatele kui ka koostööpartneritega koos. LKO (B) poolt toodi välja, et sellised kohtumised on suur samm edasi, mis võimaldab praktikat ühtlustada ja teavitustööd teha. Põhja lastekaitse (F) märkis, et kuigi neid toimub omajagu, siis osalemine on vabatahtlik ja tihtipeale aega ei ole, mistõttu ei pruugi need edukalt koordineerimist võimaldada. Teised lastekaitsetöötajad (G, H, I) aga leiavad, et on asjalik vahend. Tegemist informatsioonil, vastastikusel koostööl ja normidel põhinevatel instrumentidel.

Samal põhimõttel on instrumentideks **temaatilised juhendmaterjalid ja käsiraamatud**. Näitena lapse heaolu hindamise käsiraamat, mis seletab erinevate osapoolte ülesandeid, et kõik mõistaksid üheselt, kuidas hinnata lapse võimalikku abivajadust, kuidas vajadusel reageerida ja annab juhised, kellega-milliste probleemide korral koostööd teha. Käsiraamatu lisana on lapse heaolu kolmnurk plakati näol, mida LKO (A) poolt hinnatakse heaks instrumendiks koostöö mõistmisel ja korraldamisel. „*Oleme teinud sellele käsiraamatule lisaks lihtsa plakati, lapse heaolu kolmnurk, mis igal lastekaitsetöötajal võiks olla seina peal, et kui ta perega räägib või kaasab võrgustiku, ta saab väga lihtsalt ka visuaalselt selgitada.*“ (A). Lastekaitse spetsialistid hindavad igasuguseid info jagamise instrumente valdkondadeülese koostöö parandamist võimaldavateks: „*ma arvan, et see aitab meil enda tööd paremini piiritleda.*“ (H). „*Võrreldes sellega, mis oli ütleme siin paar aastat tagasi, kus ei olnud nagu üldse midagi erilist, et selles mõttes tõesti tuleb kiita.*“ (I). Samas tõi teine LKO esindaja (C) välja, et: „*me võime erinevaid infomaterjale toota küll ja veel üks ja teha võib-olla ka infoseminare. Tegelikult, mis me näeme, et on ikkagi vaja konkreetse KOV koostööpartnerid kokku liita.*“

Et seda teha, on osakonnal vahendina kauplemise, informatsiooni, vastastikuse koostöö ja normide ressursidel põhinedes **kohtumiste ja koosolekute korraldamine**. Termin, mida selliste kokkusaamiste puhul samuti sagedaselt kasutatakse, on ümarlaud. Kõikide intervjuueeritavate hinnangul on laste kaitsmiseks võtmetähtsusega tihe valdkondadeülene võrgustikutöö ja suhtlus: „*et räägid inimestega läbi, nagu arutled kitsaskohti, vaatad, et mida saaks teha.*“ (F). „*See on jälle ka nagu nii-öelda teiste valdkondade teadlikkuse tõstmine ja*

üksteise mõistmise suurendamine...rääkida-rääkida-rääkida inimestele, kohtuda.“ (E) Ollakse regulaarses suhtluses vastastikku mitmete eri valdkondadega ja eri tasanditel, kuid piirkonnatasandil sõltub, kes jõuab mida rohkem või vähem teha (E). LKO esindajad (A) töid välja, et see on kõige aluselisem ja lihtsam instrument, mille abil valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd koordineerida. Lõuna lastekaitse (I) kinnituseel toimuvad nende omavalitsuses sellised kohtumised osakonna ja lastekaitsetöötajate iga kahe nädala tagant, kus siis arutatakse nii raskemate juhtumite kui koostööprobleemide üle. Ühtlasi on tegemist ka alt-üles koordineerimisinstrumentiga, mille puhul kinnitab osakond, et kohtumised ministriumiga on suhteliselt regulaarsed ning riiklike lastekaitse suundadega ollakse kursis (C).

Infotehnoloogilise vahendina on programm **STAR** – üleriigiline lahendus, kuhu lastekaitsetöötajatel tuleb kirjutada ja üles laadida kõik juhtumiga seonduvad asjaolud ja dokumendid. Selleks on ette antud valdkondade põhised teemad, mida ilma koostööd tegemata katta ei saa (G). Tegemist on enim kriitikat saanud instrumendiga, sest kuigi instrument põhineb autoriteedil ehk selle täitmine on kohustuslik, siis on ta juba 10 aastat vana ja pidevalt esinevad tehnilised tõrked, mis on ajakulukad ja seetõttu täitmine lünklik (F, G). Ühtlasi hindavad lastekaitsetöötajad, et selle täitmise süsteem ei ole selge, sest juhtumiplaani koostamise vorm ei ühti sellega, mis spetsialistidele koolitustel edasi anti (H). Mais 2018 saab SKA vastutuse programmi eest ja loodetakse, et neil on võimalik seda arendada ja parendada (F). Kui need probleemid ületatud saavad, siis on tegemist edukat koordineerimist võimaldava vahendiga.

Kuigi **erinevad regulatsioonid** – lastekaitse seadus, lapse õiguse konventsioon, sotsiaalhoolekande seadus ja alaealiste õigusrikkujatega tegelemist sätestavad seadused – ühest küljest valdkondadeülese koostöö alusdokumendid, on osakonna jaoks tegemist ka autoriteedi tagajate ja instrumentidega. Konkreetsemalt on tegemist integreerija määramise, ühiste eesmärkide seadmise ning ühiste väärtuste ja normide juurutamise vahenditega. SOM (E) märgib, et kuna seal on sätted väga erinevatele valdkondadele, siis: *„mina tajun, et see on miski, mille abil saab ka teiste valdkondade ametnikele öelda, et te teete midagi valesti, on mingi autoriteet, millele tugineda.*“ Sellega nõustub LKO (A), kes leiab, et tegemist on kõige konkreetsema vahendiga, mille edukalt koordineerida.

Kümnest intervjuueritust üheksa (A, B, C, D, E, G, H, I) hindavad osakonda ja koordineerimiseks olemasolevaid vahendeid pigem kõrgelt. *„Mina küll tunnen, et see on fantastiline, et nad olemas on.*“ (G). Leitakse, et varasemad probleemid on tuntavalt leevendust

saanud: „*me oleme nii vähe ju toimetanud aga ma usun küll, et võrreldes kahe aastaga on ta (koostöö) muutunud süsteemsemaks ja ühtlasemaks ka.*“ (A). „*Et me olemegi suure sammu edasi astunud ja arvatavasti see läheb ka edasi.*“ (B). Seda põhjendati eelkõige LKO aktiivse meelega, sest iseenesest ei ole osakonnal koordineerimiseks erilist inim- ega finantsvõimekust. Eelarves on ette nähtud rahalised võimalused piirkonnaüksuste tööle rakendamiseks ja KOV nõustamiseks juhtumikorralduse rakendamise toetamisel. Ülejäänud vahendid töötatakse välja inimeste abil, kes peavad olema „*väga paindliku töösse suhtumisega.*“ (A) Teised LKO esindajad (B, D) aga leidsid, et kuigi raha võiks alati rohkem olla, on personali piisavalt. Põhja lastekaitsepspecialist (F) sõnas: „*selles mõttes, et on nagu head tegijad koos aga üks see on ikka see, et mida kaugemale lastekaitsetööst jääda, nagu inimestega, seda kaugemale jääb ka inimene, need kogemused nagu kipuvad ununema.*“

Kuid kindlasti ei ole kõik koostööprobleemid lahenenud, sest koordineerimissüsteemil on siiski mõned kitsaskohad. Üks LKO esindaja (D) märkis, et kuna praktika on piirkonniti niivõrd erinev, on ühtlustamise suunas päris raske liikuda olnud. Eelkõige nõuab see aega (A, D). Sealjuures toob ta (D) välja, et „*kui on võimalik päris otsast alustada, siis on kindlasti kergem,*“ pidades silmas teemasid, kus peale LKO loomist seadused muutusid, nt alaealiste õigusrikkujatega tegelemine. Ka teine LKO esindaja (B) arvab, et arenguruumi on ja oleks vaja, et kõik hakkaksid lastekaitseseadust järgima, siis teaksid kõik oma vastutust. Enim raskusi kaasamisel nähakse haridus- ja meditsiinivaldkondadega ja põhjustena tuuakse välja ministriumite vahelisi erinevaid arusaamu (B, C). SOM (E) märgib, et kui mõelda, kuidas meditsiinivaldkonnaga koostööd teha: „*et seal on oma mingid hierarhilised protsessid, et siis polegi võib-olla mõnes asjas mõtet kutsuda näiteks perearste infopäevale vaid tuleb hoopis teha näiteks ravijuhist koostöös mingi vastava nõukoguga, et siis see mõjutab perearstide tegevust.*“ Seega on tegemist koordineerimisinstrumendi valiku küsimusega, kuid tuleb läbi mõelda, mis tasandil seda tegema peaks (E). Kui mõelda, mida veel võiks olla, toob ta (*Ibid.*) välja et rahastused võiksid olla ühtsemad ja: „*kui nagu mõelda suuremalt, siis ideaalses maailmas ühilduksid IT-süsteemid perfektselt üksteisega, kuid sellega ei ole meie e-Eestis kahjuks veel üldse nii hästi.*“ Ühe LKO esindaja hinnangul oleks tarvis veel valdkondadeüleseid juhendmaterjale, nii KOV-le kui koostööpartnerile kasutamiseks (D).

Tabelisse 2 on koondatud antud tegevused kui instrumendid, mida osakond kasutada saab, nende tüüp vastavalt tabelile 1, baasmehhanismid, millele tugineda ning nende kokkuvõtlik funktsioon

ja intervjueeritavate hinnang valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimise võimaldamise osas.

Tabel 2. LKO-l olemasolevad koordineerimisvahendid ja hinnangud

Võimalus/tegevus	Instrumendi tüüp	Mehhanism	Funktsioon ja spetsialistide hinnang
Erinevad nõustamised – KOV nõustamine, võrgustikutöö nõustamine, arengukavade koostamise nõustamine, supervisioon, kovisioon	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine ja standardite seadmine; • Info kogumine ja vahetamine; • Kultuur 	T, V	Selge vastutuse jaotus; ülesannete ja eesmärkide paikapanek; koostöövõrgustiku süsteemi olulisuse rõhutamine; probleemide lahendamine; lastekaitsetöötajate toimetuleku toetamine. Vajaduspõhine instrument. LKO hinnangul on hästi toiminud. Lastekaitse spetsialistide arvamused jagunesid kaheks: väga hea instrument/ ei oska hinnata.
Teenused – Lastemaja, lasteabi telefon	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine ja standardite seadmine; • Info kogumine ja vahetamine; • Kultuur 	H, T, V	Valdkondadeüleised temaatilised keskvalitsuse tasandi partnerlepingud. LKO hinnangul konkreetseid ja vajalikud vahendid. SOM nõus. Lastemaja toimib esialgu vaid Põhja piirkonnas, lasteabi telefoni nähakse lastekaitsetöötajate poolt kohati lisakoormusena.
Temaatilised infopäevad ja koolitused	<ul style="list-style-type: none"> • Info kogumine ja vahetamine; • Kultuur 	V	Vastavalt teemale või süsteemi muudatustele korraldatakse valdkondadeülestele koostööosapooltele info jagamisüritusi. Kõikide hinnangul hea instrument, mis võimaldab edukalt koordineerida.
Temaatiliste juhendmaterjalide ja käsiraamatute koostamine	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine ja standardite seadmine; • Info kogumine ja vahetamine; • Kultuur 	V	Vastavalt teemale või süsteemi muudatustele soovituslikud abistavad tööprotseduuride juhised, mis võimaldavad töökorraldust ja valdkonda üheselt mõista. Kõikide hinnangul hea instrument, mis võimaldab edukalt koordineerida.

Kohtumiste ja koosolekute korraldamine	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine ja standardite seadmine; • Info kogumine ja vahetamine 	T, V	Korraldus on piirkonniti erinev. Enamikes omavalitsustes vajaduspõhine, mõnedes regulaarne. Kõikide hinnangul edukat koordineerimist võimaldav vahend, sest osapooled tulevad kokku ja suhtlevad omavahel, mis on parim viis koostööd parandada.
STAR	<ul style="list-style-type: none"> • Info kogumine ja vahetamine 	H	Instrument, mis võimaldaks edukalt koordineerida, kui pidevalt tehnoloogilisi tõrkeid ei esineks ning programm oleks kaasajastatud. Ka LKO ja SOM nõustuvad, et probleeme on ja nendega tuleb tegeleda.
Erinevad regulatsioonid – lastekaitse seadus, lapse õiguste konventsioon, sotsiaalhoolekande seadus, alaealiste õigusrikkumistega tegelemise sätted	<ul style="list-style-type: none"> • Planeerimine ja standardite seadmine; • Info kogumine ja vahetamine; • Kultuur 	H, V	Regulatsioonid, mis sätestavad valdkondade ülesanded laste kaitsmisel. LKO hinnangul kõige selgemad vahendid, SOM hinnangul saab hierarhilise vahendina kasutada. Lastekaitsetöötajate hinnangul selged vahendid.

Koostaja: autor.

Märkus: H-hierarhiatüüpi mehhanismil põhinevad instrumendid, T-turutüüpi mehhanismil põhinevad instrumendid, V-võrgustikutüüpi mehhanismil põhinevad instrumendid.

2.4 Järeldused ja poliitikasoovitused

Analüüsi tulemuste alusel võib öelda, et LKO koordineerib valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd nõustaja ja teavitajana, läbi valdkondadeülesest lastekaitse olemuse ja mõistete selgitamise, kohalike omavalitsuste lastekaitsetöö võimekuse ühtlustamise ning probleemide ministeeriumi tasandile vahendamise. Tegemist on olulise rolliga, kuivõrd nii analüüsi tulemuste kui teoreetilise raamistiku kohaselt on koostöö parandamiseks vaja, et kõik mõistaksid valdkonnale omaseid kultuurilisi erinevusi üheselt (E; Ross 2009, 4). Ressurssidena on osakonnal kasutada kuuest viis: autoriteet, kauplemine, informatsioon, vastastikune koostöö ja normid. Olemasolevate instrumentidega koordineerimiseks tuginetakse eesmärkide saavutamiseks ja teiste osapooltega suhtlemiseks korraga enam kui ühele ressursile (Peters 2003 viidatud Bouckaert et al. 2010, 36).

Osakond tegeleb vertikaalse koordineerimisega, milleks traditsiooniliselt kasutatakse hierarhiatüüpi mehhanismil põhinevaid instrumente (Pollitt, Bouckaert 2017, 99). Vastavad

instrumendid on LKO-I teenuste, erinevate regulatsioonide ja IT-lahenduse STAR näol olemas (Tabel 2). Kuid nagu teoreetilises raamistikus välja toodud, toimivad mehhanismid neid omavahel kombineeritult kasutades paremini ja instrumendid võivad korraga tugineda erinevatele mehhanismidele (Bouckaert et al. 2010, 50). Nii tuginevad esimesed kaks instrumenti ka turu- ja võrgustikutüüpi mehhanismidele, mis tulenevalt nihkest keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahelisest senisest ülema-alluva suhtest võrdväärsemate partnerite poole, sobivad ka vertikaalseks koordineerimiseks (Askim, Fimreite 2008, 2).

Kuigi eeltoodud vahendeid peetakse koordineerimise õnnestumiseks vajalikuks, on LKO-I rohkem võrgustikutüüpi mehhanismil põhinevaid instrumente, mida veel olulisemaks peetakse (Christensen et al 2007, 1062; Bouckaert et al. 2010, 64). Nende abil üritatakse koostööd ja koordinatsiooni tõhustada ühiseid väärtuseid ja norme juurutades (Bouckaert et al. 2010, 64) ning pannakse rõhku personali koolitamisele ja arendamisele, et seeläbi ühises infoväljas olla. Nii luuakse eeldused võrgustikuna vabatahtlikult vastastikku koostöö tegemiseks (Pollitt, Bouckaert 2017, 99) Nendeks on temaatiliste infopäevade ja koolituste ning juhendmaterjalide ja käsiraamatute väljatöötamine, erinevad nõustamised ning kohtumiste ja koosolekute korraldamine (Tabel 2). Viimased kaks liigituvad ka turutüüpi mehhanismi alla, sest nende eesmärgiks on luua tulemuslikke ajendeid (Peters 1998, 17-21; Verhoest et al. 2007, 332; Bouckaert et al. 2010, 36-48) läbirääkimiste teel saavad osapooled koordineerimist „omaks võtta,“ mis võimaldab kestvat ja efektiivset koordineeritust saavutada (Peters 1998, 17).

Koordineerijad ja koordineeritavad hindavad instrumente edukat koordineerimist võimaldavateks ning leiavad, et osakonna loomisest on lastekaitse korraldus ja ka valdkondadeülene lastekaitsealane koostöö paranenud. Seega võib öelda, et LKO-I olemasolevad vahendid võimaldavad nõustaja ja teavitajana vertikaalselt edukalt koordineerida ehk suurendada avaliku sektori vahelist ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimist (Verhoest et al. 2007, 330), vähendades seeläbi killustatust (Christensen et al. 2007, 1059). See tähendab, et osakonna loomisega on keskvalitsust tugevdatud (Richards, Smith 2006, 339; Christensen et al. 2007, 1060) ning tõenäoliselt on võimalik koostööd parandada, nii et see oleks sujuv, pidev ja efektiivne (Ross 2009, 3), suurendades seeläbi kohalikul tasandil poliitikate ja teenuste elluviimise edukust ja fookus liiguks tagajärgedega tegelemiselt ennetusele (Matthews 2002, 274).

Kuid lastekaitsepoliitika tõhusa rakendamise kindlustamiseks on tavapäraselt peetud vajalikuks, et loodav koordineeriv üksus hõlmab ka kõikide tasandite valitsusasutusi ning valitsusväliseid organisatsioone ja gruppe (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine 2015), sest oma keerukuse tõttu on oluline koordineerida nii poliitika kujundamist, elluviimist kui ka avalike teenuste osutamist ja haldamist (Peters 2006, 118; Bouckaert et al. 2010, 22). See aga LKO võimekuses ei ole, sest osakond leiab, et neil pole horisontaalseks koordineerimiseks vajalikku ressursi – võimu – ehk ei saa läbi käsuliini kõrgemat tasandit koordineerida (A). Tegelikult peetakse horisontaalseks koordineerimiseks parimaiks võrgustiku- ja turutüüpi mehhanismidel põhinevaid vahendeid (Verhoest et al. 2007, 330; Askim, Fimreite 2008, 2), mis osakonnal olemas on. Lisaks, kuigi mitte ministeeriumiga samale, kuulub ka osakond ise keskvalitsuse tasandile, mis tähendab, et LKO-l oleks teoreetiliselt võimalik horisontaalse koordineerimisega tegeleda. Kuid arvestades, et tegemist on rakendusüksusega ja poliitika kujundamisega tegelevad lastekaitse nõukogu ning SOM, siis saaks LKO horisontaalselt koordineerida teiste ministeeriumite sarnaseid allasutusi. Seda on ka vastavalt vajadusele tehtud (A), kuid mitte süsteemselt. Lastekaitseaduse¹² kohaselt tegeleb ka SOM koordineerimisega ja kuigi ei ole täpsustatud, millises rollis, tähendab see, et samaaegselt on kaks koordineerijat. Seega sõltub praeguse lahenduse jätkusuutlikkus sellest, kas ja kuidas toimub horisontaalne koordineerimine, sest vaid vertikaalsest koordineerimisest ühtseks valitsemiseks ei piisa (Peters 1998, 3-4; Pollitt 2003, 37). Kui koostöö paraneb kohalikul tasandil, kus konkreetsed spetsialistid töömeetodites kokku lepivad, kuid see ei levi üleriigiliselt kõikideni üheselt, võib mõne osapoole vahetudes taas koostöös probleeme tekkida.

Tasub välja tuua, et kuigi nii teoreetilise raamistiku kui dokumendianalüüsi tulemuste kohaselt on lastekaitsepoliitika elluviimisel olulised ka vabaihendused, mainis neid kui ümarlauale kaasatavate osapooltena vaid üks intervjueritav.

Eelnevast lähtuvalt saab magistritöö põhjal teha järgnevad soovitused:

- 1) Vajalik oleks uurida lastekaitsevaldkonna horisontaalset koordineerimist ning seejärel konkretiseerida koordineerimissüsteem, ehk panna paika nii lastekaitse osakonna kui Sotsiaalministeeriumi ülesanded ja rollid koordineerimisel. See on oluline, et oleks selgus, kes tegeleb horisontaalse koordineerimisega ja milliste vahendite abil, et

¹² Lastekaitseadus. RT I, 28.11.2017, 19.

kindlustada jätkusuutlikku valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö paranemist ning tagada ministriumite vaheliste arusaamiste ühtlustamine.

- 2) Ühtlasi tasuks välja töötada kindel koordineerimisvahendeid sätestav nimistu, näiteks lastekaitseaduses või Sotsiaalkindlustusameti põhimääruses. Sellisel juhul on need näha ka koordineeritavatele ning igal tasandil üheselt arusaadavad.
- 3) Autoriteedi kui ressursi kindlustamiseks võiks järelevalve teostamise anda lastekaitse osakonnale. Hetkel teostab kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate üle järelevalvet Sotsiaalkindlustusameti kvaliteediosakond, mis tulemustele vastavalt annab soovitusi olukorra parandamiseks ja kuhu on selle tarbeks valdkonna eksperdid tööle võetud. Sellest tulenevalt tunnetavad lastekaitsetöötajad osalist autoriteeti lastekaitse osakonna poolt, kuid hierarhiatüüpi mehhanismide edukuseks peab see tunnetus olema ühtlasem.
- 4) Koordineerimisingutuste, valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö olukorra hindamiseks ja jätkuvate koostöö kitsaskohtade väljaselgitamiseks tuleks läbi viia vastavaid uuringuid. Lastekaitseaduse kohaselt on valdkonna uuringute korraldamine Sotsiaalministeeriumi ülesanne, kuid ei ole täpsustatud, kes neid läbi viima peaks.
- 5) Üleriigiliste teadmiste suurendamiseks lastekaitse kohta tasub kaaluda teatud info jagamise vahendite kasutamist hierarhiatüüpi mehhanismil põhineva instrumendina. Seeläbi on võimalik kindlustada, et valdkondadeüleselt jõuavad teadmised lastekaitsest kõikideni ühtlaselt.
- 6) Uurida edaspidistes uurimistöodes põhjalikumalt koordineeritavate osapooltena vabaühendusi.

KOKKUVÕTE

2011. aastal OECD poolt koostatud riigivalitsemise raporti hinnangul on Eesti avalik haldus killustatud ja detsentraliseeritud, mistõttu on koostöö eri haldustasandite ja valdkondade vahel puudulik ning ühiskonnas tugevalt juurdunud komplekssete ja valdkondadeüleste probleemide lahendamine on raskendatud. See on põhjustatud peamiselt uue haldusjuhtimise reformide negatiivsetest mõjudest, mille tulemusel keskenduvad organisatsioonide juhid vaid oma kindlale eesmärgile, mitte teenuste osutamisele või efektiivsusele. Selline on olukord ka lastekaitsevaldkonnas, kus ebapiisava koostöö tõttu keskendutakse tagajärgede likvideerimisele, mitte probleemide ennetamisele.

Et seda parandada, peetakse võtmekohaks koordineerimist, millega üritatakse vastavate mehhanismide ja instrumentide kaudu suurendada avaliku sektori organisatsioonidevahelist ülesannete ja jõupingutuste vastavusse viimist, vabatahtlikult või sunniviisiliselt. 2016. aastani puudus lastekaitsevaldkonnas keskne koordineerija ning seda peetakse kehva koostöö peamiseks põhjuseks. Siis aga loodi Sotsiaalkindlustusametisse (SKA) riiklik rakendusüksus – lastekaitse osakond (LKO), mille täita on suur osa laste ja perede arengukavas välja toodud eesmärkidest, muuhulgas koordineerida valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd.

Magistritöö eesmärk oli analüüsida, kas Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonna loomine valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimiseks ning osakonnal selleks olemasolevad vahendid aitavad tõenäoliselt koostööd lastekaitsevaldkonnas parandada. Selleks otsiti vastuseid küsimustele millised on osakonna ülesanded ja roll valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimisel, millised vahendid osakonnal selle rolli täitmiseks on ning kas need võimaldavad edukalt koordineerida, et koostööprobleeme lahendada.

Tulemuste saamiseks kasutati kvalitatiivset juhtumianalüüsi, kus uurimismeetoditeks olid dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Töö esimeses osas loodi analüüsile teoreetiline raamistik, mis kirjeldab koordineerimise olemust, vajalikkust ning võimalikke vahendeid. Teises osas tutvustati lähemalt uurimismetoodikat, Eesti juhtumit LKO näol ning

teostati analüüs. Empiirilised andmed koguti analüüsides valdkonna dokumente ja ajavahemikul 11. aprill 2018 – 10. mai 2018 valdkonna spetsialistidega läbi viidud intervjuudest. Saadud informatsiooni analüüsiti eelnevalt viidatud teoreetilises raamistikus, mille põhjal tehti järeldusi LKO koordineerija ülesannete ja rolli osas ning tõenäosuse osas, et valdkondadeülene lastekaitsealane koostöö osakonna loomise tulemusel paraneb. Magistritöö lõpus anti analüüsi järelduste põhjal poliitikasoovitusi.

Analüüsi tulemuste kohaselt ei ole lastekaitse osakonna ülesanded ja roll kahe tegutsemisaasta jooksul täielikult paika saanud, kuid praeguste tegevuste ja olemasolevate koordineerimisvahendite alusel võib öelda, et osakond on nõustaja ja teavitaja, kes üritab ühtlustada lastekaitsetöötajate praktikaid ning tõsta valdkondadeülest võimekust lapse abivajaduse hindamisel. Kuna tegemist on rakendusüksusega, tegeletakse koordineerimisega poliitika elluviimisel ja seda vertikaalselt. Koordineerimisvahendeid on osakonnal seitse, esindatud on nii hierarhia- kui ka turu- ja võrgustikutüüpi mehhanismidel põhinevad instrumendid. Nii koordineerijate kui koordineeritavate hinnangul on koostöö valdkondadeülelset üksuse loomisest paranenud ning antud instrumendid võimaldavad edukalt koordineerida.

Teoreetilise raamistiku ja analüüsi tulemuste alusel saab öelda, et antud osakonna loomine ja olemasolevad koordineerimisvahendid tõenäoliselt aitavad valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd parandada. Kuid ühtse valitsemise lähenemine rõhutab killustatuse vähendamiseks vajadust horisontaalse koordineerimise järele, millega lastekaitse osakond ei tegele, sest leiab, et tal pole selleks võimu. Tegelikult aga peetakse võrgustiku- ja turutüüpi mehhanismidel põhinevaid instrumente horisontaalse koordineerimise puhul sunnist paremateks, mis tähendab, et teoreetiliselt oleks üksusel võimalik seda edukalt teha. Kuna tegemist on rakendusüksusega ja poliitika kujundamine on lastekaitse nõukogu ning Sotsiaalministeeriumi pädevuses, siis saaks lastekaitse osakond koordineerida teiste ministeeriumite rakendusasutusi. Lastekaitseaduse kohaselt tegeleb ka Sotsiaalministeerium koordineerimisega, mis tähendab, et samaaegselt on kaks koordineerijat. Kuigi see viitab tugevdatud keskvalitsusele, peavad valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö parandamiseks osapooltel ülesanded ja rollid selgelt jaotatud olema. Tänapäeval see nii ei ole, mistõttu võib tekkida olukord, kus kohalikul tasandil koostöö paraneb, kuid üleriigiline tase ei ole ühtlane. Olukorra parandamiseks tuleks uurida lastekaitsevaldkonna horisontaalset koordineerimist ning tulemuste alusel määratleda lastekaitse osakonna ja Sotsiaalministeeriumi ülesanded ja rollid.

SUMMARY

The Child Protection Department of the Estonian Social Insurance Board as the coordinator of collaboration in cross-sectoral child protection

Teili Piiskoppel

According to the OECD „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ report, the public management in Estonia is fragmented and decentralized. That has caused a lack of collaboration between different administrative levels and cross-sectorally, which in turn makes solving wicked issues, complex and deeply rooted problems in the society, complicated. This is mainly the negative outcome of the new public management (NPM) reforms which focused on specialisation and individuality.

Lack of collaboration is also a problem in child welfare, which is a cross-sectoral field where the main partners of the social field should be health, education and justice fields. Unfortunately the current situation is that due to insufficient working together the system is focused on dealing with the consequences instead of preventing problems. Since fragmentation is the main obstacle of working together, the key solution is considered to be coordination. Through coordination it is aspired to increase the alignment of tasks and efforts of the public sector, voluntary or forced, by using certain mechanisms and instruments.

Up to the year 2016 there was no central coordinator in the child protection field and that is considered to be the main reason of poor collaboration. That changed by the creation of a national implementation unit attached to the Social Insurance Board, a subunit of the Ministry of Social Affairs that is responsible for implementing the policies of the field. The unit is named Child Protection Department and one of its tasks out of many is to coordinate collaboration in cross-sectoral child protection. The department consists of six departments, out of which four are regional units that support local municipalities.

The purpose of the Master's Thesis was to find out whether the creation of the Child Protection Department and the coordination means that it has will likely help to improve the collaboration in cross-sectoral child protection. The research questions were the following:

- 1) What are the tasks and the role of the department when it comes to coordinating collaboration?
- 2) What kind of means does the department have for coordinating?
- 3) Do these means allow to coordinate successfully?

The thesis is a qualitative case analysis, where the first part created a theoretical frame for the analysis, which describes the essence and importance of coordination, the necessary coordination means and coordinating collaboration in child protection. The second part introduces research method and the Estonian case of Child Protection Department of Social Insurance Board, also the analysis is carried out. In order to answer the research questions, empirical data was gathered by document analysis from relevant child protection field documents and 9 semi-structured interviews were carried out with 10 experts, including 4 child protection specialists from different municipalities, each from a different region. Afterwards conclusions and policy suggestions were made.

According to the results of the analysis the tasks and the role of the child protection department has not yet been entirely set in. However, on the basis of its actions so far and the coordination means the department has established, it is possible to say that the unit is an advisor and a notifier that tries to harmonize the practices of the child protection specialist and raise the cross-sectoral capacity of assessing children's necessity of help. As an implementation unit, it coordinates policy implementation vertically. The department has seven coordination instruments that rely on hierarchy,- market- and network-type mechanisms. All of the experts that were interviewed estimate that the instruments allow to coordinate successfully, since the creation of the child protection department has significantly improved cross-sectoral collaboration.

But the whole-of-government approach emphasizes the need for horizontal coordination in order to reduce fragmentation, which the department does not do, because they think they lack the necessary power for that. Since according to theoretical framework non-draconic coordination means are considered to be better for horizontal coordination, theoretically the unit could also coordinate horizontally, in particular other ministries' implementation units. Therefore it is

proposed to research the current situation of the horizontal coordination in the child protection field and concretize the coordination system.

KASUTATUD ALLIKAD

- 6, P. (2004) Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. – *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 1, 103–138
- Askim, J., Fimreite, A. L. (2008) Partnership as coordination mechanism in central-local government relations: The case of Norwegian welfare state reform. – *Paper for EGPA Conference in Rotterdam*, 1-16.
- Bedeian, A. G., Glueck, W. F. (1983) *Management*. 3rd ed. New York: The Dryden Press.
- Bogdanor, V. (2005) Introduction. – *Joined-Up Government*. (2005) (Ed.) Bogdanor, V. Oxford: Oxford University Press, 1-18.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Carey, G., McLoughlin, P., Crammond, B. (2015) Implementing Joined-Up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. – *Australian Journal of Public Administration*. Vol 74 (2), 176-186.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. P., Rovik, A. K. (2007) *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Oxon: Routledge.
- Christensen, T. (2014) Joined-Up Government for Welfare Administration Reform in Norway. – *Public Organiz Rev*. Vol 14, 439-356.
- Conklin, J. (2006) *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Devaney, J., Spratt, T. (2009) Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. – *Children and Youth Services Review*. Vol. 31, 635-641.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006) New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. – *Jpart*. Vol. 16, 467-494.
- Grossbauer, S. (2001) *Managing Foodservice Operations: A Systems Approach for Healthcare and Institutions*. 4th ed. (Dietary Managers Association) Iowa: Kendall Hunt.
- Harrell, M. C., Bradley, M. A. (2009) *Data Collection Methods: Semi-Structured Interviews and*

Focus Groups. Santa Monica: RAND Corporation.

Henberg, A. (2004) Eesti lastekaitse regulatsioon. (Kirjeldus, analüüs). Tallinn: Lastekaitse Liit. Kättesaadav: www.childrenatrisk.eu/laws/legislation/estonia/dbaFile11409.doc, 8. aprill 2018.

Himmelman, A.T. (2002) *Collaboration for a Change: Definitions, Decision-Making Models, Roles, and Collaboration Process Guide*. Minneapolis: Himmelman Consulting.

Kaufmann, F-X. (1991) *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. New York: Walter de Gruyter.

Kohalike omavalitsuste portaal. (2018) Kättesaadav: http://f.ell.ee/failid/kodukas/rahvastik/2018-01-01_rahvastik_netti_.htm, 30. aprill 2018.

Kütt, K. (2011) Eesti lastekaitsetöö sisu ja dünaamika aastatel 2001-2010. (Magistritöö) TLÜ. Sotsiaaltöö Instituut. Tallinn.

Lember, V., Sarapuu, K. (2014) Coordinating Emergency Medical Service in Estonia. Organizing for Coordination in the Public Sector. – *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*. (Eds.) Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H. L., Randma-Liiv, T. Palgrave Macmillan, 21-31.

Lewis, J. A., Packard, T. R., Lewis, M. D. (2011) *Management of Human Service Programs*. 5th ed. Brooks/Cole CENGAGE Learning.

Ling, T. (2002) Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. – *Public Administration*. Vol. 80 (4), 615-642.

Lonne, B., Parton, N., Thomson, J., Harries, M. (2009) *Reforming Child Protection*. Oxon: Routledge.

Lonne, B., Harries, M., Featherstone, B., Gray, M. (2016) *Working Ethically in Child Protection*. Oxon: Routledge.

Luik, M., Reinomägi, A., Tomberg, M., Riisalo, S., Kurves, T., Sömer, S. (2004) Lastekaitsetöö tegijad ning nende hinnangud valdkonna korralduse ja seadusandluse kohta. Kättesaadav: childcentre.info/research/researchpr/estonia/dbaFile11843.doc, 19. jaanuar 2018.

Lægreid, P., Verhoest, K. (2010) Introduction: Reforming Public Sector Organizations. – *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. (Eds.) Lægreid, P., Verhoest, K. Palgrave Macmillan, 1-18.

Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H. L., Randma-Liiv, T. (2014) Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. – *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*. (Eds.) Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H. L., Randma-Liiv, T. Palgrave Macmillan, 1-17.

Matthews, H. (2002) *Children and Regeneration: Setting an Agenda for Community*

- Participation and Integration. – *Children & Society*. Vol 17, 264-276.
- Mullin, C. (2014) Making things happen in the Implementation Unit. Cabinet Office: Civil Service Quarterly. Kättesaadav: <https://quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit/>, 10. märts 2018.
- National Academies of Engineering, Sciences and Medicine. (2015). *Using Existing Platforms to Integrate and Coordinate Investments for Children*. Washington DC: The National Academies Press.
- NSW Government veebileht. (2018) Kättesaadav: <http://www.correctiveservices.justice.nsw.gov.au/corrective-services/correctional-centres/child-protection>, 10.03.2018.
- OECD. (2003) Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/gov/pem/33708901.pdf>, 8.04.2018.
- OECD. (2011) OECD raporti „Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations“ mitteametlik tõlge. Kättesaadav: https://riigikantselai.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_hindamisdokument_eesti_keeles.pdf, 14.01.2018.
- Olsen, S. (2007) Fragmentation and coordination in the Scandinavian railway sector. – *International Review of Administrative Sciences*. Vol 73 (3), 349-364.
- Peters, B. G. (1998) Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Canadian Centre for Management Development. – *Research Paper no. 21*, 1–69.
- Peters, B. G. (2006) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. – *The Handbook of Public Policy*. (Eds.) Peters, B. G., Pierre, J. Sage Publications, 115-138.
- Pollitt, C. (2003) Joined-Up Government: a Survey. – *Political Studies Review*. Vol. 1, 34–49.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rahandusministeeriumi veebileht. (2017) Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/maavalitsuste-ulesanded-antakse-riigiasutustele-ja-omavalitsustele-loplikult-ule>, 29. aprill 2018.
- Rahandusministeeriumi veebileht. (2018a) Kättesaadav: <https://haldusreform.fin.ee/abiks-uhinejale/erandid-ja-uhinemistoetused/>, 06. mai 2018.
- Rahandusministeeriumi veebileht. (2018b) Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>, 29. aprill 2018.
- Randma-Liiv, T., Uudelepp, A., Sarapuu, K. (2015) From network to hierarchy: the evolution of the Estonian senior civil service development system. – *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 81 (2), 373-391.
- Reger, G. (2003) Linking corporate-wide global R&D activities. – *Multinational Enterprises*,

- Innovative Strategies and Systems of Innovation.* (2003) (Eds.) J., Cantwell, J., Molero. Cheltenham: Edward Elgar, 81-105.
- Riigikantselei veebileht. (2016) Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/oecd-riigivalitsemise-raport>, 17. märts 2018.
- Richards, D., Smith, M. (2006). Central Control and Policy Implementation in the UK: A Case Study of the Prime Minister's Delivery Unit. – *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 8 (4), 325-345.
- Ross, T. (2009) *Child Welfare: The Challenges of Collaboration*. Washington DC: The Urban Institute Press.
- Sarapuu, K. (2012) Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010. – *International Journal of Public Administration*. Vol 35 (12), 808-819.
- Sarapuu, K., Lember, V. (2015) Coordination Through Contracting: Experience with the Estonian out-of-hospital emergency medicine. – *Public Management Review*. Vol 17 (7), 1021-1039.
- Seletuskiri lastekaitseeaduse eelnõu juurde. (2014) Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_headolu/seletuskiri.pdf, 8. aprill 2018.
- Sibul, M. L. (2014) Avalike teenuste osutamise koordineerimine Eesti keskvalitsuse tasandil. (Magistritöö). TTÜ Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut. Tallinn.
- Sotsiaalkindlustusameti veebileht. (2018) Kättesaadav: <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/lastekaitse#Lastekaitse%20osakond>, 14. jaanuar 2018.
- Sotsiaalministeerium. (2011) Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond: Laste ja perede arengukava 2012-2020. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Valjaanded/lpa.pdf, 14. jaanuar 2018.
- Sotsiaalministeerium. (2013) Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/lastekaitse_alusanaluus_pwc_2013_27.11_2.pdf, 14. jaanuar 2018.
- Zainal, Z. (2007) Case study as a research method. - *Jurnal Kemanusiaan*. Bil 9.
- Uudelepp, A., Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. (2014) The Establishment of the Estonian Top Civil Service Development System. – *Organizing for Coordination in the Public Sector: Practices and Lessons from 12 European Countries*. (Eds.) Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, H. L., Randma-Liiv, T. Palgrave Macmillan, 43-53.
- Vabariigi Valitsus. (2014) Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava. Kättesaadav:

https://riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/haldusvoimekuse_ja_oecd_riigivalitsemise_raporti_tegevuskava_10.12.2014.pdf, 14. jaanuar 2018.

Verhoest, K., Bouckaert, G. (2005) Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. – *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. (Eds.) M., Painter, J., Pierre., Palgrave Macmillan, 92-111.

Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, B. G. (2007) Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. – *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73 (3), 325-348.

Viira, A. (2017) Kohaliku tasandi lastekaitsetöö tulemuslikkuse suurendamine ja jätkusuutlik arendamine: uuringuaruanne. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/kohaliku_tasandi_lastekaitsetoo_tulemuslikkuse_suurendamine_ja_jatkusuutlikarendamine.pdf, 19. jaanuar 2018.

White, M., Winkworth, G. (2012) A Rubric for Building Effective Collaboration: Creating and Sustaining Multi Service Partnerships to Improve Outcomes for Clients: Concepts Paper. Kättesaadav: https://www.acu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/483914/Collaboration_Rubric.pdf, 15. aprill 2018.

Whitney, J. O. (1999) *Taking Charge: Management Guide to Troubled Companies and Turnarounds*. Washington DC: BeardBooks.

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool.

Yin, R. K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. Sage Publications.

Õigus

Lastekaitseeadus. RT I, 06.12.2014, 1.

Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. RT I, 23.12.2017, 36.

LISAD

Lisa 1 Intervjueeritavate nimekiri

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Intervjuu A – Sotsiaalkindlustusameti Lastekaitse osakond. Helisalvestis. Tallinn: 11. aprill 2018.

Intervjuu B – Sotsiaalkindlustusameti Lastekaitse osakond. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 2. mai 2018.

Intervjuu C – Sotsiaalkindlustusameti Lastekaitse osakond. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 7. mai 2018.

Intervjuu D – Sotsiaalkindlustusameti Lastekaitse osakond. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 9. mai 2018.

Intervjuu E – Sotsiaalministeerium. Helisalvestis. Tallinn: 9. mai 2018.

Intervjuu F – Lastekaitsespetsialist, Põhja piirkond, väga suur omavalitsus. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 4. mai 2018.

Intervjuu G – Lastekaitsespetsialist, Ida piirkond, väike omavalitsus. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 03. mai 2018.

Intervjuu H – Lastekaitsespetsialist, Lääne piirkond, keskmine omavalitsus. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 08. mai 2018.

Intervjuu I – Lastekaitsespetsialist, Lõuna piirkond, suur omavalitsus. Helisalvestis. Telefoniintervjuu: 10. mai 2018.

Lisa 2 Intervjuuküsimused

Küsimused LKO ja SOM esindajatele:

- 1) Mis põhjustel loodi uus koordineerimissüsteem? Milliseid varasemaid koostööprobleeme loodeti uue süsteemiga lahendada?
- 2) Kas ja kuidas nende probleemidega enne 2016. aastat tegeleti? Kelle poolt?
- 3) Miks otsustati koordineerimiseks luua uus üksus just SKA alla? Milliseid alternatiivseid lahendusi kaaluti? Miks need kõrvale jäid? (ainult SOM)
- 4) Milline on LKO roll valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimisel? Kuidas on ülesanded osakonnas jagatud?
- 5) Milline on osakonna võimekus koordineerimiseks?
- 6) Millised koordineerimiseks vajalikud vahendid osakonnal on?
- 7) Kas need võimaldavad edukalt koordineerida ja seeläbi valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd parandada? Palun põhjendage.
- 8) Millised puudujäägid või probleemid praeguses lahenduses on? Milliseid täiendavaid vahendeid või ressursse oleks nendega tegelemiseks vaja?

Küsimused lastekaitsetöötajatele:

- 1) Millised probleemid valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö puhul enne 2016. aastat esinesid?
- 2) Kuidas ja kelle poolt nendega tegeleti?
- 3) Kuidas Te kirjeldaksite LKO rolli valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö koordineerimisel?
- 4) Milline on osakonna koordineerimisvõimekus Teie arusaamise kohaselt?
- 5) Millised vahendid osakonnal koordineerimiseks on?
- 6) Kas need Teie hinnangul võimaldavad edukalt koordineerida ja seeläbi valdkondadeülest lastekaitsealast koostööd parandada? Palun põhjendage.
- 7) Kas tunnete, et valdkondadeülese koostöö on pärast LKO loomist paranenud? Või paranemas? Palun põhjendage, miks.
- 8) Millised puudujäägid või probleemid praeguses lahenduses on? Milliseid täiendavaid vahendeid oleks nendega tegelemiseks vaja?
- 9) Millised Teie vajadused koostöö parandamiseks on täitmata? Kas Te üldse tunnete vajadust parema koostöö järele?