

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Valentina Moskaljova

***PLANET YOUTH ENNETUSMUDELI RAKENDAMINE***

**TALLINNAS**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 12 916 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Valentina Moskaljova 4.01.2021

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 182774HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: Valentinamoskaljova@gmail.com

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	9
1.1. Uimastiennetus kui keeruline probleem.....	9
1.2. Koordineerimise mõiste, mehhanismid, ressursid ja instrumendid.....	11
1.3. Keeruliste poliitikaprobleemide koordineerimine.....	15
1.4. Uimastiennetuse koordineerimine.....	18
1.5. <i>Planet Youth</i> mudeli rakendamine.....	20
2. <i>PLANET YOUTH</i> ENNETUSMUDELI RAKENDAMINE TALLINNAS.....	26
2.1. Taustainfo.....	26
2.2. Metoodika.....	31
2.3. <i>Planet Youth</i> ennetusmudeli rakendamise analüüs.....	33
2.4. Diskussioon ja järeldused.....	45
KOKKUVÕTE.....	50
SUMMARY.....	52
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	54
LISAD.....	59
Lisa 1. Tabel nr 1 - Islandi ennetusmudeli 10 põhietappide kokkuvõte.....	59
Lisa 2. Rakkerühma liikmete nimekiri.....	60
Lisa 3. Intervjueeritud isikute nimekiri.....	61
Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuudes käsitletud teemad ja küsimused.....	62
Lisa 5. Lihtlitsents.....	63

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö keskendub *Planet Youth* noortele suunatud uimastiennetuse mudeli rakendamisele ja koordineerimisele Tallinnas. *Planet Youth* on teaduspõhine lähenemisviis, mille kaudu proovitakse muuta elanikkonna teadmisi, hoiakuid ja käitumist paremaks ning vähendada tegureid, mis mõjutavad noorte uimastitarbimist. Mudel keskendub kogukonna ja koostöö printsiibile, mistõttu tehakse käesoleva magistritöö analüüs läbi koordineerimisperspektiivi.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud. Analüüsi raamistamiseks toetub autor keeruliste poliitikaprobleemide ja koordineerimise põhialuste teemalistele teadmistele, kombineerides neid uimastiennetuse valdkonna eripärade ning *Planet Youth* mudeli rakendamise põhisammude ja koordineerimise praktikatega. Magistritöö keskendub järgmistele küsimustele: a) Kuidas on korraldatud *Planet Youth* ennetusmudeli rakkerühma koordineerimine Tallinnas? b) Millised on rakkerühma koordineerimise ja koostööga seotud õppetunnid?“

*Planet Youth* mudeli rakendamine Tallinnas toimub rakkerühma tööde toel või kaudu, mida koordineerib Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet ning Justiitsministeerium, kasutades eeskätt võrgustikupõhiseid instrumente: ühiste eesmärkide, missiooni ja strateegia seadmist, läbirääkimist ning ekspertide kaasamist. Magistritöö jõuab järeldusele, et mudeli rakendamise koordineerimise väljakutseteks on sisuliste, institutsionaalsete ja strateegiliste kompleksuste mõju; finantsiliste, ajaliste ja informatsiooniliste ressursside piiratus ja seetõttu tekkivate liikmete võrdse võimu tasakaalustamatuse mõju; osapoolte koostöö ja tegevuste finantseerimise jätkusuutlikkuse ebaselgus; projekti nõrk välispositsioneerimine ja poliitilise tugeva toetuse puudus.

Võtmesõnad: koordineerimine, keerulised ehk nurjatud probleemid, noorte uimastiennetus, võrgustik.

## SISSEJUHATUS

Noorukite ainete tarvitamine - alkoholi, tubaka ja muude kahjulike ainete tarbimine - on püsiv probleem, mis mõjutab tervet ühiskonda. Uimastiennetus on suur osa ennetustööst, mis hõlmab endas palju sotsiaalmajanduslikke probleeme. Siia maani ei ole Eestis leitud piisavalt probleemide lahendusi ning pole loodud ennetuse koordineerimissüsteemi, mis efektiivselt mõjutaks ühiskonda ning vähendaks noorte seas uimastite tarvitamist. Eestis tegeleb uimastiennetamisega palju riiklikke ja kohalikke organisatsioone, kuid senine korraldus ei ole toonud oodatud tulemusi. Seetõttu luuakse praegu „Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsiooni“, mis on suunatud ennetusega seotud organisatsioonide vahelise koostöö parandamisele ja mida kavatakse rakendada lähitulevikus (Siseministeerium, 2019a).

Käesoleva uurimistöö teemaks on ühe uimastiennetuse mudeli rakendamise analüüs, mille sihtrühmaks on noored. Töös käsitletakse *Planet Youth* ennetusmudeli elluviimist Tallinna linnas. *Planet Youth* (varem *Youth in Europe*) on Islandi sotsiaaluuringute ja -analüüsi keskuse (ICSRA) poolt 1990-ndatel välja töötatud teaduspõhine lähenemisviis, mis on suunatud uimastitarbimise ennetamisele noorte seas (Sigfusdottir et al. 2008). *Planet Youth* ehk teisisõnu "Islandi mudel" põhineb kogukonna ja koostöö printsiibil ning alt-üles lähenemisel (*Ibid.*) Antud lähenemisviis tugevdab kooli, pere, kogukonna ja tugiteenuste seoseid noorukite hea elukeskkonna loomisel (Sigfusdottir et al. 2011). Ennetusprogrammi eesmärgiks on vähendada noorte individuaalseid riskitegureid ja edendada kaitsetegureid (Sigfusdottir et al. 2008). Eesmärgi täitmiseks luuakse kohalikul tasandil tugi-, seire- ja noorte positiivse arengu võimaluste koostöökstruktuur ehk võrgustik, kuhu kaasatakse võimalusel palju osapooli, kes on kaudselt või otseselt seotud probleemi lahendamisega (Kristjansson et al 2020, 62-69b). Sotsiaalse kapitali ühendamisel läbitakse mudeli rakendamise 10 etappi (*Ibid.*). Mudeli elluviimise protsessi käigus koondatakse ja analüüsitakse regulaarselt andmeid noorte kooli, perekonna, sõpruskonna, uimastite tarbimise, vaba aja veetmise ning füüsilise ja vaimse tervise kohta, mis peegeldavad kohalike noorte probleeme, mille kohaselt luuakse ja hiljem realiseeritakse ennetusstrateegia (Kristjansson et al

2013). Islandi teadlaste loodud ennetusprogramm on üldistatud versioon protsessidest, mida peab iga riik kohandama vastavalt kohalikele eripäradele. Islandi mudeli rakendamine on pikaajaline ja keeruline protsess, kuna sotsiaalse keskkonna muutmiseks on vaja aega (*Ibid.*). Vaatamata sellele on *Planet Youth* mudeli edukust kinnitanud viimase 20 aasta jooksul nii Islandi (Kristjansson et al 2014), kui ka teiste riikide kogemus. Mudeli elluviimise suunas töötab rohkem kui 30 riiki maailmas ning seda kasutab rohkem kui 110 kogukonda (ICSRA, 2020).

Islandi ennetusmudelit proovitakse rakendada ka Eestis. Tallinna linn on praegu esimene ja ainukene kohalik omavalitsus, kes piloteerib *Planet Youth* ennetusmudeli elluviimist ning programmi õnnestumise korral soovitatakse mudelit edaspidi rakendada ka teistes kohalikes omavalitsustes. Mudeli eestvedajaks Eestis on Justiitsministeerium, kes toetab ja finantseerib ennetusmudeli testimist Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi 2014-2021 programmi *Local Development and Poverty Reduction* kaudu (NR 7-8/1228). 2017. aastal algas Justiitsministeeriumi ja Tallinna linna ettevalmistus ennetusmudeli katsetamiseks ning 2020. aastal sai Justiitsministeeriumi ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poolt allkirjastatud koostööleping, mis reguleerib projekti elluviimist aastatel 2020-2022 (*Ibid.*). Antud töös uuritakse ja analüüsitakse ennetusmudeli rakendamist alates 2019. aastast, millal loodi rakkerühm ja kaasatud organisatsioonid alustasid üheskoos aktiivselt ettevalmistustöid mudeli elluviimise nimel. Oluline on mainida, et Tallinna linn liitus *Planet Youth* rahvusvahelise võrgustikuga juba enne mudeli ametliku testimise algust – 2012. aastal ning seetõttu olid mõned mudeli rakendamise etapid formaalse koostöö alguseks juba läbitud (Juurak, 2019). Mudeli realiseerimine ja juhtimine toimub läbi võrgustiku ehk rakkerühma, kes vastutab ja koordineerib ennetusprogrammi elluviimist.

Käesolevas magistritöös käsitletakse ja analüüsitakse Tallinna linnas realiseeritava *Planet Youth* mudeli rakkerühma toimimist ja juhtimist. Islandi ennetusmudel põhineb koostööl ja kaasamisel (Kristjansson et al 2020a) ning selle elluviimiseks on vaja kokku tuua palju osapooli. Seega tehakse käesoleva magistritöö analüüs läbi koordineerimise perspektiivi. Esiteks antakse kokkuvõtlik ülevaade *Planet Youth* projekti elluviimisest Tallinnas, mis põhineb Islandi ennetusmudeli rakendamise 10 etapil. Teiseks tehakse koordineerimise analüüs, mis põhineb koordineerimise mehhanismide, instrumentide ja ressursside põhjal ning kus tuuakse välja rakkerühma koordineerimise kitsaskohti. Analüüsis keskendutakse Tallinna linna juhtumile, kuna see on siiani esimene ja ainukene Eesti kohalik omavalitsus, mis katsetab *Planet Youth* mudeli elluviimist. Tallinn eristub teistest Eesti piirkondadest oma suurte ressursside ja võimaluste

olemasolu tõttu. Siiski on see huvitav näide mudeliga seotud koordineerimisprotsesside ja nende elluviimise kohta. Samuti toimub mudeli rakendamisprotsess samaaegselt kaheksas linnaosas, millel on suured eripärad ja mis võivad kajastada näiteid riigi erinevatest kohalikest omavalitsustest. Antud analüüsi väärtus seisneb selles, et autor analüüsib Tallinna kogemust *Planet Youth* mudeli rakendamisel ja pakub selle kohta süstemaatilist infot. Tallinna pilootprojekti eduka juurutamise korral soovitatakse tulevikus rakendada *Planet Youth* noorte uimastiennetusmudelit kogu Eestis ning Tallinna kogemus võib saada mudeli edasise rakendamise aluseks riigis. Käesoleva analüüsi eesmärgiks on ühtlasi aidata vältida edasisi võimalikke noortele suunatud Islandi ennetusmudeli rakendamise raskusi Eestis. Sotsiaalsete muutuste algatamine on noorte uimastiküsimuses iga riigi jaoks väga individuaalne, seetõttu ei pruugi projekti rakendamise üldpõhimõtted olla mudeli edukaks kujunemiseks piisavad.

Autor on võtnud antud uurimisteema, sest noorte uimastisõltuvuse probleem on talle südamelähedane ning tema tööalane tegevus on otseselt seotud selle poliitilise probleemi lahendamisega läbi ennetustegevuse. Autor on hiljuti ise liitunud uuritud rakkerühma tegevusega ning on huvitatud Islandi ennetusmudeli kiires realiseerimisest.

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kuidas on korraldatud *Planet Youth* ennetusmudeli rakkerühma koordineerimine Tallinnas. Magistritöös otsitakse vastust kahele uurimisküsimusele: a) Kuidas on korraldatud *Planet Youth* rakkerühma koordineerimine Tallinnas? b) Millised on rakkerühma koordineerimise ja koostööga seotud õppetunnid? Eesmärgi saavutamiseks seab magistritöö autor endale kaks uurimisülesannet. Esiteks, selgitada välja, millel põhinevad keeruliste poliitikaprobleemide koordineerimisprotsessid. Teiseks, kuidas rakendatakse *Planet Youth* uimastiennetusmudelit.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Töö jaguneb kaheks osaks. Töö esimeses osas on välja toodud töö teoreetiline raamistik, kus defineeritakse kasutatavad mõisted ja käsitletakse rahvusvahelist üldistatud teadmist uuritava valdkonna kohta. Erilist tähelepanu pööratakse koordineerimise mehhanismidele, instrumentidele ja ressurssidele. Tutvustatakse noorte uimastiennetustöid ning iseloomustatakse keeruliste ja uimastiennetuse probleemide koordineerimist ja väljakutseid. Lisaks tutvustatakse *Planet Youth* ennetusmudelit ja selle rakendamise samme.

Töö teine osa on empiiriline analüüs, kus esiteks tutvustatakse uimastiennetust ning *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamist Eestis ja Tallinnas. Süstematiseeritakse rakkerühma põhitegevusi ja

käsitletakse rakkerühma koordineerimiseks kasutatud instrumente ja ressursse. Lisaks, kasutades empiirilise analüüsi tulemusi ning sünteesides neid teoreetilise raamistikuga, tuuakse välja ja analüüsitakse tekkinud väljakutseid ning tehakse nende põhjal järeldused.



# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

## 1.1. Uimastiennetus kui keeruline probleem

Kaasaegses maailmas on üha raskem lahendada nurjatuid poliitikaprobleeme (*keerulised probleemid - wicked problems*), kuna avalikus sektoris valitseb killustatus, fragmenteeritus ja kõrge detsentraliseeritus (Rittel, Webber 1973; Head 2008). Nurjatud probleemid on klassikalised avaliku poliitika raskesti lahendatavad võtmeküsimused (Rittel, Webber 1973, 160). Neid iseloomustab keeruliselt sõnastatud probleem, palju vastuolulist ja erinevat informatsiooni, suur osapoolte ja otsustajate arv, kellel on erinevad poliitilised hoiakud (Churchman 1967, viidatud Danke 2017, 14 ). Üheks nurjatu probleemi näiteks on ennetustegevus ja uimastiennetus, mille lahendamiseks on otseselt või kaudselt seotud terve ühiskond. Ennetuse ja uimastiennetuse mõistet, juhtimist ja koordineerimise väljakutseid käsitletakse edaspidi töös.

Nurjatute probleemide leevendamine on pikaajaline protsess. Keeruliste probleemide lahendamisel aitab tugevalt kaasa vastavalt vajadusele korrektne koordineerimine ehk juhtimine (Klijn, Koppenjan et al. 1995). Pidev ja kvaliteetne koordineerimine aitab kontrollida protsessi ning jõuda tõhusalt tulemuseni (*Ibid.*). Koordineerimist kasutatakse avalikus halduses nii poliitika kujundamisel kui ka rakendamisel (Pollitt 2003, 37) .

Nurjatute probleemide lahendamisel puututakse suure arvu osapoolte tõttu kokku halduskultuuriliste, struktuuriliste ja osapoolte vaheliste suhete probleemidega (*Ibid.*). Need probleemid tekivad eriti killustatud ja segmenteeritud riikides, kus osapooled tegutsevad autonoomselt (Peters 1998). Killustatuse ja autonoomsuse vähendamiseks soovitatakse kasutada võrgustikupõhist koordineerimise mehhanismi (Klijn et al. 1995). Antud lähenemine aitab arendada valdkondade vahelisi suhteid ja efektiivsemalt leevendada probleeme, luues ühist strateegilist plaani ja ühendades ressursse (Klijn, Koppenjan 2016, 152).

Ennetustöö on valdkondade ülene koostööprotsess, mis hästi illustreerib praktikas nurjatute probleemide lahendamise protsessi ning väljakutseid, millistega puututakse kokku keeruliste küsimuste koordineerimisel. Ennetust saab üldiselt defineerida millegi ärahoidmise või peatamisena (Collins 2000, 223-234; EDACT 2015, 10) . Valdkondade ülese ennetuse all

mõistetakse ühe või mitme osapoole tegevust, mis on suunatud inimestele eesmärgiga ära hoida, vältida, edasi lükata või peatada terviseprobleemide tekkimist (Tengland 2009, 206). Ennetus on põhikomponent seitsmest sambast, millest koosneb Euroopa Liidu poolt välja töötatud tasakaalustatud uimastiprobleemi lähenemisviis (EMCDDA, 2019):

- 1) pakkumise vähendamine;
- 2) universaalne esmane ennetus;
- 3) varajane avastamine ja sekkumine;
- 4) kahjude vähendamine;
- 5) ravi ja rehabilitatsioon;
- 6) resotsialiseerimine;
- 7) seire.

Läbi ennetustöö toetatakse elanikkonda ja hoitakse ära erinevate võimalike sotsiaal- ja terviseprobleemide tekkimine. Nimetatud probleemid ja nende põhjused on tihti seotud omavahel ning seetõttu nende leevendamiseks kasutatakse valdkondade ülel ennetust (Biglan et al 2012, 257-271). Sotsiaalsete ja terviseprobleemide all mõeldakse näiteks uimastiprobleeme, õigusrikkumisi, vaimse ja seksuaaltervise probleeme. Uimastiprobleem hõlmab endas ka ülejäänud probleeme või on teiste probleemide tagajärjeks või tagajärgede põhjuseks. Seetõttu käsitletakse ja lahendatakse neid probleeme komplekselt.

Euroopas puudub uimastiennetuse üldtunnustatud mõiste ning seetõttu narkootikumiennetust määratletakse erinevalt. Uimastiennetus tähendab laiemas mõttes „uimasti tarvitamisega seotud riskide vähendamist sellisel kujul, et inimene ei alustaks uimastite tarbimist“ (Siseministeerium 2014, 14). Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA) defineerib uimastiennetust kui poliitikat, programmi või muud tegevust, mille funktsionaalsus on otseselt või kaudselt orienteeritud uimastitarbimise ennetamisele, edasilükkamisele või vähendamisele ja / või sõltuvuse tõttu tekkinud negatiivsetele tagajärgedele (EMCDDA, 2011). Ennetuse eesmärgiks on kontrollida ja vähendada uimastitarvitamist poliitiliste meetmete abil ning jõuda elanikkonna täieliku sotsiaalse ning füüsilise heaoluni (EDACT 2009, 10). Antud eesmärgi täitmiseks soovitatakse kasutada laiapõhjalist lähenemist, mille raames valgustatakse uimastitega seotud teemasid, piiratakse ligipääsu ainetele, vähendatakse tarvitamise eelduse ohtu, luuakse taunivaid tarvitamise norme ja õigusakte ning ennetatakse tervise- ja sotsiaalsete negatiivsete tagajärgede

tekkimist nagu näiteks HIV, üleannustamine ning läbi selle luuakse hea tervise keskkonda (UNODC 2015; Siseministerium 2014, 14).

## **1.2. Koordineerimise mõiste, mehhanismid, ressursid ja instrumendid**

Koordineerimine on komplitseeritud protsess, mida uuritakse juba aastaid (Peters 1998, 296). See on iga meeskonna töö lahutamatu osa, mis hõlmab endas nii strateegilist ja operatiivset juhtimist, koostööd kui ka kontrollimist. Koordineerimist defineeritakse tavaliselt üldiselt ning interpreteeritakse mõistet lähtuvalt uurija vaatenurgast ning koordineerimise protsessi eesmärkidest. Käesolevas magistritöös kasutatakse järgmist avaliku sektori koordinatsiooni tähendust: Koordineerimine on erinevate osapoolte tegevuse sihipärase ühtlustamise protsess, mis põhineb mehhanismidel ja instrumentidel (Bouckaert et al. 2010, 16) ning mille eesmärgiks on tagada osapoolte sidusus ning ühine poliitika loomine ja elluviimine (Peters 1998, 297; Verhoest, Bouckaert 2005). Koordineerimine pole iseenesest eesmärk, vaid abivahend eesmärgi saavutamiseks.

Koordineerimise eesmärgid võivad erineda vastavalt probleemi keerulisusele. Siin peetakse silmas organisatsioonide sisemisi või üleseid probleeme, majanduslikke probleeme ja probleeme, mis mõjutavad rahvusvahelise poliitika moodustamist (Peters 1998, 296–297). Kui vaadata lähemalt, siis aitab koordineerimine lahendada nurjatuid probleeme, vältida avaliku sektori segmenteeritust, parandada osapooltevahelist suhtlust nii organisatsiooni siseselt kui ka väliselt, näiteks jagades osapoolte nägemused probleemidest ning jõudes ühele arvamusele (*Ibid.*). Lisaks sellele saab koordinatsiooni parandades vältida dubleerimist ja hoida sellega kokku rahalisi, aja- ja inimressursse (*Ibid.*).

Avaliku sektori koordineerimise protsess koosneb erinevatest mehhanismidest, instrumentidest ja ressurssidest. Eksisteerib kolm teoreetilist baasmehhanismi ehk lähenemist koostööle: hierarhia, turg ja võrgustik (Bouckaert et al. 2010, 34-42, 44, 49). Iga mehhanismi kirjeldatakse allpool täpsemalt.

Koordineerimise instrumendid on reeglid, süsteemid, koostöövormid, mille eesmärgiks on vähendada poliitika loomisel, rakendamisel, organisatsiooni juhtimisel tekkivaid vastuolusid, arusaamatusi ja raiskamist (Bouckaert et.al 2010, 50-65). Kasutatavate instrumentide valik on lai ning sõltub enamasti koordineerimise eesmärgist, intensiivsusest ja tingimustest. Eksisteerib kaks koordineerimise instrumentide tüüpi: vertikaalsed ja horisontaalsed instrumendid (Bouckaert et.al 2010, 23). Vertikaalsete instrumentide all mõeldakse ülalt alla valitsemise mehhanismis kasutatavat juhtimist, kus kõrgemal tasemel asuvad asutused suunavad ja juhivad madalama taseme organisatsioone (Bouckaert et al. 2010, 23). Selleks suunatakse nendele näiteks määrused, eelarveotsused ja järelevalve (Varney & Panara 2013, 380). Horisontaalseid instrumente kasutatakse valdkondade vahelise koostöö koordineerimisel, kuhu on kaasatud võrdse tasandi organisatsioonid eesmärgiga ühtlustada, kooskõlastada ja/või süstematiseerida poliitilised tegevused (Bouckaert'i et al. 2010, 23). Näitena saab tuua välja riigi tervisstrateegia loomise.

Koordineerimise ressursid on vahendid, mille abiga saavutatakse püstitatud eesmärk. Peters (2003) ja Bouckaert et al. (2010) toovad välja kuus peamist koordineerimise ressursi: autoriteet, võim, informatsioon, kauplemine, vastastikune koostöö ning normid (Peters, 2003, Bouckaert et al., 2010). Instrumente ja ressursse saab kasutada kombineerimata või kombineerida omavahel (Verhoest et al. 2005). Lihtsama koordineerimise jaoks soovitatakse kasutada vähem instrumente (Boston, Gill 2011, 234-235).

Hierarhia on klassikaline ehk weberlik avaliku halduse koordineerimise mehhanism, mis põhineb hierarhilisel ülalt alla koordineerimisel (Pollitt, Bouckaert, 2011, 11) ning baseerub võimu ja autoriteeti ressurssidel. Hierarhia mehhanism on vertikaalne koordineerimine, kus kõik osapooled lähtuvad kindlaks määratud rolli ülesannetest, keda koordineerib ja juhib kõrgemal autoriteetne seisev võimukandja (Bouckaert et al. 2010, 37-40 24; Peters 2015,12). Kõrgemal seisev juht või organisatsioon sätestab kindlaid eesmärke, missiooni, selgeid reegleid, jaotab ülesandeid, omab õigust võtta vastu otsuseid, jaotab finantsilised vahendid, teostab kontrolli ning alluvad spetsialistid omakorda kannavad vastutust oma tegevuse eest (Bouckaert et al. 2010, 37, Peters 1998, 298). Kasutades autoriteeti töö korraldamiseks, ei lubata tihti alluvatel osapooltel vaielda antud ülesande või otsuse vastu. Austades juhti, täidavad allseisvad osapooled nendele antud kohustused. Koordineerimine toimub hierarhiliste suhete ja struktuuri abil. Töö põhineb plaanidel ja strateegiatel ning infovahetus toimub tihti kirjalike dokumentide kaudu. Tegevuskavade realiseerimiseks kasutatakse sisenditele orienteeritud finantsjuhtimist. Hierarhiapõhist mehhanismi illustreerib stabiilsus ja etteennustatavus. Seda tüüpi mehhanismi iseloomustavateks

märksõnadeks on käsk, võim, struktuur, reeglid, eelarve ja järelevalve (Bouckaert et al. 2010, 37-40). Hierarhia mehhanism sobib kasutuseks organisatsioonides, kus on olemas kindlad alluvussuhted ja vastav struktuur ning osapooled täidavad nendele püstitatud ülesannet vastavalt sätestatud reeglitele.

Turg on uue haldusjuhtimise reformide ajal (*New Public Management*) erasektorist omandatud koordineerimise mehhanism (Pollitt, Bouckaert, 2011, 11). Turu koordineerimine baseerub kauplemisel, informatsioonil, stiimulitel ja võimu ressursidel nagu kasum, preemia, isikliku karjääri areng ja hüved (Peters, 1998, 298; Pollitt, Bouckaert, 2010, 41-43). Turu koostöö eesmärgiks on osapoolte vahel kooskõlastatud tulemuse saavutamine (Danke 2007, 23), mistõttu kasutatakse tulemustele orienteeritud finantsjuhtimist. Turu koostöö suhteid reguleerivad standardid, reeglid ja lepingud (Peters 2003; Bouckaert et al. 2010). Sellise tüüpi mehhanismi juhtimisel lähtuvad organisatsioonid lepingulistest suhetest, mis on peamiseks koordinatsiooni aluseks (Bouckaert et.al 2010, 41). Turu tüüpi mehhanismil puudub, võrreldes hierarhiaga, selge võimukandja. Siiski saab võimukandjaks nimetada klienti, kes püüab omada terviklikku informatsiooni, mis on eduka konkurentsipõhise tegutsemise põhialus (Peters, 1998, 298), kuna sellest sõltub läbirääkimise tulemuse edukus. Turgu iseloomustavateks märksõnadeks on konkurents, nõudlus, pakkumine, kauplemine, läbirääkimine, stiimulid. (Bouckaert et.al 2010, 41-43) Selline koordineerimise mehhanismi tüüp sobiks organisatsioonile, kelle töö põhineb väliste teenuste ostmisel ja osutamisel ning eksisteerib avaliku sektori poolt reguleeritud turg (*Ibid.*).

Võrgustiku mehhanism on horisontaalse koordinatsiooni mehhanism, mida kasutatakse Post-NPM reformide ajal, kus peamine rõhk on pandud ühtsele riigivalitsemisele (*single government, joined-up government*) ja „heale valitsemisele“ (*good governance*) (Pollitt, Bouckaert, 2011, 11). Võrgustiku mehhanismi hakati kasutama, kui selgus, et kaasaegsete probleemide lahendamisel ei toimi hierarhia ja turu mehhanismid (Randma-Liiv, Sarapuu 2019). Võrgustiku koordineerimine baseerub vastastiku koostööl ja usalduse ressursidel (Bouckaert et.al 2010). Võrgustiku mehhanismi aluseks on vabatahtlik koostöö, mis põhineb ühistel väärtustel, usaldusel, vastutusel, arusaamal omavahelisest vastastikusest sõltuvusest ja/või jagatud vastutusel (Bouckaert et.al 2010, 35). Ühinedes eesmärgid ja luues tulemustele orienteeritud strateegilised plaanid, ühendatakse tihti ka organisatsioonide ressursid. Oma sisendi andmine suurendab ka osapoolte tahet jõuda ühiselt planeeritud tulemuseni. Võrreldes teiste mehhanismidega pannakse võrgustiku juhtimisel suuremat rõhku teadmistele, ekspertide kaasamisele, osapoolte koolitamisele ning tihti kasutatakse

ka rotatsiooni võimalust spetsialistide arendamiseks. Võrgustikupõhises koostöös kommunikeeritakse tihti mitteformaalsete suhete kaudu, kasutades selleks telefonivestlust või muud suhtluskanalit. (Bouckaert et.al 2010, 47; Peters 2015, 94) Arvatakse, et kasutades mitteformaalset suhtlust, on võimalik kiiremini jõuda ühistele otsustele. (Klijn et al. 1996.) Võrgustiku tüüpi mehhanismi iseloomustavad ühised eesmärgid, infosüsteemid, avalik eetika ja mitteformaalne suhtlus (*Ibid.*). Arvatakse, et võrgustikupõhine koostöö toob suuremat avalikku väärtust ning suurendab kogukonna võimekust (Chaskin et.al 2001).

Eelnevalt kirjeldatud mehhanismid on koordineerimise ideaalkonstruksioonid ning vaadates praktikat, siis saab jõuda järelduseni, et tänapäeval ei eksisteeri puhtalt hierarhia, turu või võrgustiku tüüpi juhtimist. Kindlasti domineerib üht või teist tüüpi koordineerimine rohkem, siiski proovitakse ikkagi sünteesida ja kombineerida erinevaid tüüpe ja leida optimaalse koordineerimise viise (Bouckaert et al. 2010, 50). Samas ei pea kõik mehhanismid sobima ja toimima kõikides tingimustes. Näitena võib tuua välja hierarhia tüüpi mehhanismi, mida võib olla raske rakendada väikeses riigis, kuna osapooled on tihedalt seotud üksteisega ja omavad omavahelisi isiklikke suhted.

Kordineerimise instrumente grupeeritakse erinevalt ning puudub üldlevinud jaotus. Neid grupeeritakse oma suunitluse järgi näiteks subjektiivseteks ja objektiivseteks (Boston, Gill, 2011) või juhtimisalasteks ja struktuurialseteks (Verhoest, Bouckaert, 2005). Magistritöö empiirilise osa raamistamiseks on autor koondanud ja süstematiseerinud erinevate teadlaste poolt välja toodud koordinatsioonimehhanismidele vastavad instrumendid. Instrumendid on jaotatud järgnevalt: võim, eesmärgid, väärtused, reeglid, finantsid ning ressursid vastavalt nende suunitlusele. (Tabel 1).

Tabel 1. Koordinatsiooni instrumendid ja mehhanismid

Instrumendid/ Mehhanismid	Hierarhia	Turg	Võrgustik
Võim	võim on kõrgemalseisval juhil või organisatsioonil;	võim on täieliku informatsiooni ja muude ressursside omanikul;	võim on jaotatud osapoolte vahel
Eesmärgid	ülemuse määratud eesmärgid, missioon ja strateegia; teenetepõhisus,	määratud standardid ja eesmärgid; detsentraliseeritus; konkurents; nõudlus,	ühised eesmärgid, selgelt sõnastatud väärtused, missioon ja strateegilised plaanid; ühine

	stabiilsus, järjepidevus, etteennustatavus;	pakkumine; paindlikkus;	kultuuri; mitteformaalne suhtlus;
Reeglid	tööplaanid ja kirjalikkus; regulatsioonid ja järelevalve; hierarhilised käsuliinid ja tugev struktuur;	reguleeritud turg; läbirääkimised; tulemuslepingud;	ühised infosüsteemid, komisjonid, protseduurireedid, avalik eetika; kokkusaamised, läbirääkimised ja ühine planeerimine; koostöö, koolitused ja rotatsioon; ekspertide kaasatus;
Finantsid	eelarve, sisendile orienteeritud finantsjuhtimine	preemiad, konkurentsipõhised auhinnad; tulemustele orienteeritud finantsjuhtimine	ressursside ühendamise;
Ressursid	autoriteet ja võim	kauplemine, informatsioon ja võim	vastastikune koostöö ja usaldus

Allikad: Peters 1998; Klijn, Koppenjan 2000; Peters 2003; Pollitt 2003; Head 2008; Bouckaert *et al.* 2010, 35; Verhoest, Bouckaert 2005; Peters 2015,

Koostaja: autor

### 1.3. Keeruliste poliitikaprobleemide koordineerimine

Keeruliste probleemide lahendamisel kerkib olukord, kus autonoomsed organisatsioonid formuleerivad oma poliitilised strateegiad, lähtudes oma valdkonna spetsiifikast, ning ei integreeru teiste organisatsioonide kavandatavate plaanidega (Klijn, Koppenjan 2000, 140). Sellise süsteemsuse ja integreerituse puuduse tõttu tekivad järgmised probleemid: sisuline ja strateegiline kompleksus; dubleerimine; silotornid ja teised (*Ibid.*). Selleks, et vältida killustatust ja vähendada suurt organisatsioonilist autonoomsust, pakutakse liikumist tervikliku valitsemise (*joined-up government; whole-of-government*) ning ühtse strateegia loomise poole (Kavanagh, Christensen, Lægreid 2007, 1059; Davies 2009, 81).

Poliitiliste probleemide lahendamiseks kaasatud osapoolte koostöös ja nende tegevuste koordineerimises on palju mõjutegureid, mis pidurdavad protsessi toimumist. Protsessi võivad mõjutada poliitilised ja halduskultuurilised eripärad, struktuuri ülesehitus, osapooled ise ja nendevahelised suhted, sotsiaalmajanduslikud ressursid, koostöö tingimused ja keskkond (Boston,

Gill 2011). Nurjatute probleemide lahendamisel puututakse kokku halduskultuuriliste, struktuuriliste ja osapoolte vaheliste suhete probleemidega (Klijn, Koppenjan, 2016).

Nurjatute probleemide lahendamist, riigi terviklikku toimimist ja integreeritud valitsemist saab saavutada, kasutades õigesti valitud juhtimise ja koordineerimise mehhanisme, ressursse ja instrumente (Christensen, Lægheid 2008, 99). Hierarhilist koordineerimist saab kasutada keeruliste probleemide lahendamiseks juhul, kui probleemi paremaks koordineerimiseks liidetakse erinevad ametiasutused kokku ning luuakse üks organisatsioon või luuakse eelarvestrateegia (Danke 2007, 23). Tasub ka mainida, et hierarhiapõhine koordineerimine ei ole sageli tõhus, isegi kui eeldatakse, et selleks on piisavad ressursid (Peters, 1998, 299). Turumehhanismi saab kasutada nurjatute probleemide lahendamisel, juhul kui lähtudes strateegilistest plaanidest, osapooled ostavad kolmanda osapoole teenust. Võrgustiku mehhanism sobib uurijate arvates kõige paremini nurjatute probleemide leevendamiseks. Antud mehhanismi soovitakse kasutada killustatud ja segmenteeritud riikides, kus osapooled tegutsevad autonoomselt (Peters 1998; Christensen, Lægheid 2007, 9; Raab et al. 2013, 480). Kasutades võrgustiku mehhanismi, saab arendada valdkondadevahelisi suhteid. Ühise strateegilise plaani loomine ja ressursside ühendamine on efektiivne viis probleemi leevendamiseks juhul, kui on vajadus erinevate valdkondade spetsiifiliste teadmiste ja ressursside järele (*Ibid.*). Samas võrgustiku mehhanism sobib väikestele riikidele, kus juba eksisteerivad osapooltevahelised formaalsed või mitteformaalsed suhted (Randma-Liiv 2002; Sarapuu 2010) ja nemad on nõus suhete arendamiseks ning võimelised vabatahtlikuks koostööks.

Kasutades võrgustikupõhise koordinatsiooni mehhanismi, puututakse lisaks kokku kolme probleemiga. Need on osapoolte erinevad nägemused, huvid ja kultuurid. Klijn ja Koppenjan (2016) nimetavad neid sisuliseks, strateegiliseks ja institutsionaalseks kompleksuseks. Sisuline kompleksus seisneb selles, et võrgustikku kaasatud organisatsiooni esindajad omavad erinevat informatsiooni ning nende arusaamised probleemide olemusest, põhjustest ja/või tagajärgedest võivad erineda (Klijn, Koppenjan, 2016). Sisuline kompleksus tekitab seetõttu, et kaasatud organisatsioonid raamistavad probleemi, põhinedes erineval taustainformatsioonil, definitsioonidel, tuginedes oma eesmärkidele, kasutades erinevaid analüüsimismeetodeid ja mõõdikuid. Kui võrgustiku koordineerimisel jätta antud probleem märkamatuks, siis toob sisuline kompleksus endaga kaasa ka tagajärjed (*Ibid.*). Nendeks võivad olla nii pikaleveninud läbirääkimised ja vaidlused kui ka organisatsioonide vahelised konfliktid. Selle vältimiseks tuleb



võrgustikus jagada ühisinfot, leppida kokku kasutatud definitsioonides ja sõnastada võrgustiku eesmärgid (*Ibid.*).

Strateegiline komplekssus tekib võrgustikus siis, kui koostööle on kaasatud erinevate väärtuste ja huviga osapooled ning iga osapool kaitseb oma positsiooni (Klijn, Koppenjan, 2016) Vaatamata sellele, et osapooled tegutsevad avalike huvide eest, on raske strateegilise kompleksuse tõttu jõuda osapooltel ühisele arusaamisele ja tegutseda süsteemselt riigi tervikliku toimimise nimel. Strateegilise kompleksuse vältimiseks soovitatakse luua võrgustiku sees protseduurireedid ning põhinedes nendele, korraldada koostöö ja võtta vastu otsused (*Ibid.*). Protseduuriiliste reeglite all mõeldakse nii koostöö eesmärkide, tingimuste, struktuuri, otsustusmeetodite, info jagamise reeglite valikut.

Institutsionaalne kompleksus tekitab osapoolte erinevate rutiinide, kultuuride ja toimimisprotsesside tõttu (*Ibid.*). Institutsionaalne kompleksus väljendub selles, et võrgustiku reeglid on ebaselged või konfliktised. Kui jätta see märkimata, siis ebaselged reeglid võivad põhjustada võrgustikusisest usaldamatust. Institutsionaalse kompleksuse vältimiseks aitavad kaasa täpsed ning selgelt sõnastatud reeglid, mida peavad osapooled järgima. Selged reeglid tekitavad kaasatud osapooltel ühtsed arusaamad ja teadmuse ning vähendavad erinevate organisatsioonide siseste harjumuste mõju(*Ibid.*).

Arvatakse, et võrgustiku juhtimine on kõige keerulisem võrreldes teiste mehhanismidega, autonoomsete osapoolte integreerimiseks ja ühise meeskonna loomiseks on suurem koordineerimise vajadus(Bogdanor 2005, 8; Mulgan 2005, 175-176). Võrgustiku püsiv, jätkusuutlik, esmakindel ja tulemuslik toimumine sõltub suuremal määral struktuuri juhust, kelle peamiseks eesmärgiks on võrgustiku efektiivne toimimine (Klijn et al. 1995, 442). Võrgustiku juhi määramisel lähtutakse nurjatute probleemide koordineerimisel kolmest vormist (Provan, Kenis 2007, 233-234):

- Osalejad ise haldavad võrgustikku (*participant-governed networks*)
- Juhtorganisatsioon haldab võrgustikku
- Võrgustiku juht tuleb väljastpoolt (*external network manager*)

Esimese viisi puhul reguleerivad ja koordineerivad võrgustiku osapooled ise oma tegevust. Enesejuhtimine on kõige lihtsam vorm, kus kõik võrgustiku liikmed tegutsevad kollektiivselt ning

juhtimine põhineb formaalsetel või mitteformaalsetel reeglitel (Provan, Kenis 2007, 234-235). Osalejate jagatud juhtimise nõrkuseks on tegevuste detsentraliseeritus (*Ibid.*). Antud vorm on edukas ainult siis, kui kõik osapooled osalevad aktiivselt võrgustikutöös, võrdsetel alustel ja on pühendunud võrgustiku eesmärkidele (*Ibid.*). Enesejuhtimise vorm sobib hästi väikese osalejate osakaaluga võrgustikele.

Teiseks juhtimisviisiks on tsentraliseeritud juhtimine, kus koordineerimine delegeeritakse ühele võrgustiku liikmele, kellel on olemas selleks piisavalt ressursse ja legitiimsust (*Ibid.*). Antud vormis koordineerib juhtorganisatsioon peamised võrgustiku tegevused ja otsused ühise eesmärgi saavutamiseks, mis tihti on tihedalt seotud juhtiva organisatsiooni eesmärkidega. Juhtivorganisatsioon katab ka võrgustiku kulud, kasutades väliseid finantseeringuid või liikmete ühist rahastust (*Ibid.*).

Kolmandaks juhtimise viisiks on võrgustiku väline haldamine. Selleks luuakse spetsiaalselt haldusüksus võrgustiku ja selle tegevuse juhtimiseks. Antud haldusüksus tegeleb ainult koordineerimisega ja ei täida liikmerolli. Sellist tsentraliseeritud juhtimist kasutatakse uue võrgustiku loomisel keeruliste probleemide lahendamiseks selleks, et stimuleerida selle kasvu ja tagada eesmärkide täitmine (Provan, Kenis 2007, 236; Goldsmith and Eggers 2004).

#### **1.4. Uimastiennetuse koordineerimine**

Ennetuse ja uimastiennetuse koordineerimine on ülemaailmne probleem, mis tuleneb sellest, et oli organisatsioonide vaheline koostöö varem minimaalne. Enamik sotsiaal-tervise probleemi lahendajate osapooltest on töötanud või siamaani pigem töötavad eraldiseisvalt või valdkonnapõhiselt. Varem rakendatud poliitika ja programmid on toonud omad tulemused, siiski ei ole lahendatud probleemi täielikult ning eelneva kogemuse põhjal järeldati, et uimastiennetuse eesmärki („tagada lastele, noortele ja täiskasvanutele võimalus elada tervislikke ja ohutuid eluviise mitmes keskkonnas (UNODC et al. 2018, 56) ei ole võimalik täita organisatsioonile tegutsedes autonoomselt. Probleemi leevendamiseks erinevates riikides soovitatakse, tahetakse ja kasutatakse organisatsioonide vahelist koostööd, mida hästi illustreerib *Planet Youth* mudel.

Uimastiennetustegevus jagatakse tasanditeks ehk sihtrühmadeks. Eksisteerib kolm tasandit: universaalne on suunatud kogu elanikkonnale (nt kõigile kooli õpilastele või vanematele) ning teavitab neid terviseprobleemidest, sõltuvustest, teenustest, karistusvttest; valikuline tasand on suunatud gruppidele, kes on näiteks vastuvõtlikumad uimastiprobleemide tekkele ja näidustatud tasand on suunatud riski sihtrühmadele, kelle on näiteks kõrgem risk uimastisõltuvuse tekkele (Bromfield, Holzer 2008; EMCDDA 2019, 14). Lähtudes rahvatervise perspektiivist, pööratakse uimastiennetustöös peamiselt tähelepanu lastele ja noortele (Kristjansson et al 2020b). UNODC & WHO standardite järgi toetatakse ennetustööga laste ja noorte arengut, toimetulekut ja heaolu (UNODC et al. 2018). Kõige väiksemaid proovitakse eemal hoida või edasi lükata nende alkoholi, tubaka kui ka uimastite varast tarvitamist. Laste ja noorte varane psühhoaktiivsete ainete kasutamine kahjustab tarbijate psühhosotsiaalset ja neurokognitiivset arengut ning viib hilisema narkootikumide kuritarvitamise häireni, suurendab akadeemilist ebaõnnestumist, põhjustab vaimse tervise probleeme ja kõrget seksuaalkäitumise ning ennustab tugevalt hilisemat sõltuvust (UNODC 2015, Kristjansson et al 2020b).

WHO ja UNODCi poolt loodud strateegiliste ennetuskomponentide kavandamiseks, rakendamiseks, kontrollimiseks ja hindamiseks on soovitusel, mis haaravad endas pigem võrgustikupõhise iseloomu. Soovituste järgi on ennetuse probleemi tõhusaks koordineerimiseks vaja järgmisi komponente (UNODC et al. 2018):

- Järjepidev erinevate riiklike tasandite integreerimine (riiklik, piirkondlik, kohalik)
- Probleemiga seotud ja huvitatud osapoolte kaasamine. Ei tohi piiritleda osapoolte arvu valdkonnaspetsiifiliselt – lisaks ametnikele võib rakkerühm hõlmata ka MTÜde, ülikoolide, teiste uurimisasutuste, kogukondade, kiriku, erasektori esindajaid
- Kõikide osapoolte struktureeritud ja täpselt määratletud rollid ja vastutus
- Selgete mehhanismide ja tehnilise toe tagamine tõendus põhise poliitika loomiseks otsustajatele ja poliitikakujundajatele
- Tugev juhtiv ja koordineeriv asutus
- Uimastistrateegias välja toodud meetmeid võib rakendada nii projekti- või programmpõhiselt kui ka integreerida olemasoleva poliitikaga, delegeerida rakendamist kohalikele omavalitsustele või osta teenust sisse

WHO (Maailma Terviseorganisatsioon) ja UNODC (ÜRO Uimastite ja Kuritegevuse Büroo) toovad Uimastipoliitika ja Narkootikumide kasutamise ennetamise rahvusvaheliste standardite dokumendis (UNODC et al. 2018, 56) välja osapooli, keda on vaja kaasata uimastiprobleemi lahendamiseks ning kirjeldavad osapoolte ülesandeid.

Tabel 2. WHO ja UNODC - Uimastiennetuse osapooled ja ülesanded

Riigi tasand	UIMASTIENNETUSE OSAPOOLED JA ÜLESANDED			
	Kohalik tasand	Kogukonnad ja MTÜd	Ülikoolid ja teadusasutused	Erasektor
riigi tasandi poliitikakujundajad koordineerivad meetmete väljatöötamist, loovad kvaliteedistandardeid, toetavad vajaliku infrastruktuuri loomist piisava rahastuse abil; pakuvad vajalikku koolitusvõimalust	kohaliku omavalitsuse poliitikakujundajad ja rakendajad pakuvad sekkumist, aitavad kaasa andmete infosüsteemi väljatöötamisele ning arendavad teemaspetsiifilisi oskusi ja teadmisi	kogukondade, MTÜde ja muude organisatsioonide ja valdkondade esindajad nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil toetavad ja aitavad kaasa muutmise rakendamisele, mobiliseerides kogukonda ning mõjutades üheskoos vananenud norme	ülikoolide ja teadusasutuste esindajad analüüsivad andmeid, jälgivad riiklikku ennetuspoliitikat, analüüsivad ja hindavad nii sekkumist eraldi kui ka üldist poliitikat	Erasektor (äriühingud) toetab ja panustab ennetusse ja terviseedendamisse töökohal

Allikas: UNODC, WHO (2018, 56) Koostaja: autor

Lisaks WHO ja UNODCi poolt välja pakutud oluliste kaasatud osapoolte vahel ülesannete jaotuseks, tasub kasutada teiste riikide kogemust selleks, et vältida sarnaste probleemide tekkimist.

### 1.5. Planet Youth mudeli rakendamine

Planet Youth ehk „Islandi ennetusmudel“ on 1990-ndatel Islandis välja töötud ennetusmudel, mis on suunatud uimastitarbimise ennetamisele noorte seas ning põhineb kogukonna ja koostöö printsiibil (Sigfusdottir et al. 2008). Mudel põhineb traditsioonilistel planeerimismudelitel

(iteratiivsed tõendid, mõtisklus, tegevuse tsüklid) ning omab Islandi riigile iseloomulikke jooni nagu näiteks aktiivne kogukonna kaasamine ning sportliku ja tervisliku ajaveetmise võimaluste pakkumine (*Ibid.*).

Islandi mudeli sobiva strateegia väljatöötamine ja integreerimine igapäevapraktikasse on pikaajaline ja nõudlik protsess. *Planet Youth* mudelit saab rakendada ainult piirkonna kogukonna ühiste jõupingutustega, seetõttu kaasatakse koostöösse palju osapooli (Sigfusdottir et al. 2011). Piirkonna all mõeldakse siin konkreetselt määratud territooriumi näiteks üht riiki, kohalikku omavalitsust, linnaosavalitsust või muud väiksemat piirkonda. Töö toimub piirkonniti, sest piirkondade spetsiifika, kultuur ja normid võivad väga erineda ning mudeli efektiivseks rakendamiseks on vaja tegeleda piirkondade probleemidega individuaalselt (*Ibid.*). Selleks luuakse koostöösüsteem, mida võib nimetada ka rakkerühmaks, kuhu kaasatakse teadlasi, poliitikakujundajaid, haldusjuhte ja praktikuid, kes ühekoos tegutsevad noorte uimastite tarvitamise vähendamise eesmärgi nimel (*Ibid.*). Loodud koostöövõrgustiku või rakkerühma üldisemaks ülesandeks on „mobiliseerida kogu ühiskonda uimastivastases võitluses“ (Palsdottir, 2003 viidatud Kristjansson et al 2020b, 63). Mudeli rakendamise edukus sõltub enamasti osapoolte koostööst, kes jagavad omavahel ülesandeid ja vastutust. Meeskonna edukaks toimimiseks peab koordineerimine ja juhtimine olema hästi korraldatud ja läbi mõeldud. Kuna uuritava mudeli eelduseks on vabatahtlik koostöö, kus olulist rolli mängib osapoolte huvi ja motivatsioon nurjatu probleemi lahendamise vastu, siis sellise meeskonna ja keskkonna tekitamiseks on vaja põhineda võrgustiku mehhanismil (Bedwell 2012, 137) ning kasutada vastavaid ressursse ja instrumente.

Mudeli edukaks toimimiseks soovitatakse kasutada ühiseid juhtimispõhimõtteid, mis on otseselt seotud rakendussammudega. Mudeli efektiivseks toimimiseks on vaja esiteks kasutada ennetusmeetodit, mis on mõeldud sotsiaalse keskkonna parandamiseks (Kristjansson et al 2020, 65b). Teiseks toetada laste ja noorte tervist, õppimist ja edukust, haarates kaasa kooli ja kogukonda ning rõhutades koostöö tähtsust, mis on teadlaste arvates väga oluline keskkonna muutmiseks (*Ibid.*, 65-66). Kolmandaks on vaja kasutada kvaliteetseid piirkondlikke andmeid rakkerühma praktiliste otsuste tegemiseks (Kristjansson et al 2020, 66). Neljandaks on vaja luua pühendatud probleemide lahendamiseks rakkerühm, kaasates teadlasi, poliitikakujundajaid, praktikuid ja kogukonna liikmeid, et kasutada osapoolte spetsiifilist teadmist (*Ibid.*). Viiendaks on oluline leida ja jagada piisavaid rahalisi ressursse, rõhutades pikaajalist sekkumist ja jõupingutust, sobitades lahenduse ulatust probleemi ulatusega, et jõuda tulemuseni (*Ibid.*, 66-67).

Lähtudes eelnevalt nimetatud juhtimispõhimõtetest, on Islandi teadlaste poolt välja töötatud 10 sammu, mida soovitatakse läbida rakkerühmal mudeli tööle panemiseks (Kristjansson et al 2020a, 70-79). Protsessi etapid peavad omakorda vastama mudeli juhtpõhimõtetele (Kristjansson et al 2020b, 62-69):

**1. samm: kohaliku koalitsiooni tuvastamine/moodustamine, arendamine ja suutlikkuse suurendamine**

Esiteks, mudeli edukaks rakendamiseks on vaja luua piirkondlik koostööstruktuur ehk rakkerühm, kes hakkab vastutama muudatuste elluviimise eest. Rakkerühma koos hoidmiseks ja koordineerimiseks on vaja rahastada või leida juba tasustatud töötajaid. Rakkerühma võimekuse tagamiseks on vaja kaasata probleemi puutuvaid võtmerollide professionaale (kooli direktoreid, õppejõude, tervisevaldkonna ja omavalitsuse spetsialiste, teadlasi, kogukonna esindajaid, vanemaid, huvitegevuse esindajaid jne) ning otsuste langetamisel konsulteerida kohalike spetsialistidega, kes tunnevad hästi piirkondlikku eripära. Lisaks on oluline kaasata kõneisikuid, kes aitaksid levitada infot ja mobiliseerida ühiskonda.

**2. samm: kohaliku rahastamise kindlakstegemine, arendamine ja suutlikkuse suurendamine**

Teiseks on vaja kaardistada olemasolevaid rahastamisvõimalusi või leida uus pikaajaline rahaline toetus, mida saab kasutada lahenduste elluviimiseks vähemalt viie aasta jooksul, sest sotsiaalsed muutused võtavad palju aega. Oluline on tagada võimalikult püsiv rahastamine, selleks tasub sõlmida leping.

**3. samm: uuringu planeerimine ja kogukonna kaasamine**

Kolmandaks peab rakkerühm tõstma teadlikkust kogukonnas seoses uimastitarvitamise ennetamise eesmärkidega ning tutvustama mudeli üldisemat eesmärki. Strateegilise plaani koostamiseks on vaja saada suur hulk kvaliteetseid andmeid.

**4. samm: andmete kogumine ja töötlemine, analüüsimine**

Neljandaks on vaja kord või kaks korda aastas ette valmistada ja korraldada uuring andmete kogumiseks piirkondlikes koolides (millest informeerida eelnevalt uuringus osalevate 15-16 a. noorte vanemaid). Uuring tehakse, et jälgida regulaarselt õpilaste

ainete tarvitamise määra, tuvastada kohalikult olulisi riski- ja kaitsetegureid, mis mõjutavad ainete tarvitamise määra, ning teha strateegilisi otsuseid, mis on kohandatud igale konkreetsele koolile ja piirkonnale. Andmeid kogutakse konkreetsete koolide kohta selleks, et koostada individuaalsete andmete põhjal tehtud analüüs iga kooli jaoks. Tervisliku ja ohutu keskkonna loomiseks uuritakse lisaks andmeid, mis puudutavad vanemaid ja perekonda, kooli keskkonda, eakaaslaste rühma ja vaba aja veetmist väljaspool kooli.

**5. samm: kogukonna osaluse ja kaasatuse suurendamine**

Viiendaks on vaja mobiliseerida kogukonna aktiivsust, et rakendada ennetusstrateegiat mõjusalt ning muuta sellega üheskoos sotsiaalset keskkonda. Selleks on vaja korraldada inimestele mugaval ajal ja kohas ning mugavatel tingimustel avalikuks suhtlemiseks kohtumisi, millest eelnevalt teavitatakse ning kus pööratakse suuremat tähelepanu kogukonna kaasamisele, informeerimisele, teadlikkuse tõstmisele, uute muustrite tekitamisele.

**6. samm: uuringu tulemuste ja järelduste levitamine**

Kuuendaks on vaja tutvustada koolidele 2-3 kuu jooksul peale andmete korjamist uuringute tulemusi lihtsustatud vormis, kasutades diagramme. Andmete saajateks on lapsevanemad, õpetajad, muud kooli spetsialistid; kõrgema tasandi haldusüksuste esindajad, nagu näiteks piirkondlikud ametnikud ja rahvasaadikud (volikogu- linnaosakogu liikmed). Andmete levitamine tekitab kaasamist ja huvi teema vastu ning aitab üheskoos luua strateegilist lahendust. Õigused andmete, materjalide levitamiseks kuuluvad rakkerühmale. Uuringu tulemuste levitamiseks tasub kasutada kohalikku meediat. Kindlasti on oluline siin järgida andmekaitseõigust.

**7. samm: kogukonna eesmärkide seadmine ja muud organiseeritud vastused leidudele**

Seitsmendaks on vaja seada prioriteedid ja eesmärgid ning kokku leppida strateegias, mis on kooskõlas analüüsi tulemuste, kohalike teadmiste, normide, kultuuri, riskiteguritega. Strateegia ja eesmärgid tuleb individuaalselt kohandada vastavalt probleemi sihtrühmale. Rakkerühmaga seotud inimesed peaksid olema probleemide lahendamises huvitatud ja motiveeritud.

**8. samm: poliitika ja praktika vastavusse viimine**

Kaheksandaks on vaja saavutada kogukonna liikmete ja teadlaste vaheline konsensus kogukonna põhieesmärkide ja strateegia sõnastamisel ning viia need eesmärgid ja mehhanismid kooskõlla praeguse poliitika ja tavadega. Selle kohta on vaja saada haldusjuhtide ja volikogu-halduskogu liikmete toetus ja tugi, kes saavad vajadusel muuta ka haldusakte ja vajadusel kaitsta poliitika muutmise vajadust ka riigi tasandil. Lisaks viia koostöös teiste üksustega kooskõlla loodud strateegia ja poliitika laiemate kogukonna eesmärkidega. Kogukonna juhtimist ja osalemist on vaja toetada ja tugevdada organiseeritud professionaalse tegevuse kaudu.

**9. samm: laste ja noorukite panemine esmase ennetamise keskkonda, sealhulgas levitades sõnumeid ja pakkudes huvitegevust**

Üheksandaks on vaja luua lastele ja noorukitele keskkond, mis vastab strateegilistele plaanidele ning toetab noorte varase uimastitarvitamise vältimist.

**10. samm: korrata punkte 1 kuni 9 igal aastal**

Viimane samm on tulemuste analüüs ja järeltulemuste tegemine selleks, et minna uuele rakendamise ringile. Mudeli loojate arvates on võimalik, rakendades neid samme ja regulaarselt neid korrates, muuta sotsiaalset keskkonda ning läheneda momendile, kus noorte uimastitarvitamine järk-järgult väheneb.

Ennetusmudeli põhisammud on põhjalikult välja toodud ja struktureeritud Islandi mudeli loojate poolt koostatud tabelis (vt lisa 1, Islandi ennetusmudeli 10 põhietapi kokkuvõte).

Islandi mudeli elluviimine on pikaajaline protsess ning eelnevalt loetletud etappide läbimisel kaasnevad erinevad koordineerimise väljakutsed, mis pidurdavad rakendamise protsessi. Mudelit rakendanud riikide kogemuse põhjal puututakse ennetusmeetodi elluviimise protsessil kokku samade koordineerimise väljakutsetega nagu nurjatute probleemide lahendamisel üldiselt. Kõige levinumateks takistusteks on järgmised tegurid (Kristjansson et al 2020, 62-69b):

- Rakkerühma kehv piirkondlik ülesehitus, ebapiisav korraldus ja segadus individuaalsete rollide osas
- Piiratud inimressursid, rahalised vahendid ja aeg pikaajaliste muutuste tegemiseks
- Kogukonna nõrk kaasatus, toetus ning madal aktiivsus rakkerühma kohtumistel ning piiratud huvi kogukonna kaasamise vastu väljaspool informatiivseid kohtumisi
- Strateegia puudus eesmärkide täitmiseks
- Madal poliitiline ja haldusabi



- Kehv ettevalmistus andmete kogumisel, segadus andmete omamisel ja levitamiseõiguse osas ning usaldamatus teadusuuringute vastu
- Suur viivitus rakkerühma protokollide avalikustamisel
- Laste ja noorte vaba aja huvitegevuse piiratud kättesaadavus ning nõrk pühendumus olukorra parandamiseks

Islandi ennetusmudel annab küll üldised põhimõtted ja kava muudatuste elluviimiseks, kuid puuduvad ICSRA poolt konkreetsed koordineerimise ja juhtimise juhised, mis kirjeldaks, kes, millal ja kuidas loob rakkerühma, usaldusliku keskkonna vastastikuseks koostööks, määrab ülesanded ja jagab vastutuse jne. Mudeli elluviimiseks on paika pandud eelnevalt nimetatud põhimõtted, sammud ning lisaks on mõned suunised riigi, maakondliku ja kohaliku tasandi jaoks. *Planet Youth* ennetusmudeli rakkerühma koordineerimiseks võiks sobida *WHO ja UNODC*i poolt antud soovitused mis olid töös juba eelnevalt välja toodud.

Põhinedes teoreetilistel teadmistel, selgus, et nurjatute probleemide parem koordineerimise viis on võrgustikupõhine, mis põhineb aktiivsel kaasamisel ja koostööl, ühiste eesmärkide ja strateegiate loomisel ja koostööd. Uimastiennetuse kui keerulise probleemi lahendamiseks soovitakse kõige rohkem kasutada just võrgustikupõhist koordineerimist, parandades valdkondadeülest ja riigitasandi vahelist koostööd. Lähtudes *Planet Youth* ennetusmudeli teoriast, toimub sotsiaalsete muudatuste elluviimine võrgustikupõhistel instrumentidel ning eduka ennetusmudeli rakendamiseks on vaja läbida 10 põhietappi. Edaspidises empiirilises osas annab autor ülevaate *Planet Youth* mudeli rakendamisest Tallinnas, mis põhineb Islandi mudeli 10 sammul ning teeb koordineerimise analüüsi, mille struktuur põhineb tabelis nr. 1 välja toodud koordineerimise mehhanismide instrumentidel ja ressurssidel.

## **2. PLANET YOUTH ENNETUSMUDELI RAKENDAMINE TALLINNAS**

### **2.1. Taustainfo**

Eesti on Euroopa Liidu uimastisuremuse statistikas liider. 15–64-aastastest sureb Eestis narkomaania tõttu 129 inimest miljoni inimese kohta (EMCDDA 2019, 25). Eesti noorte uimastite tarbimine vanuses 15-16a on olnud tõusutrendis viimase 25 aasta jooksul, mida tõestavad ka viimased Euroopa koolide alkoholi ja teiste uimastite alase uurimisprojekti (ESPAD 2015) tulemused (ESPAD 2015). Uuringu kohaselt oli Eesti õpilaste kanepi tarvitamine ja uute psühhoaktiivsete ainete tarbimine elu jooksul suurem kui ESPADi keskmised Euroopa Liidu riikide näitajad (*Ibid.*). Samal ajal oli muude ebaseaduslike uimastite, nagu kanepi tarvitamine kogu elu vältel ESPADi keskmisega samal tasemel (EMCDDA 2019, 7-8).

Noorte uimastisõltuvuse probleemi lahendamise tegeletakse Eestis juba aastakümneid ning vaatamata sellele ei kao teema aktuaalsus ära. Noorte uimastiennetamiseks luuakse ja kasutatakse erinevaid meetmeid ja ennetusprogramme. Näiteks on noortele suunatud programmid, mis arendavad sekkumise oskust ja aitavad kaasa turvalise ja toetava keskkonna loomisele: *Unplugge; Life Skills Training; Good Behavior Game* ja *SHAHRP* programm (Streimann 2015). On perepõhised ja vanemlusprogrammid - *Incredible Years, Strengthening Families, Guiding Good Choices, EFFEKT* (*Ibid.*), mis toetavad vanemlike oskuste, nt probleemilahendamise ja järelevalve arendamist, vägivalla puhul enesekehtestamist. Lisaks koostatakse strateegilisi dokumente ja tegevuskavasid, näiteks üleriigiline rahvastiku tervise arengukava (Sotsiaalministeerium 2008), Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika valge raamat (Siseministeerium 2014) ning selle elluviimise lõpphindamise raportid (Siseministeerium 2019b) ning siiaamaani otsitakse efektiivsemaid lahendusi. Probleemi leevendamise eesmärgi nimel tegutseb nii riiklikul kui ka regionaalsel tasandil Eestis kordades rohkem kui 20 organisatsiooni ja huvigruppi.

Noortele suunatud uimastiennetustöö loomise, edendamise ja toetamisega tegelevad järgmised riigi tasandi organisatsioonid (Moskaljova 2020):

- Sotsiaalministeerium vastutab universaalse ennetuse eest vanematehariduse ja teavituse abil; varase märkamise ja sekkumisele suunamise eest; kahjude vähendamise ja ravi eest;

taasühiskonnastamise teenuse eest ning järelevalve seire ja hindamise eest(Siseministeerium 2014, 41);

- Justiitsministeerium vastutab järgmiste meetmete eest: kuritegevuse vähendamise strateegia; karistusseadustiku õigusruumi analüüs; uimastipakkumise vähendamine vanglates, raviteenuse osutamine ja taasühiskonnastamise teenus(Siseministeerium 2014, 41);
- Siseministeerium vastutab järgmiste meetmete eest: strateegia juhtimine uimastiennetuse valitsuskomisjoni kaudu; narkootikumide pakkumise vähendamine; kogukonna kaasamise pakkumise vahendamine ning panustamise ennetus läbi sotsiaalpartnerite(Siseministeerium 2014, 41);
- Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikud ja poliitikakujundajad tegelevad riikliku tervisepoliitika arengu kujundamisega(Siseministeerium 2014, 41);
- Rahandusministeerium vähendab uimastite pakkumist läbi Maksu- ja Tolliameti tegevuse;
- Politsei- ja Piirivalveameti teenistujad loovad ja levitavad teaduspõhiseid teabematerjale, teostavad pidevalt kontrolli;
- Tervise Arengu Instituudi töötajad uurivad ja hindavad rahvastiku terviseseisundit ja tervisemõjureid; tegelevad tervise edendamise; korraldavad tervise- ja sotsiaalteenuseid; aitavad luua tervisepoliitikat (Tervise Arengu Instituut, 2020 b);
- Sotsiaalkindlustusamet määrab ja maksab toetused ja hüvitised (RTL 2008, 72, 1014, § 2);
- Tallinna linna tasandil loovad noorte uimastiennetustööks kaasa järgmised asutused ja spetsialistid;
- Sotsiaal- ja Tervishoiuameti teenistujad koordineerivad ja korraldavad Tallinna linnas elanike haiguste ennetamisele ja tervise edendamisele suunatud tegevusi ja sotsiaalhoolekannet (RT IV, 30.08.2013, 1);
- Haridusameti teenistujad stimuleerivad ja toetavad ennetustöö korraldamist haridusasutustes;
- Spordi- ja Noorsooameti spetsialistid ja eriti mobiilsed noorsootöötajad loovad ja hoiavad noortega usalduslikku kontakti ning seeläbi toetavad, tõstavad noorte teadlikkust ja hoiavad ära varase uimastitarbimise (TSNA, 2020 a);
- Noortekeskuste spetsialistid pakuvad lastele ja noortele vabatahtlikkuse alusel osalemise võimalusi, toetavad nende aktiivsust ja toimetulekut ühiskondlikus elus, tõstavad noorte teadlikkust (TSNA, 2020 b);
- Linnaosavalitsuste terviseedendajad koordineerivad terviseedendust linnaosas; käivitavad terviseedenduslikud tegevused; kaasavad rahvast tervise

edendamisele; sotsiaalhoolekande spetsialistid tegelevad sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste osutamise (RT IV, 27.06.2013, 69, § 3);

Lisaks eelnevalt nimetatud riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandi asutustele on oluliseks osaks ennetustöös kogukond: tervisevaldkonna professionaalid, kellel on uimastivaldkonnas oma tööalane roll; koolide spetsialistid, spordi- ja huviringide õpetajad, erinevate mittetulundusorganisatsioonide esindajad, lapsevanemad, kes moodustavad iga noore ümber tervisliku kogukonna.

Uimastiennetus on suur osa Eesti ennetusvaldkonnast, kuna hõlmab endas või on mõjutatud teistest sotsiaalsetest probleemidest, mille lahendamise tegelevad otseselt ja kaudselt kõik avaliku sektori asutused (Siseministeerium, 2019a). Ennetustöö valdkonna koordineerimise keerukus eksisteerib Eestis nii riiklikul ja piirkondlikul tasandil kui ka tasanditevaheliselt (Streimann et al. 2020, 103). Eesti ennetustegevuse valdkonnas puututakse kokku nurjatute probleemide koordineerimise väljakutsetega (Siseministeerium, 2019a). Esiteks planeeritakse ennetustööd enamasti detsentraliseeritult ehk asutusepõhiselt ning puudub ennetuse süsteemi tervikpilt, kuna ennetustööga tegelevate organisatsioonide vahel puudub jätkusuutlik valdkondade ülene koostöö ning strateegiliste plaanide ja tegevuste koordineerimine (*Ibid.*). Teiseks ei eksisteeri juhtivorganisatsiooni ega selleks loodud mandaati, kes võiks tegeleda ja vastutada valdkondade ülese ennetustöö koordineerimise eest (Siseministeerium, 2019a) ning koostöö toimub põhiliselt isiklike suhete tasandil (Siseministeerium 2014). Kolmandaks eksisteerivad ennetustegevuste dubleerimine ja lüngad, mis võivad olla põhjendatud nõrga infovahetusega. Neljandaks erineb organisatsioonide kompetents ning osapooled ei pruugi piisaval määral tajuda oma vastutust või võimalikku potentsiaali ennetuses, mistõttu võivad jääda osad koostöö võimalused ja ressursid üldse kasutamata või kasutatakse neid mitteotstarbekalt (Siseministeerium, 2019a).

Eelnevalt nimetatud probleemide leevendamiseks oli 2019. aastal kujundatud Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Riigikantselei, Tervise Arengu Instituudi, Sotsiaalkindlustusameti ning Politsei- ja Piirivalveameti ennetuse valdkonna ekspertide poolt „Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon“ (Siseministeerium, 2019a). Uus kontseptsioon tõstis esile Eesti ennetustöö valdkonna killustatuse ja segmenteerituse probleem. Lisaks suurenes vajadus ühtse valitsemise järele, mis toetaks alandada tarvidust valkonnaspetsiifiliste ennetustegevuste järele ning aitaks vältida tegevuste dubleerimist (Siseministeerium, 2019a, 1).

Lähtudes kontseptsioonist, planeeritakse ennetustöö koordineerimise probleemide lahendamiseks luua Eestis kompetentsikeskust, kes hakkab koordineerima valdkondadevahelist koostööd, juhtima ennetuse eesmärkide seadmist ja tulemuste saavutamist valdkondadeülel, vastutama strateegilise süsteemi töö eest.

Edaspidi uuritakse töös *Planet Youth* noorte uimastiennetuse mudeli rakendamist ja rakkerühma koordineerimist, mis toimub nii valdkondadeülel kui ka riigi erinevate tasandite vahel. Valdkondadeülese kontseptsiooni ja Eestis kompetentsikeskuse loomine võib tulevikus mõjutada *Planet Youth* mudeli rakendamist näiteks osaleda koordineerimise protsessis. Praegu toimub mudeli ellu viimine eelnevalt kirjeldatud ennetustöö valdkondadeülese hästi koordineerimata keskkonna kontekstis.

Tallinn on esimene ja ainukene linn Eestis, kus katsetatakse *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamist viimase kaheksa aasta jooksul (Juurak 2019). Mudeli elluviimine toimub siiaaani ning rakendamist saab jagada kolmeks etapiks. Esimene etapp algas 2012. aastal Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti eestvedamisel, kui Tallinn liitus *Planet Youth* rahvusvahelise projektiga (*Ibid.*). Selleks lõi Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, kelle üheks ametiülesandeks on koordineerida terviseedendust pealinnas, koostöörühma ning püstitas esialgse eesmärgi - kaardistada uimastite kuritarvitamise tase, leida asjakohased uimastitarbimisega seotud riskid ja formuleerida edaspidised kaitsetegurid (ICSRA, 2019, 4). Eesmärgi täitmiseks viidi läbi esimeste aastate jooksul uuringuid 15-16. aastaste koolinoorte seas, mille abiga kaardistati regulaarselt uimastite kuritarvitamise tase (Tomberg 2019). Uuringutest saadud infot kasutati kohalike strateegiliste plaanide paika panemiseks ning pikaajaliseks tegutsemiseks. Koostöörühma tegevus piirdus ainult sellega rahaliste ressursside puuduse tõttu. Esimene etapp sai väga oluliseks, kuna see andis tõe edasiseks mudeli arenguks ja mõjutas töörühma edasist moodustamist ja selle koordineerimise struktuuri. Näiteks said võrgustiku selgroojaks need liikmed ja organisatsioonid, kes olid esimesest etapist alates kaasatud ühise töö protsessi.

Teiseks etapi alguseks saab nimetada momenti, kui paralleelselt Tallinnas käivate tegevustega puutusid Justiitsministeeriumi esindajad kokku *Planet Youth* mudeli rakendamise edulugudega teistes Euroopa riikides. Saades inspiratsiooni teiste riikide edust, tekkis Justiitsministeeriumi ametnikel soov katsetada Eestis vastava mudeli rakendamist. Niiviisi algas 2017. aastal Justiitsministeeriumi ja Tallinna linna omavaheline koostöö ning mudeli katsetamise ettevalmistamise protsess. Projekti realiseerumiseks sai Justiitsministeerium rahalised ressursid

Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi 2014-2021 programmist *Local Development and Poverty Reduction* (käskiri nr. 72). ning 2020 aasta alguses allkirjastati Justiitsministeeriumi ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti vahel koostööleping, mis reguleerib projekti elluviimist järgmiste 2020-2022. aastate jooksul (NR 7-8/1228). Sellega algas mudeli rakendamise kolmas etapp.

Vaatamata sellele, et koostööleping oli sõlmitud 2020. aasta alguses, tänu Justiitsministeeriumi abil saadud finantseerimisvahendid, loodi rakkerühma ning alustati aktiivselt ettevalmistustööd mudeli elluviimise nimel juba aasta varem. Seetõttu uuritakse ja analüüsitakse töös ennetusmudeli rakendamist alates 2019. aastast. Lähtudes allkirjastatud mudeli rakendamise koostööleppes, on saanud protsessi eestvedajateks riigi poolt Justiitsministeerium ja Tallinna kohaliku omavalitsuse poolt Sotsiaal- ja Tervishoiuamet. Viimane loetletud organisatsioonidest sai projekti peakoordinaatoriks ehk juhiks kohaliku omavalitsuse tasandil ja hakkas vastutama rakkerühma eest(NR 7-8/1228).

Lähtudes koostööleppes nr. 7-8/1228 on kahe juhi vahel jaotatud projekti rakendamisega seotud tegevused nagu näiteks Justiitsministeerium vastutab terviseedendajate nõustamise, toetamise ja koolitamise eest; teenuste pakkujatega läbirääkimiste eest; finantseerimise eest; sisulise toe eest tegevuste kavandamisel ja elluviimisel (NR 7-8/1228). Sotsiaal- ja Tervishoiuamet vastutab linnaosade võtmeisikute nimetamise eest; linnaosade tegevuskavade planeerimise, juhtimise ja tulemuste analüüsimise eest; osalevate koolide valimise ja motiveerimise eest; uuringu läbiviimise ja tulemuste algse analüüsimise eest(*Ibid.*).

Tallinnas linnas loodud rakkerühma kuulub 14 osapoolt ning 12 erinevat asutust - Tallinna Haridusamet, Tallinna Koolitervishoiu Sihtasutus, Lasnamäe, Pirita, Kesklinna, Põhja-Tallinna, Kristiine, Mustamäe, Nõmme, Haabersti linnaosavalitsused, Justiitsministeerium ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet. Rakkerühma koosseis on toodud välja lisa 2.

Rakkerühm on kokku kutsunud selleks, et katsetada kogukonnapõhise ennetustöö PY mudeli rakendamist pealinnas ning töötada välja jätkusuutlik lahendus kogukondliku ennetuse rakendamiseks pärast projektiperioodi lõppu (NR 7-8/1228, 13). Kokku kutsutud meeskond tegutseb ühiste eesmärkide, missiooni ja strateegia nimel. Rakkerühma ülesandeks on „ühiselt koostada linnaosapõhised tegevuskavad laste ja noorte ja riskikäitumise ennetamiseks“ , rakendada neid (NR 7-8/1228,14). Rakkerühma kuuluvad oma alade tasustatud spetsialistid, kes

täidavad oma ametikohustusi ning eksisteerivate kohustuste ja võimaluste põhiselt toimub tööjaotus. Seetõttu kuuluvad rakkerühma linnaosavalitsuse terviseedendajad, oma haldusala ennetusmudeli eestvedajad ja vastutajad, kelle tegevust nii antud projekti raames kui ka igapäevaselt koordineerib Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiu amet (RT IV, 30.08.2013, 1). Terviseedendajad loovad omakorda linnaosas kohaliku tervisemeeskonna, kes saavad edaspidi planeerida, ellu viia ja hinnata ennetustegevusi; katsetavad koolides vanema ja lapsevanema lepet (lepingu lisa 2). Tallinna Tervishoiu SA esindaja täidab eksperdi ja nõustaja rolli ning vastutab regulaarsete kooliuuringute läbiviimise eest (NR 7-8/1228). Haridusamet koordineerib terviseedendust kohalikes koolides, üheskoos Tallinna Tervishoiu SAga korraldab uuringute läbiviimist koolides ning omakorda täidab rakkerühmas eksperdi rolli. Antud tööjaotus on formeerunud intervjueeritavate arvates loomupäraselt, põhinedes osapoolte töökohustustele ning eelnevale kogemusele.

## 2.2. Metoodika

Käesoleva magistritöö raames tehakse kvalitatiivne juhtumianalüüs, milleks koguti informatsiooni dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuude teel. Kvalitatiivset uurimisviisi kasutati eesmärgiga paremini mõista juhtumit, arvestada ja seostada koordineerimise meetodit olemasolevate asjaoludega. Dokumendianalüüs andis põhilise informatsiooni *Planet Youth* ennetusmudeli taustast, rakkerühma ülesannetest, tegevustest, finantseerimisest. Lisaks dokumentidele kasutas autor erinevaid veebiartikleid. Saadud informatsiooni kasutas autor taustainfo loomiseks ning poolstruktureeritud intervjuude küsimuste ettevalmistamiseks.

Dokumendianalüüsiks olevat informatsiooni ei olnud palju. Peamisteks dokumentideks on Justiitsministeeriumi ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti vahel allkirjatatud käskkiri nr. 7-8/1228. ja selle lisad. „Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra toetused 2014-2021 Programm „*Local Development and Poverty Reduction*“ Alaealiste erikohtlemise süsteemi loomine,; Sotsiaalministeeriumi käskkiri nr. 72 (05.11.2019), nr. 5 (17.01.2020) ja nende lisadokumentid. Samuti kasutas autor *Planet Youth* ennetusmudeli raames tehtud 2019. aasta uuringut „*Substance use and social factors*“ (ICSRA 2019), Õpetajate Lehes (Juurak 2018), Haabersti ja Mustamäe linnaosavalitsuste lehtedes ilmunud *Planet Youth*'i teemalisi artikleid. Lisaks kasutas autor aastakonverentsil „Turvaline Tallinn 2019“ (Reest 2019) ja Reykjavíkis toimival „*Planet Youth*“

konverentsil jagatud informatsiooni. Tallinna linna dokumendi infosüsteemist ei ole leitud ühtegi avaliku dokumendi, mis oleks seotud *Planet Youth* mudeli ellu viimisega.

Poolstruktureeritud intervjuu tüüp valiti paindlikkuse ja piiratud küsimuste arvu tõttu. Antud intervjuu viis aitas modifitseerida ja täiendada ettevalmistatud küsimusi vastavalt iga vastaja taustale ning saada sügavamad teadmised uuritavast probleemist. Intervjuude käigus sai autor infot rakkerühma juhtimise, struktuuri, eesmärkide, ülesannete ja koostöö kohta. Samuti jagasid intervjuueeritavad oma hinnanguid rakkerühma toimimisele ja koordineerimisele.

Intervjuueeritavate valimi koostamisel lähtus autor printsiibist, et kõik intervjuueerivad peaksid kuuluma *Planet Youth* rakkerühma või olema tihedalt sellega seotud ning olema erinevate ametiasutuste esindajad. Antud printsiibi põhjenduseks sai vajadus privaatsete arvamuste ja lisainformatsiooni järele rakkerühma koordineerimisest erinevate osapoolte vaatenurkadest ning seetõttu oli vaja intervjuuerida rakkerühma liikmeid, kes on hästi kursis rakkerühma tööga. Uuritud rakkerühma kuulub 14 peaosapoolt, pooli nendest õnnestus intervjuuerida käesoleva töö raames. Valimi moodustamisel püüdis autor kaasata erinevate tasemete osapooli ehk keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ametite ja linnaosavalitsuste esindajaid. Lisaks sellele püüdis autor saada terviklikku pilti *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamise ja ettevalmistamise etappidest, seetõttu kaasas neid esindajaid, kes on olnud *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamisega seotud esimestest etappidest. Uuringu intervjuueeritavateks on Justiitsministeeriumi, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti, Haridusameti, Tallinna Koolitervishoiu Sihtasutuse, Mustamäe, Haabersti ja Nõmme Linnaosa Valitsuse esindajad (Lisa 3). Intervjuude käigus saadud informatsioon on subjektiivsed arvamused ja hinnangud. Vastajatele lubati jätta arvamused anonüümseks ning mitte seostada arvamust konkreetse asutuse või isikuga. Tekstisestest intervjuude nummerdus ei vasta intervjuueeritavate nimekirja järjekorrale.

Intervjuude läbiviimiseks eeldas autor kohtumist intervjuueeritavatega silmast silma, kuid COVID-19 pandeemia ja Vabariigi Valitsuse poolt riigis kehtestatud eriolukorra tõttu pidi autor kasutama alternatiivina veebivahendeid. Intervjuupalve oli edastatud võrgustiku liikmetele märtsi lõpus, sellele vastasid seitse inimest. Intervjuud toimusid elektroonselt, kasutades *Messengeri*, *MS Teamsi* ja *Outlooki* keskkondi, ajavahemikus 21.03-23.04.2020. Üks intervjuueeritav eelistas vastata küsimustele kirjalikult e-maili teel. Kõik ülejäänud intervjuud on helisalvestatud. Intervjuude summaarne kestus on 215 minutit. Ühele intervjuule kulus umbes 30 minutit. Peamised intervjuuküsimused on välja toodud töö Lisas 3. Intervjuude teel saadud informatsioon



on transkribeeritud, kasutades TalTech Keeletehnoloogia labori rakendust (<http://bark.phon.ioc.ee/>) ning läbi töötatud käsitsi, tuues välja vastajate peamised nägemused ja mõtted *Exceli* tabelis ja analüüsitud teoreetilise kirjanduse alusel, põhinedes töö eesmärkidele ja lähtudes uurimisküsimustest. Andmete analüüsimisel kategoriseeriti intervjueeritavate vastuseid koordineerimise instrumentide ja ennetusmudeli rakendamise sammude põhiselt.

### 2.3. *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamise analüüs

Autor keskendub antud peatükis *Planet Youth* rakkerühma tegevuste kirjeldamisele ennetusmudeli elluviimise 10 etapi põhjal (lisa 1.) ning rakkerühma koordineerimise analüüsile, mille struktuur põhineb teooriaosa koordineerimise mehhanismide instrumentidel ja ressurssidel (Tabel 1). Autor analüüsib rakkerühma juhtimist, alustades 2019. aastast, millal kutsuti kokku rakkerühm ning algas rakkerühma osapooltevaheline koostöö. Empiiriline analüüs põhineb teoreetilises kirjanduses välja toodud Tabelis nr. 1 ehk koordineerimise mehhanismide instrumentidel ja ressurssidel ning *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamise 10 sammul (lisa 1). Töö tulemusena annab autor süstemaatilise ülevaate *Planet Youth* mudeli rakendamisest Tallinna linnas ning rakkerühma koordineerimisest ja väljakutsetest, millega puututi kokku mudeli elluviimisel.

Tabel 5. Ennetusmudeli elluviimine sammude põhiselt

UIMASTIENNETUSE OSAPOOLED JA ÜLESANDED		
Etapid	Mis on tehtud?	Mis on tegemata?
1. samm: kohaliku koalitsiooni tuvastamine/moodustamine, arendamine ja suutlikkuse suurendamine	Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiu ameti poolt loodi mudeli elluviimiseks rakkerühm, kuhu kuuluvad tasustatud töötajad. Lisaks on loodud riigi tasandil (Justiitsministeeriumis) projektijuhi ja projektikoordinaatori ametikohad, kes vastutavad ja toetavad mudeli rakendamist Tallinnas ning edaspidi ka üle Eesti. Rakkerühma suutlikkuse suurendamise ja arendamise eest vastutavad projekti riiklikud ja piirkondlikud juhid ning see toimub konverentside, koolituste ja	Rakkerühma ei ole kuulu probleemi puutuvaid võtmerollide professionaale, näiteks kooli direktoreid, õppejõude, teadlasi, kogukonna esindajaid, vanemaid, huvitegevuse esindajaid jne. Neid kaasati eeltöö etappides ning kutsutakse kokku hiljem alates viiendast etapist. Ühiskonna mobiliseerimist suures mahus ei toimu. Kõneisikute arv ja sihtrühmad ei ole kitsalt suunatud, sest kõneisikuteks on kaasatud ainult valdkonna eest vastutav abilinnapea ja linnapea ehk kaks poliitikut, mis kuuluvad ühte erakonda.



organiseeritud vastused leidudele	liikmed analüüsi tulemustest ja kohalikest eripäradest.	
8. samm: poliitika ja praktika vastavusse viimine	Poliitika ja praktika vastavusse viimine ei ole veel tehtud ning rakkerühm on alles ettevalmistamise etapis, kus alt üles rakkerühma juhi ja linnaosavalitsuse esindajate poolt suurendatakse poliitikute teavitust ning tegeletakse nende tajumise muutmiseks.	Planeeritakse teha: saavutada kogukonna liikmete ja teadlaste vaheline konsensus kogukonna põhieesmärkide ja strateegia sõnastamisel ning viia need eesmärgid ja mehhanismid kooskõlla praeguse poliitikaga
9. samm: laste ja noorukite panemine esmase ennetamise keskkonda, sealhulgas levitades sõnumeid ja pakkudes huvitegevust	See etapp pole veel läbitud, kuid rakkerühma strateegiliste plaanide elluviimise abil tehakse juba praegu linnaosapõhiselt väikesi muudatusi.	Planeeritakse teha: kuna tegemist on lühiajalise pilootprojektiga, siis selle raames planeeritakse luua lastele ja noorukitele keskkond, mis vastab strateegilistele plaanidele ning toetab noorte varase uimastitarvitamise vältimist konkreetselt määratud sihtrühmas näiteks koolipõhiselt.
10. samm: korrata punkte 1 kuni 9 igal aastal	Tallinnas toimub pidevalt ainult kooliuuringute läbiviimine.	Planeeritakse teha: tulemuste analüüs selleks, et saada pikaajalist toetust ja minna uuele rakendamise ringile ning läheneda momendile, kus noorte uimastitarvitamine järk-järgult väheneb.

Allikas: Koostöölepe nr 7-8/1228; Tomberg 2019; Juurak 2019; Reest 2019; Stolitsa 2019; läbiviidud interjuude teel saadud infot.

Koostaja: *autor*

Tuginedes saadud dokumentide, aritklite ja intervjuude teel informatsioonil saab teha järgmist kokkuvõtet Islandi mudeli loojate hinnangul on võimalik ühe aasta jooksul realiseerida terve projekt, läbides rakendamise 10 sammu(lisa 1). Tallinnas toimub *Planet Youth* mudeli elluviimise protsess juba 8 aasta(Tomberg 2019). t ning praeguse hetkeseisuga on 7 etappi 10st läbitud. Projekti elluviimise protsess venis, vastajate arvates, Tallinnas palju aastaid finantsilise toetuse puuduse tõttu. Justiitsministeeriumi kaudu saadud projektipõhine välisrahastus oli väga lühiajaline, mis teoreetiliselt ei võimalda näidata projekti lõpus suuri sotsiaalseid muutusi (Kristjansson et al 2020b, 62-69). Rakkerühma loomine, tööle panemine, eesmärkide seadmine ja strateegiliste plaanide kirjutamine on edukalt läbitud. Kooliuuringute planeerimine ja korraldamine sai Tallinnas juba heaks kombeks ning ning oli läbi viidud juba 4 korda(Tomberg 2019). Uuringu andmete läbitöötamise ja analüüsimise protsess, vastajate arvates, pole veel nii kiire, kui peaks(*Ibid.*). Siiski uuringutest saadud tulemused on väga põhjalikud ja sünteesisitud

koolide kaupa ning koostatud graafikud lihtsasti loetavad. Uuringu tulemuste ja järelduste levitamine pole veel oma eesmärgi saavutanud, mis tähendab, et saadud andmed pole kõigile vabalt kättesaadavad. Neid ei levitata aktiivselt meedia kaudu ega avalikustata Internetis. Andmeid kasutatakse pigem rühmade, koolide, kohalike ametnike ja poliitikute sisetöö jaoks. Kogukonna ja ekspertide kaasamine toimub autonoomselt ja läbipaistmatult linnaosapõhiselt läbi tervisemeeskonna. Igas piirkonnas toimub antud protsess erinevalt, mistõttu on raske hinnata kaasamise kvaliteeti. Poliitika ja praktika vastavusse viimine ning lastele ja noortele turvalise keskkonna loomise etapid on veel läbimata. Vaatamata sellele toimub eeltöö, nagu näiteks andmete levitamine poliitikute seas ja linnaosapõhine koostöö koolide ja vanematega, aktiivselt. Iga-aastane tegevuste kordamine on veel kõige suurem rakkerühma väljakutse, kuna regulaarseks tegevuseks on saanud ainult uuringute läbiviimine ning ülejäänud tegevuste integreerimine igapäevase poliitika ja praktikaga hakkab toimuma alles peale pilootprojekti tulemuste kättesaamist.

## **Rakkerühma koordineerimise analüüs**

### **Võim**

Rakkerühma koordineerimine on võrgustikumehhanismi instrument, mida kasutatakse sellepärast, et koostöösse on kaasatud erinevad eraldiseisvad asutused, kelle vahel puuduvad hierarhilised sidemed, käsuliinid, turu tüüpi lepingulised suhted ja tulemuspõhisus. (Intervjuu 6) Üks intervjuueeritav ütleb, et kaasatud osapooli ei saa nimetada võrdseteks, kuna nendeks on nii keskvalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse asutused ning lisaks sihtasutus. Samas vaatamata eksisteerivale asutuste tasemete erinevustele proovitakse, kõikide vastajate arvates, korraldada koostööprotsessi ühisel võimutasemel. Siiski ei tunne varem nimetatud osapooled erineva tausta, kogemuse ja positsiooni tõttu ennast võrdselt. On oluline mainida, et kaasatud liikmed on erineva taustaga. (Intervjuu 4) Mõned nendest on aastaid tegutsenud üheskoos ühe eesmärgi nimel ning on saanud autoriteetseks valdkonna eksperdik. Teised on uued spetsialistid, kes on vähe puutunud kokku uue spetsialiseerimise valdkonnaga ja ei oma mingeid varasema koostöö kogemusi ja isiklikke suhteid. (*Ibid.*)

Rakkerühma liikmete võimu kandjaks nimetatakse ainult kohaliku omavalitsuse kõrgema positsiooni juhti, kes vastutab mudeli elluviimise eest, ning finantsilise ja informatsiooni ressursi

omanikku, kelleks on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet. Näiteks koolides läbi viidud uuringu analüüsi ja tulemuste levitamise eest vastutav organisatsioon ehk rakkerühma juht omab täielikku informatsiooni ning sellega võimu, mis põhineb otsustamise võimalusel, kuidas, millal, kellele ja mil määral avalikustada informatsiooni. Intervjuude vastuste põhjal võib järeldada, et informatsioonil põhinevat võimu kasutab rakkerühma juht oma huvides, kooskõlastamata tegevust teiste liikmetega, mida toovad välja viis seitsmest intervjueritavatest.

Tulenevalt intervjuudest saadud informatsioonist, toimub finantsilise toetuse eraldamine ja koordineerimine Tallinna linna tasandil rakkerühma juhi ehk Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti kaudu. Rahalise ressursi kandja reguleerib ja korrigeerib linnaosapõhist ennetustegevust, kasutades Justiitsministeeriumi poolt volitatud õigust ressursside jagamiseks(7-8/1228). Poolte intervjueritavate arvates suurendab antud õigus juhi rolli tähtsust ja võimu teiste osapoolte üle, kuna lisaks projektipõhistele aruandluse protseduurireeglitele võib juht antud võimu abiga määrata oma reegleid ning kriteeriume. Vastajate hinnangul ei ole finantsilised protsessid läbipaistvad, kuna iga linnaosa lahendab finantsilised küsimused eraldi rakkerühma juhiga.

### **Eesmärgid**

Kaks intervjueritavat ütlesid, et *Planet Youth* ennetusmudeli rakendamine ja osapooltevaheline koostöö on vabatahtlik ning koordineerimisel kasutatakse pehmeid ja paindlikke juhtimismeetodeid. Liikmete arvates väljendub paindlikkus nii eesmärkide sõnastamisel, tegevuskavade ja ennetusmeetodite kasutamisel kui ka tähtajaliste kohustuste täitmisel.

Rakkerühma liikmed tegutsevad ühe eesmärgi nimel, mis oli ühiselt formuleeritud. Intervjuutavad 1, 3 ja 6 oma jutus teadvustasid, et antud protsess ei ole lihtne, sest sõltub paljudest aspektidest. Eesmärgi seadmine sõltub, rakkerühma liikmete arvates, nii ametitegevustest, riiklike ja Tallinna rahvastiku arengukavade eesmärkidest kui ka peab olema kooskõlas *Planet Youth* ennetusmudeli ja finantseeritava fondi eesmärkidega. Antud aspekt, et mudeli eesmärk peab olema kooskõlas eelnevalt nimetatud dokumentides püstitatud eesmärkidega, on samade intervjueritavate arvates lihtsustanud sihiseadmise protsessi ning vähendanud sisulise kompleksuse probleemi.

Tegevuskavade eesmärke pannakse paika varem küsitluste teel kogutud andmete analüüside põhjal. Kuna noorte uimastisõltuvuse teema on aktuaalne, siis korjatakse pidevalt vajalikku sisendit olukorra hindamiseks. Tulenevalt teisest intervjuust selgus, et ühiste eesmärgi seadmine käib igas linnaosas eraldi, kus iga asutus valib autonoomselt enda jaoks prioriteetsema probleemi

ning määrab vastavalt sellele ennetustöö sihi. Hiljem süstematiseeritakse ja pannakse rakkerühmas ühine laia fookusega strateegiline eesmärk. Antud protsess on sarnane turumehhanismiga, kus soovitakse osapooltevahelise koostöö kaudu saavutatud kooskõlastatud tulemust. Siiski ei ole võrgustiku tegevused eriti tulemusetele orienteeritud, vaid sisenditele orienteeritud.

Koolides läbi viidud küsitluse tulemused kinnitasid, vastajate sõnade põhjal, noorte probleemide erinevust vastavalt piirkonna sotsiaalsele ja keskkondlikule kontekstile. Seetõttu strateegia planeerimisel kasutatakse Tallinnas linnaosapõhist lähenemist ning arvestatakse kultuuriliste, majanduslike ja keskkondlike aspektidega. Suur piirkondlik erinevus ja organisatsioonide autonoomsus tekitab strateegilise kompleksuse probleemi. Kuus seitsmest retsensendist on toonud välja, et kompleksus seisneb mitte ainult piirkondlikes erijoontes, vaid ka esialgselt eksisteerivates organisatsioonide strateegilistes plaanides ja poliitilistes ambitsioonides, mida kaitseb iga osapool.

Strateegiliste tegevuskavade koostamisel on märganud intervjueeritavad 1, 6, ja 7 liikmetevahelist konkurentsi. Üks vastaja näeb seda hea konkurentsina paremate ennetusmeetmete leidmisel ja katsetamisel. Teised näevad seda varatu konkurentsina, kus soovitakse täita enda eesmärki ja olla edukam võrreldes teistega. Samas seostatakse konkurentsi olemasolu usalduse puudusega, mida analüüsitakse hiljem. (Intervjuu 6)

Enamus intervjueeritavad oma jutus teadvustasid, et rakkerühma väärtused on enam-vähem võrdsed, kuna need kattuvad eesmärkide saavutamiseks. Mis puudutab kultuuri ja missiooni, siis nende loomiseni ei ole võrgustiku liikmed veel jõudnud või on need tahtlikult ära jätnud. Üks intervjueeritavat ütlesid, et võib seda põhjendada asjaoluga, et valdkondadeülese probleemi lahendamisel, kaasates osapooli erinevatest instantsidest, kulub palju aega igale protseduurile ning mõnikord jäetakse aja säästmiseks see instrument ära. (Intervjuu 6) Samas võib põhjenduseks olla ka see, et posthierarhilises koordineerimissüsteemis ei näe juhid ja liikmed vajadust kultuuri, visiooni ja suhtlusreeglite arutamiseks ja loomiseks ning piiratud ajalise ressursi pärast soovivad nad kiiresti edasi liikuda konkreetsemate toimingute juurde, mis nende arvates võimaldavad kiiremini jõuda eesmärkideni.

Kõik intervjueeritavad on kinnitanud mitteformaalsete suhete olemasolu. Intervjueeritav 4 on märganud, et kõige olulisemad otsused ja lepped toimuvad läbi osapoolte isiklike suhete. See on väikese riigi omapära, mis toetab valdkondadeüleste probleemide lahendamist. Viis

intervjueeritavad töid välja, et on mõnede osapoolte vaheline mitteformaalne suhtlus isiklikum ja sõbralikum kui teistel, seda põhjustab varasema koostöökogemuse olemasolu. Mitteformaalne suhtlus sünnib siis, kui läbirääkimiste käigus arutatakse ka muid teemasid või vahetakse koostöökeskkonda (Bouckaert et.al 2010). Näiteks läbitakse üheskoos koolitus, kus pannakse osapooled teistmoodi koordineerima omavahel, või osaletakse konverentsil, kus veedetakse aega koos ja hakatakse üksteist paremini tundma. Ühe intervjueeritav tõdes, et ei pöörata eraldi mitteformaalsete suhete loomisele rakkerühma koordineerimisel tähelepanu. (Intervjuu 2) Samas ei loo juht teadlikult formaalsemat atmosfääri ja eri suhtlemistasandit võrgustiku osalejate vahel, mis omakorda toetab kiiremini jõudmist mitteformaalse suhtlemiseni.

### **Reeglid**

Vastajad pidevalt on rõhutanud, et võrgustiku töö tegemist reguleeritakse koostöölepete abil, mis oli allkirjastatud Justiitsministeeriumi ja Sotsiaal- ja Tervishoiuameti vahel (7-8/1228). Lepingus on sätestatud üldistatud koostöö kohustused ja õigused(*Ibid.*). Lisaks sellele lepingule piiratakse võrgustiku tööd finantseeritud suurema projekti tingimustega, mille osaks on saanud PY mudeli rakendamine Tallinnas(*Ibid.*). Intervjuudes 5, 6 ja 7 oli rõhutatud, et projekti järgi oli antud Justiitsministeeriumi poolt raamistik ja juhised, mida peavad jälgima kaasatud osapooled. Kahe organisatsiooni vahel allkirjastatud kokkulepe loob aluse tegutsemiseks ja annab mudeli elluvijatele selgitust edaspidise töö korraldamises ja projekti juhtimises. Olenemata juhistest ja raamistikust on enamuse intervjueeritavate hinnangutel tegemist väga leebete reeglitega ja paindliku lähenemisega, kus vastavalt linnaosa vajadusele on alati võimalik leida kompromissi. Lisaks toovad vastajad välja, et vaatamata kirjalikele kokkulepetele Justiitsministeeriumi ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti vahel, on intervjueeritavate arvates koordineerimise segadus, mis väljendub koosolekute korraldamises ja juhtimises, tähtaegade määramises, info ja juhiste jagamises, kohustuste kontrollimises.

Kõik vastajad ütlesid, et rakkerühma koostöö toimub läbi regulaarsete kohtumiste, mis toimuvad tavaliselt iga kahe või kolme nädala tagant. Kohtumised toimuvad nii Justiitsministeeriumi, Sotsiaal- ja Tervishoiuameti ruumides kui ka elektroonselt *Zoomi* või *MS Teamsi* vahendite kaudu. Lisaks sellele toimub ka osapoolte vaheline pidev suhtlus meili teel. Üks intervjueeritav täpsustas, et kohtuvad ja suhtlevad võrgustiku osapooled vajadusel üksteisega ka eraldi formaalsete või mitteformaalsete vormide teel. Viimast koostöö ja koordineerimise viisi kiidavad intervjueeritavad

kõige rohkem, kuna saavad paremini vahetada infot ja leida vastuseid tekkivatele küsimustele. Pooled intervjuueeritavatest leidsid, et tavakoosolekud on tihtipeale pikaajalised ja informatiivsed ning pole alati võimalik arutada kõiki pakilisi küsimusi ega avaldada kõikidel osapooltel arvamust piisaval määral. (Intervjuu 1, 2, 3) Kohtumiste päevakorra teemad saadetakse liikmetele varem ning oodatakse osapoolte ettevalmistust arutelude jaoks. Kohtumiste peamiseks eesmärgiks on tihtipeale info ja arvamuste vahetus ning tegevuste koordineerimine ja kontrollimine.

Kõik intervjuueeritavad osapooled on toonud välja läbirääkimist kui kõige olulisemat kasutatavat instrumenti, kuna enamik tegevustest tehakse just selle instrumendi alusel. Enamus intervjuueeritavad oma jutus mainisid, et võrgustikusisesed läbirääkimised on tihti pikaajalised ja ei mahu planeeritud ajaraami. See toimub eksisteerivate sisuliste, strateegiliste ja institutsionaalsete kompleksuste tõttu (Klijn, Koppenjan, 2016), mida on toonud välja viis intervjuueeritavatest. Läbirääkimised toimuvad tihtipeale sõbralikus keskkonnas, kus pakutakse sõna igähele. Üks intervjuueeritav ütles, et kui tõsiselt kuulatakse ja kuuldakse osapoolte seisukohti, on juba teine küsimus. (Intervjuu 6) Lisaks formaalsetele suhtlemisviisidele, kasutatakse rakkerühmas ka mitteformaalset viisi.

Mudeli rakendamine toimub läbi linnaosapõhiste tegevuskavade koostamise ja realiseerimise. Pooled intervjuueeritavatest ütlesid, et tegevuste elluviimise kontrollimiseks kasutatakse erinevatel etappidel suulisi või kirjalikke ülevaateid ning pidevat tegevuste kooskõlastamist rakkerühma juhiga.

Osapoolte suhted piiratakse avaliku eetika reeglitega, mida iga osapool täidab vastavalt oma töökohustustele. Liikmete arvates ei eksisteeri rakkerühmas lahti kirjutatud kindlad protseduurilised ettekirjutused. Siiski tulenevalt kõikidest vastustest, tuuakse välja kolm põhilist reeglit, mis on tähtjast kinnipidamine, koosolekute ettevalmistamine ning vastutuse hoidmine. Need reeglid on omavahel tugevasti seotud ning vajavad hoolikat täitmist.

Tähtjalised piirangud on kõige populaarsem kontrollimisjoon, mida on nimetanud kõik intervjuueeritavad. Pidades neist kinni, sujub võrgustiku tegevus paremini. Kaasatud spetsialistide suure koormuse tõttu lükatakse tihti tähtjad edasi, mis omakorda muudab võrgustiku tööd veelgi paindlikumaks. Antud probleem on seostanud enamik vastajatest, strateegiliste ja institutsionaalsete kompleksuste olemasoluga, et koostöösse kaasatud osapoolte organisatsioonid



ja spetsialistid omavad erinevaid prioriteete, organisatsiooni kultuuri ja reegleid, mistõttu rakendatud projekt võib ühe osapoolte jaoks olla peamiseks tööülesandeks ja teise jaoks teisejärguliseks. Kolm intervjueritavat on leidnud selles halba seost osapoolte nõrga vastutuse tasemega, kus vabadus- ja paindlikkustundega väheneb vastutustunne, mis omakorda aeglustab ja takistab koostöö arengut. (Intervjuud 1, 3, 6)

Üks intervjueritavtõi illustreeriva näitena küsitluste andmete läbitöötamise ja analüüsimise protsessi, millest sõltuvad analüütiku kompetentsid ja kohusetundlikkus. (Intervjuu 5) Kogutud andmete läbitöötamise ja analüüsimise protsessi pikkus kestab umbes pool aastat ning võrreldes teoreetiliste soovitustega, kus soovitatakse esitada koolidele andmeid 2-3 kuu jooksul peale andmete korjamist, (Kristjansson et al 2020b, 62-69) ei klapi praktilise protsessidega kokku. Vaatamata sellele, et andmete analüüsimiseks kasutatakse turupõhise koordineerimise mehhanismi, kus orienteeritakse tulemusele ja määratakse ajalised piirangud andmete sünteesimiseks, eksisteerib samal ajal paindlikkuse printsiip. Tema sõnul ei võimalda kasutatavad kontrolliinstrumendid pidada praktikas alati kinni planeeritud tähtaegadest, sest kogutavad andmed omavad suurt tähtsust edaspidiste etappide läbimiseks ning nende puudumine pidurdab kogu rakendusprotsessi.

Viie rakkerühma liikmete vastustest tuleneb, et võrgustikus puudub ühine infosüsteem ning seetõttu ei tunne ennast kõik osapooled võrdsel positsioonil. Vastajate arvates kasutavad kogunud spetsialistid autoriteedi ressursi, mis põhineb informatsiooni ressursil. Üks vastaja selgitab, et need osapooled omavad tihti rohkem informatsiooni või allikaid, kust on võimalik kiiremini saada vajalikku informatsiooni, kas või näiteks teaduspõhiste ja efektiivsete ennetusmeetodite, strateegiliste plaanide, kavandatavate programmide või uuringu tulemuste kohta. (Intervjuu 5) Uued osapooled ei oska kogemuse puuduse tõttu kõike teada ega tea alati, kust ja millist informatsiooni nad vajavad, mis omakorda aitab ekspertidel läbi suruda omad ideed. Lähtudes teoreetilisest kirjandusest saab nimetada tekitavat ebavõõrust sisuliseks kompleksuseks.

Kuna tegemist on koolides korjatud andmetega, siis otsustatakse intervjueritavate vastuste järgi hoida informatsiooni kinni ning levitada konkreetselt ühe kooli andmeid ainult uuringus osalevale koolile ning võrdluseks antakse nendele ülevaade Tallinna üldistest andmetest. Kooli juhtkond on kohustatud tutvuma informatsiooniga, levitama seda ning tegema vastavad järeldused ning plaani olukorra parandamiseks. Siiski intervjueritavad 4 ja 5 märgivad, et teave võib tegelikult jõuda

koolidesse, kuid saadud teabe praktiline töötlemine ja edasine kasutamine sõltub väga palju edasisest koordineerimisest ja suhtlemisest koolidega. Intervjuueeritavate sõnade põhjal saavad võrgustiku esindajad uuringute teel saadud andmeid ebavõrdselt. Üks vastaja toob näitena, et linnaosavalitsused saavad infot ainult oma piirkonna koolide kohta ning Haridusamet saab ainult Tallinna üldise tulemuse. (Intervjuu 4) Ebakohase ja ebaühtlase informatsiooni jaotuse probleem süvendab vastajate arvates ebavõrdsust ja sisulist kompleksust.

Intervjuueeritavad 1, 4 ja 6 teadvustasid, et osalemine koolitustel ja konverentsidel on rakkerühma tegevuse oluline osa, mis on isegi välja toodud koostööleppes (7-8/1228). Osapoolte teadmiste arendamisse panustatakse nii rahaliselt kui ka ajaliselt. Nende jaoks tehakse spetsiaalsed koolitused. Pakutakse osalemist nii linnasisestel, riiklikel kui ka rahvusvahelistel konverentsidel (*Ibid.*). Välja pakutud teadmiste edendamise ja kogemuste vahetamise võimalused, on kahe vastaja arvates, inspireerivad ja toetavad osapoolte motivatsiooni kõrgel hoidmisel, mis on nende arvates oluline, sest just liikmete motivatsioonil põhineb eeskätt rakkerühma töö.

Ennetusmudel põhineb koostööl ja kaasamisel ning baaslähenemiseks on ennetustegevus läbi kooli, kogukonna ja pere (Kristjansson et al 2020a, 70-79). Sotsiaalmuudatuste tegemiseks lisaks kutsutakse kokku rakkerühma kuuluvaid organisatsioone, kaasatakse tegevustesse erinevate valdkondade eksperte, kes igapäevaselt tegelevad noorte uimastiennetustööga. (Intervjuud 4, 5, 7) Intervjuueeritav 4 toob välja, et *Planet Youth* ettevalmistuse algfaasis kaasati erinevate valdkondade osapooli: nii kooli, tervise, noorsootöö kui ka turvalisuse eksperte. Nendeks on koolihariduse esindajad, Tallinna Spordi- ja Noorsooameti, Tallinna Haridusameti, Politsei- ja Piirivalveameti ja Munitsipaalpolitsei esindajad. Teises faasis prevaleeris terviseekspertide kaasamine, näiteks tehti koostööd Tervise Arengu Instituudi ekspertidega ning nüüd tegeletakse rohkem linnaosa kogukonna esindajate kaasamisega. Lähtudes mudeli visioonist kogukonna paremaks kaasamiseks, teadlikkuse testimiseks ja uute mustrite loomiseks tekitatakse linnaosades piirkondade esindajatest meeskond. (Intervjuu 1, 2) Linnaosavalitsuste esindajate sõnade põhjal teeb iga linnaosa seda autonoomselt ning lähtub oma võimetest ja vajadustest. Selles antakse, vastajate arvates, linnaosadele täielik vabadus meeskonna kokkupanemiseks, reeglite loomiseks ja tööprotsesside ja vastutuse jagamiseks. Intervjuueeritavate arvates, on oluline et meeskonnad lähtuksid oma tegevustes *Planet Youth* mudeli põhiväärtustest ning kõik vastajad ühemeelselt rõhutasid, et protsessi oleks vaja kaasata võimalusel palju piirkonda esindavaid osapooli.

## **Finantsid**

Pikaajalise toetuse leidmine ennetusmudeli katsetamiseks on intervjueeritavate 4, 5 ja 7 sõnadel väljakutsuv protsess. Selleks, et saada riiklikku ja kohalikku finantstoetust, on nende arvates, vaja korraldada aktiivselt alt üles suunatud lobitööd, leida poliitilist toetust ja näidata pilootprojekti häid tulemusi. Teoreetilise kirjanduse järgi on mudeli elluviimiseks vaja saada jätkusuutlikku toetust vähemalt viie aasta tegevuste peale, sest sotsiaalsed muutused võtavad palju aega (Kristjansson et al 2020b, 62-69). Samade vastajate arvates on finantsilise toetuse puuduse tõttu veninud projekti elluviimise protsess Tallinnas palju aastaid.

Justiitsministeeriumi abiga saadud rahalised ressursid Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi 2014-2021 programmist *Local Development and Poverty Reduction* on projektipõhine välisrahastus(käskkiri nr. 72.), mida jaotatakse võrdselt linnaosade vahel. Mudeli rakendamise eelarveperiood on kolm aastat, mis on vähem vajalikust miinimumist. Ühe intervjueeritava arvates, tähendab antud asjaolu, et projekti eesmärkide saavutamine nii lühikese aja jooksul ja saadud tulemuste demonstreerimine on veelgi keerulisem. (Intervjuu 1) Intervjueeritavad oma jutus teadvustasid, et langes mudeli testimine Tallinnas kokku koroonaviiruse leviku raske ajaga, mis omakorda takistab ja peatab täieliku ja põhjaliku ennetustöö tegemise. Projekti finantseerimine on turupõhine ehk sisenditele, mitte tulemustele orienteeritud. Üke intervjueeriva tõi välja, et iga linnaosa katsetab erinevaid ennetusmeetodeid oma probleemide lahendamiseks. (Intervjuu 2) Projektipõhise rahastuse olemasolu tõttu ei ole osapooled kohustatud ühendama ja kasutama oma ressursse. Siiski omal soovil on võimalik katta ka mõned kulud linnaosa eelarvest. Kasutades välisfinantseeringut(käskkiri nr. 72.), antakse rakkerühmale katsetada erinevate ennetusmeetodite efektiivsust oma organisatsiooni rahaliste kuludeta. (Intervjuu 6) Samas vähendab antud rahastamise viis liikmete arvates mingil määral osapoolte vastutust oma tegevuste eest. Tema sõnul soovitakse ja planeeritakse tulevikus saada püsivat rahastust linna või riigi vahenditest edukate ennetusmeetodite kasutamise jätkamiseks.

## **Ressursid**

Lähtudes intervjuude raames saadud informatsioonist ja eelnevalt mainitud kasutatavatest instrumentidest tuleb välja, et rakkerühmas kasutatakse ühel või teisel määral nii autoriteeti kui ka

võimu, mis põhineb rahalistel ja informatsiooni ressurssidel, mida on toonud välja viis intervjueeritavatest.

Mudeli loomise algfaasist tegutsevad osapooled on saanud kaheksa aasta jooksul autoriteetseteks valdkonna ekspertideks. Üks vastaja selgitab, et uued spetsialistid on vähe puutunud kokku uimastiennetuse valdkonnaga ja ei oma mingeid varasema koostöö kogemusi, isiklikke suhteid ega autoriteeti. (Intervjuu 4) Sellepärast kasutavad kogenud spetsialistid vastajate arvates autoriteedi ressursi, mis põhineb informatsiooni ressurssil. Siiski märkab üks vastaja, et erinevate nägemuste ja soovide ühendamiseks kasutatakse ka kauplemist. (Intervjuu 6) Antud ressurss väljendub pikkadel läbirääkimistel ja aruteludel, mille abil proovitakse mõista, sõnastada ja luua integreeritud strateegilist lähenemist. Tema arvates kasutatakse tihti kauplemist koos autoriteedi ja veenmismeetoditega või piiratakse varem eksisteerivate strateegiliste kavade ja eesmärkidega.

Intervjueeritavate arvamused jagunesid usalduse küsimuses kaheks. Ühed arvavad, et on osapoolte vahel usalduse suhtes, mida näiteks illustreerib osapoolte autonoomne tegevus oma piirkondades. (Intervjuud 3, 5, 7) Alates viiendast etapist laieneb rakkerühma struktuur linnaositi ja muutub hierarhilise koordineerimise mudeli sarnaseks, kus koordineerimine hakkab toimuma kahel tasemel – linnaosa- ja linnapõhiselt. Selles etapis väheneb ja muutub autonoomsemaks osapoolte tihe koostöö ja suureneb usaldus. Teised näevad, et sõnul usalduse tase väga madal või üldse puudub, sest organisatsioonide detsentraliseeritud tegevust ikkagi kontrollitakse kirjalike plaanide ja aruannete koostamise, tähtaegade määramisega. (Intervjuud 1, 2, 4, 6) Rakkerühma liikmete vahel usalduse madal tase väljendub ka konkurentsisis, mis oli toodud välja tegevuskavade koostamise etapil.

Madal usaldus avaldub intervjueeritavate arvates ka poliitikute suhtumises *Planet Youth* mudelisse. (*Ibid.*) Vastajad toovad välja, et tegemist on projekti positsioneerimise ja väliskoordineerimisega. Vaatamata sellele, et varasemal ajal, kui Tallinn liitus *Planet Youth* programmiga, olid kaasatud erinevate valdkondade esindajad ja poliitikud, puututakse projekti rakendamisel kokku ennetusmudeli olulisuse alahindamisega osapoolte organisatsioonide juhtkonna poolt. Usaldamatus viib selleni, et rakkerühma liikmete võimalused projekti realiseerimisel vähenevad, kuna poliitilised prioriteedid ja ülesanded ei klapi eriti reaalsuses projekti tegevustega kokku. Mudeli rakendamine toimub alt üles (Kristjansson et al 2020a, 70-79), kus motiveeritud ametnikud proovivad tõestada mudeli elluviimise olulisust ja teadvustada ennetustöö põhised meetodid probleemi lahendamiseks.

Ühe kogenenu spetsialisti arvates on osalduse loomine pikaajaline protsess ning kasutades vastastikust koostööpartnerite kaasamist ja missiooni instrumente saab aja jooksul osapoolte usalduse taset suurendada. (Intervjuu 5) Pooled intervjueritavatest leidsid, et vastastikune koostööpartnerite kaasamine on olemas, siiski on see veel nõrgal tasemel. Vaatamata sellele, et kõik rakkerühma kaasatud osapooled tegutsevad avalikkuse huvides, on nende igapäevased prioriteedid, vajadused, võimalused, tegevused, praktikad ja plaanid erinevad. Enamik vastajatest olid arvamusel tegutsedes ühises võrgustikus, jääb organisatsioonide autonoomsus ikkagi kõrgemale tasemele ning vastastikku koostööpartnerite kaasamine ei ole otseselt nende jaoks hädavalik.

Kõik intervjueritavad olid nõus, et isiklike suhete olemasolu aitab ja lihtsustab kindlasti tööprotsessi eriti koostööpartnerite kaasamisel ja vastastikuse koostööpartnerite kaasamise loomise ajal. Näiteks Tallinna Haridusamet, kes kureerib Tallinna koolides terviseedendust, omab küsitluste läbiviimiseks kontakte ning vajadusel saab kasutada oma autoriteeti ja võimu koolide üle, et korraldada uuringu läbiviimist. Siiski esiteks kasutab organisatsioon vastastikust koostööpartnerite kaasamist, kuna koolide uuringutest saadud andmete põhjal saavad haridusasutused parandada koolikeskkonda, lahendades noorte probleeme. Nagu üks ennetuse valdkonnas kaua töötanud rakkerühma liige ütles: „Eesti on väike, Tallinn veel väiksem ja linnaosad ka veel väiksemad, et kui on loodud väga head isiklikud suhted, ... siis koostöö suhted on ka head, aga selleks oleme antud valdkonnas väga pikalt töötanud,“ mis tõestab, et isiklike suhete loomine võtab palju aega eriti uutel valdkonna spetsialistidel.

## **2.4. Diskussioon ja järeldused**

*Planet Youth* mudeli rakendamine Tallinnas ei ole lihtne protsess, mida tõestab juba läbitud pikk tee eesmärgi saavutamiseks. Rakendamisprotsessi raskendavad nii linna struktuurilised eripärad, ressursside piiratus, probleemi keerukus kui ka efektiivse ja pideva koordineerimise korraldamine. Ennetusmudeli koordineerimiseks kasutatav võrgustikupõhine lähenemine on teoreetilise kirjanduse põhjal kõige soodsam viis antud nurjatu probleemi lahendamiseks.

Mudeli rakendamise esimene etapp ehk rakkerühma loomine ja arendamine on kõige olulisem periood osapoolte tugeva koordineerimise loomiseks. Suure arvu osapoolte tööle panemiseks ja

nendevahelise koostöö loomiseks on kasutatavad võrgustikumehhanismi põhised tööriistad, nagu ühiste eesmärkide, missiooni ja strateegia seadmine; läbirääkimiste kasutamine; ekspertide kaasamine; organisatsioonidevahelise koostöö ja vastastikuse koopereerumise arendamine. Need tööriistad toetavad ja aitavad kaasa edaspidise projekti juhtimise edukale teostusele. Esialgsest loodud kahe projekti elluviimise eest vastutavate osapoolte kirjalik koostöölepe, kus on määratud peamised vastutavad osapooled, sõnastatud kohustused ja tingimused, aitab olulisel määral saada selgust mudeli rakendamise koordineerimises ja tulevase töö korraldamises (lepe nr. 7-8/1228.).

Tasub mainida, et rakkerühma liikmete koostöös mängivad olulist rolli osapoolte kogemused, teadmised ja autoriteet, kus kogenumatel osapooltel on suurem mõjuvõim. See võib olla põhjendatud pideva kaadrite voolavusega, mille tõttu kaasatud rakkerühma osapooled vahetuvad ning usaldus liikmete vastu, kes osalevad mudeli rakendamise protsessi esimestest etappidest, on suurem, sest nemad omavad rohkem kogemust ja ekspertteadmisi.

Rakendatav mudel põhineb paljude piirkondliku kogukonna esindajate aktiivsel kaasamisel. Uimastiennetuse süsteemsete meetmete ja poliitilise sekkumise loomine, nagu teistes nurjatutes probleemides, nõuab selget rollide määratlemist ja juhtimist ehk koordineerimist. Tõhusat süsteemset lähenemist on võimalik luua sel juhul, kui loojate töörühma kuuluvad iga valdkonna esindajad, kes näevad olukorda erinevatest vaatenurkadest ning on pädevad valdkonna spetsiifikas (Kristjansson et al 2020a, 70-79). Mitmetest valdkondadest kaasatud poliitikakujundajad ja otsustelangetajad saavad leida uimastiennetuse tulemusliku sekkumise ja tervise edendamise viise. Üheskoos saab luua ühist rahva tervise kesksel strateegilist plaani ja eraldada vajalikke ressursse selle realiseerimiseks.

Eesti ennetussüsteemi killustatuse ja segmenteerituse probleem (Siseministerium 2019a) ilmneb ka Islandi mudeli rakendamisel, kus osapooled on harjunud tegelema eraldiseisvalt ning tihti nendevaheline side ei ole pidev. Tegutsedes autonoomselt, on väga raske organisatsioonidel üle minna võrgustikupõhisele süsteemile. Uue koordineerimise süsteemi loomine ei tähenda, et probleemi leevendamiseks on hakanud tegelema uued spetsialistid, kellel on suur koostöö soov. Kaasatud osapooled on jäänud samaks, vana mõtteviisi ja nägemuse, oma harjumuse ja kommetega, mis omakorda tekitab nii sisulist kui ka strateegilist kompleksust. Rakkerühma juhi arvates on kõige raskemaks väljakutseks „leida õiged inimesed, panna nad mõtlema võimalike lahenduste suhtes, aktiveerima neid sisuliselt koostööd läbi viima“.

Tõhusama koostöö loomiseks aitavad palju kaasa head isiklikud kontaktid ja sidemed teemast huvitatud ja probleemi lahendamisele motiveeritud esindajatega. Autori sõnul aitab mudeli rakendamise edukust ja juhtimist tõsta asjaolu, et kõik rakkerühma kuuluvad spetsialistid on tööalased ametnikud, kelle tööülesannete ja pädevuste hulka kuulub *Planet Youth* mudelile sarnaste projektide elluviimine, ning teenistujad on ise huvitatud ja motiveeritud uimastisõltuvuse probleemi lahendamisele, saades ka selle eest stabiilset sissetulekut.

Üleminek uuele koostööprotsessile tekitab praktilisi raskusi ja küsimusi. Esiteks muudavad suure arvu osapoolte kaasamine ja probleemi laiapõhisus valdkondadeülese ennetustöö juhtimist ja koordineerimist keerulisemaks. Teiseks on paljudes käsiraamatutes, aruandlusdokumentides, analüüsides ja muudes juhistes toodud välja koordineerimise vajadus ja olulisus, kuid kes ja kuidas peab koordineerima uimastiennetuse protsessi nii riiklikul kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil, mainitakse väga vähe. See tekitab arusaamatust, kuidas ja kelle vahel jagada vastutus, kes peab olema protsessi eestvedajaks ja koordineerijaks. Selle probleemi lahendamiseks pakub autor lähtuda WHO ja UNODC poolt Uimastipoliitika ja Narkootikumide kasutamise ennetamise rahvusvaheliste standardite dokumendis välja toodud osapoolte ülesannetest (UNODC 2018, 56).

Mudeli juurutamise kõigi etappide läbimisel muutub rakkerühma osapoolte kaasatuse tase, samuti muutuvad ka koordineerimisvahendid. Selle põhjuseks on iga etapi põhieesmärkide, tegevuste ja üldise olukorra muutus. Mida vähem inimesi vastutab või osaleb konkreetse etapi rakendamises, seda selgemini on nende vastutus jagatud ja seda lihtsam on korraldada koordineerimist. Võib-olla seetõttu eelistavad rakkerühma liikmed üldkoosolekute asemel üks ühele arutlemist ja konsulteerimist.

Uuringus osalejate vastuste põhjal võib järeldada, et vaatamata üldise võrgustikumehhanismi praktiseerimisele, märgatakse ka hierarhia ja turuvahendite kasutamist, nagu näiteks sisenditele orienteeritud finantsjuhtimine, kontroll, kirjalikkus ja informatsiooni omaniku võimu suurenemine. Mehhanismide valik sõltub suuremal määral rakendamise etappide konkreetsetest ülesannetest. Näiteks viiendas etapis laieneb rakkerühma struktuur linnaositi ja muutub üldine juhtimine hierarhilise koordineerimise mudeli sarnaseks, sest koordineerimine hakkab toimuma kahel tasemel – linnaosa- ja linnapõhiselt. Selles etapis väheneb ja muutub autonoomsemaks osapoolte tihe koostöö, mistõttu kasutatakse mudeli edasiseks edukaks rakendamiseks rohkem kontrollivahendeid tähtaegade määramisel, kirjalike plaanide ja aruannete koostamisel ning

rohkem kasutatakse usalduse, vastastikuse koopereerumise ja missiooni koordineerimise instrumente.

Uurimistöö käigus olid leitud mõned koordineerimise väljakutsed võimu, reeglite, finantside ja ressursside juhtimisel. Rakkerühma koordineerimisel eksisteerib kõik kolm kompleksust. Sisuline kompleksus väljendub selles, et ühise arusaamise leidmine toimub läbi pika läbirääkimise protsessi, sest võrgustikku kaasatud osapooled tegutsevad igapäevaselt autonoomselt ning kõik kaasatud organisatsiooni esindajad omavad erinevat taustainformatsiooni ning nägemust probleemide olemusest, põhjustest ja tagajärgedest. Lisaks tegutseb enamik osapooltest erinevates piirkondades ja keskkondades ning lahendatav probleem avaldub erinevatel viisidel ning sõltub erinevatest mõjuteguritest. Sisulise kompleksuse probleemi leevendamiseks soovitab autor kujundada osapooltel ühist arusaama ja teadmistaibaasi. Selleks saab luua ühise infosüsteemi või pakkuda rakkerühma liikmetele võrdse koolituse ja ametialase arengu võimalust.

Strateegilise kompleksuse probleem on võrgustikukeskne, sest rakkerühma põhitegevuseks on ühise strateegia loomine ning selle rakendamine. Vaatamata sellele, et kõik osapooled tegutsevad avalikkuse huvides, on nende igapäevased prioriteedid, vajadused, võimalused, tegevused, praktikad ja plaanid erinevad. Antud probleem viib tagajärgedele, kus ühte süsteemi kaasatud osapooled tegutsevad ikkagi autonoomselt ning ei loo vastastikku koopereerumist. Rakkerühma liikmete detsentraliseeritusest tingitud probleemi leevendamiseks tasub rohkem süveneda ühiste väärtuste, eesmärkide ja tegevuste loomisesse, otsides ja formuleerides üheskoos kontaktpunkte.

Institutsionaalne kompleksus väljendub juhtiva rakkerühma liikmete erinevate rutiinide, kultuuride ja toimimisprotsesside olemasolul. Kaasatud organisatsioonide eripärade tõttu tekivad järgmised probleemid, nagu kohusetundetu töö tegemine, koosolekute vahelejäamine või tegevuste dubleerimine. Selle vältimiseks soovitab autor üheskoos arutada ja läbi mõelda protseduurilisi reegleid, tingimusi, vastutusvaldkondi ja kohustuste mittetäitmise tagajärgi ning tugevdada kontrolli.

*Planet Youth* mudeli rakendamine Tallinnas toimub piiratud finantsiliste ja ajaliste ressurssidega(7-8/1228.). Kindlalt määratud tingimused ei võimalda korraldada protsesside koordineerimist piisaval määral, mis on tingitud eelnevalt nimetatud väljakutsetest või põhjendavad neid(*Ibid.*). Lisaks sellele annavad finantsilised ja informatsioonilised ressursid ühetele grupiliikmetele suurema võimu ja loovad tasakaalustamatuse liikmete jõudude võrdsuses.



Piiratud inimressursid aeglustavad mudeli rakendamise protsesse. Lahendusena leiab autor võimaluse ümber jaotada võimu osapoolte vahel ning teha see võrdseks, samuti teha ressurside jagamise ja korraldamise protsessid võimalikult läbipaistvaks ning rohkem kaasata erinevatel etappidel spetsialiste väljastpoolt ning võimalusel tekitada suurem kogukond, kes kaadrite volavuse puhul saaks abistada või asendada inimest protsesside korraldamisel. Tallinna kogemuse põhjal on nähtav, et teadlaste ja mittetulundustegevuse esindajate kaasatus on eriti madal.

Lisaks on rakkerühma sisemise koordineerimise protsesside parandamiseks usalduse loomine, mille puudus võib tuua kaasa suuremaid tagajärgi. Linnaosavalitsuste poliitikute üldine usaldamatus ennetamise vastu on tingitud varasematest kogemustest. See on projekti positsioneerimine projektirühma väljastpoolt ning poliitilise toetuse ja koostöö loomine. Lähtudes uuringust, ei ole liikmed veel jõudnud etapini, kus viiakse vastavusse poliitika ja praktika. Siiski ainult alt üles viisil tegutsedes on raskem realiseerida antud etappi. Selline usaldamatus poliitikute poolt võib olla põhjendatud sellega, et terviseedendus on alles arendamisel, sest tegemist on suhteliselt uue ametipositsiooniga, mis loodi umbes 10 aastat tagasi (Laasner 2015) ning usaldus terviseedendajate positsiooni olulisuse ja kompetentsuse vastu ei ole siia maani kõrgele tõusnud. Vastavalt kirjeldatud kontekstile on poliitika ja praktika vastavusse viimine üheks väljakutseks. *Planet Youth* mudeli edukaks toimimiseks soovib autor luua poliitilise toetuse saamiseks koordineerimise ja kommunikeerimise strateegiat ning otsida õigeid sõnumeid ja näidata mudeli tulemuslikkust ning kaasata rohkem poliitikakujundajaid mudeli rakendamise protsessi. Saades tugevat poliitilist toetust ning tegutsedes mõlemal pool, on võimalik luua üheskoos turvalise ja terve keskkonna. Nähtavate rakkerühma tegevuste tulemuste saavutamiseks on vaja tulevikus korraldada võrgustiku jätkusuutlikku toimimist ja pikaajalist finantseerimist, mis ei ole võimalik ilma poliitilise toetuseta.

## KOKKUVÕTE

Alates 2012. aastast rakendab Tallinna linn *Planet Youth* mudelit, mille eesmärk on ennetavate meetmete abil takistada noorte uimastitarbimise harjumuse tekkimist. Varem pole sarnast mudelit Eestis katsetatud ja Tallinn on praegu esimene ja ainus linn, kes soovib seda rakendada. Tegemist on aktuaalse teemaga, sest uimastisõltuvus on Eestis viimase 25 aasta jooksul olnud tõusutrendis. Hoolimata selle nurjatu poliitilise probleemiga võitlevate suure arvu osapoolte ja erinevate meetmete kasutamisest, oli töö efektiivsus madal. Uurimistööst saadud informatsiooni põhjal võib eeldada, et noorte narkosõltuvuse probleemi lahendamine võib olla Eestis aeglustunud ka valdkondadeülese koordineerimise ja sekkuvate organisatsioonide vahelise ühistöö puudumise tõttu. See on tingitud asjaolust, et Eestis puudub veel ennetavate meetmete tegevuste koordineerimise eest vastutav organ ehk juht.

Magistritöö eesmärk oli analüüsida ja uurida, kuidas on korraldatud *Planet Youth* ennetusmudeli rakkerühma koordineerimine Tallinnas ning millised on rakkerühma koordineerimise ja koostööga seotud õppetunnid. Kuna tegemist on ennetusmudeliga, mis põhineb koostöö ja kaasamise printsiibil, siis projekti rakendamise koordineerimine on väga oluline. Koordineerimise teaduskirjanduses on tähelepanu pööratud nurjatute probleemide lahendamise juhtimisele, väljakutsetele ja koordineerimise praktilistele soovitustele. Lisaks koostas autor teaduskirjanduse alusel tabeli koordineerimise mehhanismidest, instrumentidest ja ressurssidest, mis on jagatud märksõnade järgi ning võivad olla kasuks edaspidistes koordineerimise uuringutes.

*Planet Youth* mudeli rakendamiseks on loodud Tallinnas rakkerühm, mille koordineerimine põhineb ühiste eesmärkide, missiooni ja strateegia seadmise instrumentidel, kus otsuste tegemine ja tegevuskavade planeerimine toimub läbirääkimiste teel ning kaasates piirkondlikke eksperte. Eesti ennetussüsteemi killustatuse ja segmenteerituse probleem ilmneb ka Islandi mudeli rakendamisel, kus osapooled on harjunud tegelema probleemidega eraldiseisvalt. Isiklike suhete olemasolu aitab ja lihtsustab tööprotsessi eriti koostööpartnerite kaasamisel ja vastastikuse koostöö loomise ajal. Lähtudes teoreetilisest kirjandusest saab järeldada, et mudeli elluviimiseks on valitud kõige efektiivsem koordineerimise viis, mis võiks kokku sobida nurjatute

probleemide juhtimisega. Rakkerühma tegevused toimuvad etappidepõhiselt, kus osapoolte vahel on jagatud tööülesanded ja vastutus ning sõltuvalt nendest muutub osapoolte koostöö tugevus ning vahetuvad koordineerimise instrumendid. Lisaks võrgustikupõhiste instrumentidele on märgatud juhtimises ka hierarhiat ja turupõhiseid instrumente, nagu näiteks sisenditele orienteeritud finantsjuhtimine, kontroll ja kirjalikkus ning ressursside olemasolev mõju omaniku võimu suurendamiseks.

Mudeli rakendamise protsessis on märgatud sisulise, strateegilise ja institutsionaalse koordineerimise kompleksused, mis on tingitud sellest, et rakkerühma kaasatud osapooled tegutsevad igapäevaselt detsentraliseeritult ning omavad omi väärtusi, prioriteete, strateegiaid ja protseduurireegleid. Lisaks kompleksuste väljakutsetele on leitud finantsilisi, ajalisi, informatsioonilisi ja inimressurssidest tingitud probleeme, mille piiratus raskendab tegeleda korralikult rakkerühma koordineerimise protsesside, reeglite, väärtuste ja vastutuleliku meeskonna loomisega. Samuti märgitakse, et selliste ressursside, nagu informatsiooni, finantside, eelneva kogemuse ja teadmiste omamine annab ühtedele grupiliikmetele suurema võimu ja loob tasakaalustamatuse kõigi liikmete jõudude võrdsuses. Selle väljakutse tagajärjed on tunda võrgustiku liikmete partnersuhetest ja tegevuste vastutuse kandmisest.

Nõrgad poliitilised sidemed ja poliitikute usaldamatus takistab poliitika ja praktika vastavusse viimist ning mudeli kiiremat arengut. Parandades projekti koordineerimist ja positsioneerimist väljaspool rakkerühma on võimalik vältida veel üht raskust, millega juba varases staadiumis kokku puututi, nimelt jätkusuutliku rahastamise hankimise väljakutsega. Noorte uimastiennetuse probleemi leevendamiseks on oluline muuta ümbritseva keskkonna käitumist, mis on pikaajaline protsess ning tegevuste tulemuste saamine ainult projektipõhise rahastuse ja piiratud perioodi jooksul ei ole tõenäoline.

# SUMMARY

## IMPLEMENTATION OF THE PLANET YOUTH PREVENTION MODEL IN TALLINN

Valentina Moskaljova

Since 2012, the city of Tallinn has been implementing the Planet Youth model, the aim of which is to prevent young people from becoming addicted to drugs through different measures. A similar model has not been tested in Estonia before, and Tallinn is now the first and only city that wants to implement it. This is a relevant topic, as drug addiction has been on the rise in Estonia for the past 25 years. Despite the large number of actors and various measures taken to tackle this wicked political issue, efficiency of such efforts was low. Based on the information obtained from this research, it can be assumed that the solution of the problem of youth drug addiction in Estonia may have slowed down also due to the lack of cross-sectoral coordination and cooperation between intervening organizations. This is due to the fact that Estonia does not yet have a body or managing position responsible for coordinating the activities of preventive measures.

The aim of the master's thesis was to analyze and study how the coordination of the Planet Youth Prevention Model task force is organized in Tallinn and what are the lessons learned from the coordination and cooperation of the task force. As this is a prevention model based on the principle of cooperation and involvement, coordination of the project implementation is very important. The scientific literature on coordination has focused on the challenges of managing wicked problem solving and practical recommendations for coordination. In addition, the author compiled a table based on scientific literature. Coordination mechanisms, tools and resources, broken down by keywords, can be useful for further coordination research.

A task force has been set up in Tallinn to implement the Planet Youth model, the coordination of which is based on instruments for setting common goals, mission and strategy where decision-making and development of action plans takes place through negotiations and involving regional experts. The problem of fragmentation and segmentation of the Estonian prevention system also appears in the implementation of the Icelandic model, where the parties are accustomed to working separately. The existence of personal relationships helps and simplifies the work process, especially when involving partners and creating mutual cooperation. Based on the theoretical literature, it can be concluded that the most effective way of coordination has been chosen to

implement the model, which could be suitable for managing wicked problems. The activities of the task force take place on the basis of stages, where tasks and responsibilities are divided between the parties, and depending on the pillar, the strength of cooperation between the parties changes and the instruments of coordination change. In addition to network-based instruments, hierarchy and market-based instruments, such as input-oriented financial management, control and writing, and the impact of the availability of resources to increase ownership are also noted in management.

In the process of implementing the model, complexities of substantive, strategic and institutional coordination have been noticed, due to the fact that the parties involved in the task force operate in a decentralized manner on a daily basis and have their own values, priorities, strategies and rules of procedure. In addition to the challenges of complexity, a problem of financial, time, information and human resources has been identified, the limitations of which make it necessary to properly address the coordination processes and establish rules, values and responsive team of the task force. However, it is also noted that having resources such as information, finances, previous experience and knowledge gives one group member more leverage and creates the inequality of power between all members of the network. The consequences of this challenge are to feel in the partnership between the members of the network and in sharing the responsibility for their activities.

Weak political ties and trust among politicians hinder the alignment of policies and practices and the faster development of the model. By improving the coordination and positioning of the project outside the task force, another difficulty that was encountered at an early stage, namely the challenge of obtaining sustainable funding, can be avoided. In order to alleviate the problem of drug addiction for young people, it is important to change the behavior of the environment, which is a long-term process, and it is unlikely that the results of the activities will be obtained only through project-based funding and a limited period.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Bedwell, W.L., Wildman J. L., GiasGrandos, D., et al. (2012). Collaboration at Work: An Intergreative Multilevel Conceptualization- Human Resource Management Review. Vol. 22, 120-148.

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

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

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

Bromfield, L., & Holzer, P. (2008). A national approach for child protection: Project Report. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Chaskin, R. J., Prudence B., Sudhir V., et al (2001). *Building community capacity* New York: Aldine de Gruyter.

Christensen, T., Lægreid, P. (2007). „*The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*“ Public Administration Review, Vol. 67, No. 6, 1059–1066.

Christensen, T., Lægreid, P. (2008). „*The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case*“ Public Organization Review, Vol. 8, No. 2, 97–116.

Danke, T. (2017). *Coordination of Wicked Problems Comparing interdepartmental coordination of demographic change policies in five German states*. (Doktoritöö) Universität Potsdam, Faculty of Economic and Social Sciences.

Davies, J. S. (2009). „The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis“ . *Public Administration*, Vol. 87 No. (1), 80–96

EDACT (2015). Guiding effective drug prevention [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_248916\\_EN\\_UK07\\_GuidingEffectiveDrugs.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_248916_EN_UK07_GuidingEffectiveDrugs.pdf) 10\_11.detsember 2020.

EMCDDA (2019) Estonia Country Drug Report 2019. [https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11337/estonia-cdr-2019\\_0.pdf](https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11337/estonia-cdr-2019_0.pdf) 11.detsember 2020.

ESPAD (2015). Results from the European School Survey Project on Alcohol and other Drugs. The ESPAD report; <http://www.espad.org/report/home/> 11.detsember 2020.

Head, B. W. (2008). „Wicked Problems in Public Policy“ Public Policy, Vol. 3. No. (2), 101-118.  
<https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11733/EUPC-Manual-Estonian.pdf>  
11.detsember 2020.

ICSRA (2019). Substance use and social factors. *Report* Tallinn.

ICSRA (2020). Koduleht: <https://planetyouth.org/get-involved/communities/> 11.detsember 2020.

Juurak (2019, 5.aprill). Islandi ennetusmudel *Õpetajate Leht*, nr. 13.  
<https://opleht.ee/2019/04/islandi-ennetusmudel/> (11.12.2020).

Klijn, E-H., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995.) „Managing networks in te public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks“ Public Administration, Vol 73, 437-454.

Kristjansson, A.L., Sigfusson, J., Sigfusdottir, I.D., et al. (2013). Data collection procedures for school-based surveys among adolescents: the Youth in Europe Study. *Journal of School Health*: Vol. 83, 662-667

Kristjansson, A.L., Sigfusdottir, I.D., Thorlindsson, T. et al. (2014). Population trends in smoking, alcohol use and primary prevention variables among adolescents in Iceland, 1997–2014. *Addiction* 2016;111:645–52.

Kristjansson, A.L., Mann, M.J., Sigfusson J. al.(2020a). Implementing the Icelandic Model for Preventing Adolescent Substance Use. *Journal Health Promotion Practice*: Vol. 21, No. (1) 70–79

Kristjansson, A.L., Mann, M.J., Sigfusson J. al. (2020b). Development and Guiding Principles of the Icelandic Model for Preventing Adolescent Substance Use. *Journal Health Promotion Practice*: Vol. 21, No. (1) 62–69

Koostöölepe nr. 7-8/1228. Kättesaadav:  
[https://adr.rik.ee/jm/dokument/7051532?fbclid=IwAR3IbIT\\_-3ICi1KgdimPG-r4TbVyaWPLKppSO4XJBxIlyMEIGvMUULR132M](https://adr.rik.ee/jm/dokument/7051532?fbclid=IwAR3IbIT_-3ICi1KgdimPG-r4TbVyaWPLKppSO4XJBxIlyMEIGvMUULR132M) 11.detsember 2020.

Moskaljova V. (2020) „Tööpraktikaga seonduva organisatsiooni, poliitikavaldkonna või avaliku teenuse konsultatsiooniprojekt“.

Mulgan, G. (2005). „Joined-Up Government: Past, Present, and Future.“ Bogdanor, V. (eds). *Joined-Up Government*. Oxford University Press, 175-187.

Palsdottir, D. (2003). Drug-free Iceland: 2002 final report.  
[https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item10661/IAE\\_final2003.pdf](https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item10661/IAE_final2003.pdf) 11.detsember 2020.

Peters, B. G. (1998). „Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination“ Research Paper No. (21). Public Administration Vol. 76, 295–311.

Peters, B. G. (2003). „*The Capacity to Coordinate*“. Unpublished paper presented at the workshop on State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, City University of Hong Kong, 1–37.

Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence, University Press Kansas.

Politsei- ja Piirivalveamet (2018) Ennetustöö kontseptsioon. Tallinn <https://www.politsei.ee/files/Ennetus/politsei-ja-piirivalveameti-ennetust-kontseptsioon-sept-2018-.pdf?40da87a884>

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). „*Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*“. Oxford University Press, New York.

Provan, K. G., Kenis, P. (2007). “*Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 18, 229–252.

Raab, J., R. S. Mannak, B. Cambré. et al. (2013). Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness. – *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, No. 2, 479–511.

Randma-Liiv, T. (2002). Small states and bureaucracy: challenges for public administration. – *Trames*, Vol. 6, No. 4, 374–389.

Laasner Ü (2015) Paikkonna tervisedendus 20. Kättesaadav: [https://intra.tai.ee/images/prints/documents/145043985627\\_Paikkonna\\_tervisedendus\\_20.pdf](https://intra.tai.ee/images/prints/documents/145043985627_Paikkonna_tervisedendus_20.pdf) 11.detsember 2020.

Reest, V. (2019, 26.november) Tallinna turvalisuskonverents keskendus lastega seotud teemadele. *Pealinn*. Kättesaadav: <https://www.pealinn.ee/tallinn/fotod-video-tallinna-turvalisuskonverents-keskendus-lastega-seotud-n247950> 11.detsember 2020.

Rittel, H. W. J., Webber, M. M. (1973). „*Dilemmas in a General Theory of Planning*“. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, 155–169.

Sarapuu, K. (2010). Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable. – *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 11, No. (1), 30–43.

Sigfusdottir, I.D., Kristjansson, A.L, Gudmundsdottir ML, et al. (2010). A collaborative community approach to adolescent substance misuse in Iceland. *Journal of Psychiatry in Medicine*, Vo. 7, No. (1), 86 - 88



Sigfusdottir, I.D., Kristjansson, A.L, Gudmundsdottir ML, et al. (2011). Substance use prevention through school and community-based health promotion: a transdisciplinary approach from Iceland. *Glob Health Promot* 2011;18:23–6.

Siseministeerium (2014) Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika valge raamat [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/valge\\_raamat.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/valge_raamat.pdf) (11.12.2020).

Siseministeerium (2019a) Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon. [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Ennetus/valdkondadeulese-ennetuse-kontseptsioon\\_tooversioon\\_21.01.2019.docx](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Ennetus/valdkondadeulese-ennetuse-kontseptsioon_tooversioon_21.01.2019.docx) 11.detsember 2020.

Siseministeerium (2019b) Eesti uimastitarvitamise vähendamise poliitika valge raamat 2014–2018 [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/valge\\_raamatu\\_lopphindamise\\_raport\\_11.2019.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/valge_raamatu_lopphindamise_raport_11.2019.pdf) 11.detsember 2020.

Sotsiaalhoolekande korraldamise juhend. RT IV, 27.06.2013, 69, 3.

Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. RTL 2008, 72, 1014, 2.

Sotsiaalministeerium (2008) Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Tervis/2012\\_rta\\_pohitekst\\_ok\\_5.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/2012_rta_pohitekst_ok_5.pdf) 11.detsember 2020.

Sotsiaalministeeriumi 5. November 2019 a. käskkiri nr. 72. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/som/fail/6769681/72%2005.11.2019%20Ministri%20%C3%BCldk%C3%A4skkiri.bdoc> 3.jaanuar 2021.

Stolitsa (2019 26.november) «Бетина Бешкина: давайте замечать проблемы детей». <https://stolitsa.ee/tallinn/betina-beshkina-davayte-zamechat-problemy-detey> 11.detsember 2020.

Streimann, K. (2015 15.oktoober) *Uimastiennetus noorte seas*. Seminar "Mis täna tehtud – see homme hooleta". Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/g4276s89025> 3.jaanuar 2021.

Streimann, K., Pertel, T., Vilms, T., et al. (2020). Ennetuse käsiraamat: sõltuvusainete tarvitamise ennetuse teaduslik käsitus otsustajatele, arvamusiidritele ja poliitikakujundajatele. Kohandatud Euroopa ennetusõppekava (EMCDDA) põhjal.

Euroopa ennetusõppekava (EMCDDA) põhjal. Tallinn: Tervise Arengu Instituut., 103

Tallinna volikogu 22.08.2013 määrus nr 44. Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti põhimäärus RT IV, 30.08.2013, 1.

Tervise Arengu Instituut (2020) „Instituut; Tervise Arengu Instituut“. Koduleht 15.jaanuar 2020 Kättesaadav: <https://tai.ee/et/instituut/tutvustus/tervise-arengu-instituut> 22.detsember 2020.

Tomberg, E. (2019 13. mai). „Märka last“ ajakiri. Lastekaitse Liit., 3-4  
[https://issuu.com/ajakirjad/docs/02\\_2019\\_marka\\_last\\_v3](https://issuu.com/ajakirjad/docs/02_2019_marka_last_v3) 11.detsember 2020.

TSNA (2020a) „Mobiilne noorsootöö“ Koguleht 25.vebruar 2020. Kättesaadav:  
<https://www.tallinn.ee/est/noorteinfo/Mobiilne-noorsootoo> 22.detsember 2020.

TSNA (2020b) „Noortekeskused Tallinnas“ Koguleht 10.märts 2020. Kättesaadav:  
<https://www.tallinn.ee/est/noorteinfo/tallinna-noortekeskused> 11.detsember 2020.

UNODC (2015). International Standards on Drug Use Prevention. UNITED NATION Office. Vienna.

UNODC et al. (2018). International Standards on Drug Use Prevention. Second Updated Edition.  
[https://www.unodc.org/documents/prevention/standards\\_180412.pdf](https://www.unodc.org/documents/prevention/standards_180412.pdf) 11.detsember 2020.

Varney, R., Panara, C. (2013). *Local Government in Europe. The 'Fourth Level' in the EU Multi-Layered System of Governance*. Routledge Research in EU Law. tr. 4. New-York: Taylor & Francis Group.

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

# LISAD

## Lisa 1. Tabel nr 1 - Islandi ennetusmudeli 10 pöhietappide kokkuvõte

(Kristjansson et al 2020a, 72)

Community Capacity Building			Implementation of Core Processes					Repetition	
Step 1 (Local Coalition Identification, Development, and Capacity Building)	Step 2 (Local Funding Identification, Development, and Capacity Building)	Step 3 (Pre-Data Collection Planning and Community Engagement)	Step 4 (Data Collection and Processing, Including Data-Driven Diagnostics)	Step 5 (Enhancing Community Participation and Engagement)	Step 6 (Dissemination of Findings)	Step 7 (Community Goal-Setting and Other Organized Responses to the Findings)	Step 8 (Policy and Practice Alignment)	Step 9 (Child and Adolescent Immersion in Primary Prevention Environments, Activities, and Messages)	Step 10 (Repeat Steps 1-9 Annually)
Identify or develop a local prevention coalition, including school superintendents, school principals, school faculty, parents and other caregivers, community professional providers (public health, medical, mental health, recreation, faith community, law enforcement, etc.), elected officials, and other community leaders. Develop collective teamwork and capacity to achieve goals of reduced/eliminated substance use. Identify existing or new resources to include at least one professional dedicated to support coalition activities.	Identify existing and new resources. Reorganize funding to incorporate long-cycle grant funding (5 or more years) and contracting or make permanent structural changes to ensure ongoing funding.	Conduct community and school meetings designed to prepare the community for participation. Describe the Icelandic Prevention Model and data collection procedures, especially those protecting students and ensuring meaningful data collection. Answer community questions before each year's data collection begins.	Distribute consent forms/ introduction letters. Prepare final version of survey. Print surveys (if paper-and-pencil) and/or prepare for online distribution. Collect data from students, with data collection being primarily facilitated by an incentivized school leader, faculty, or staff member. Collect print surveys. Scan print surveys. Data are merged and cleaned. Descriptive data analysis is completed. Diagnostic data analysis is completed	Advertise community meetings using multiple channels. Extend invitations from local coalition "champions" to community and key stakeholders. Reduce barriers to community participation as needed, for example, providing child care, transportation assistance, and meals as appropriate.	Reports are prepared. Reports are printed and disseminated to all involved using multiple media channels. Reports emphasize user-friendly and jargon free language and easy to interpret charts and graphs. Community presentations are advertised and conducted. Community presentations emphasize user-friendly and jargon free language and easy to interpret charts and graphs. Reports and presentations include no identifying information of individuals and are in confidential ownership of the local community in hand.	Local coalitions guide community in goal-setting activities. Set 3-4 specific goals related to community relevant risk and protective factors. Plan strategies/ actions based on selected goals. Communicate community-selected goals and strategies to parents and other caregivers throughout the community using multiple channels of communication.	Identify ways to align local policies and professional practice with goals selected by the community/coalition Examples include School improvement plans and other community strategic plans. Identify and pursue necessary changes to current policy and professional practice. Communicate community-selected goals and strategies, as well as updates to policy and practice, to noncoalition, local professionals throughout the community using multiple channels of communication.	Children and adolescents receiving the "treatment" of time spent in a social environment are associated with reduced substance use initiation.	Evaluate opportunities to improve capacity and communication in Steps 1-3. Repeat Steps 4-9.

## **Lisa 2. Rakkerühma liikmete nimekiri**

Laidi Surva – Justiitsministeeriumi projektijuht

Terje Smitt – Justiitsministeeriumi projektikoordinaator

Ene Tomberg – Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhtivspetsialist

Kadri Hunt – Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhtivspetsialist

Kädi Lepp – Sihtasutuse Tallinna Koolitervishoiu juht

Age Tamm – Tallinna Haridusameti terviseedenduse vanemspetsialist

Liina Kaev – Haabersti Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Janika Kleemann – Nõmme Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Aleksandra Lorvi – Mustamäe Linnaosa Valitsuse peaspetsialist

Valentina Moskaljova – Tallinna Kesklinna Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Hela Kauber – Kristiine Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Tatjana Ojamaa – Põhja-Tallinna Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Liina Mõttus – Pirita Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

Kristi Maanas-Trjuh – Lasnamäe Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist

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

Laidi Surva – Justiitsministeeriumi projektijuht. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 23. aprill 2020.

Ene Tomberg – Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhtivspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis ja kirjalik vastus. Tallinn: 22. aprill 2020.

Kädi Lepp – Sihtasutuse Tallinna Koolitervishoiu juht. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 23. aprill 2020.

Liina Kaev – Haabersti Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 22. aprill 2020.

Janika Kleemann – Nõmme Linnaosa Valitsuse terviseedenduse peaspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 21. aprill 2020.

Age Tamm – Tallinna Haridusameti terviseedenduse vanemspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 23. aprill 2020.

Aleksandra Lorvi – Mustamäe Linnaosa Valitsuse peaspetsialist. Autori intervjuu, helisalvestis. Tallinn: 21. aprill 2020.

#### **Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuudes käsitletud teemad ja küsimused**

1. Kuidas oli/on võrgustiku töö korraldatud?
2. Kes ja kuidas koordineerib võrgustiku?
3. Millised suhted on võrgustiku osapoolte vahel? Kuidas liikmete koostöö välja näeb?
4. Kuidas saab hinnata võrgustiku valmidust ja võimalusi koostöö tegemiseks?
5. Kuidas on jagatud võim osapoolte vahel ning kas kõik tegutsevad võrdsetes tingimustes?
6. Milliseid koordineerimise instrumente kasutatakse võrgustiku töö juhtimiseks? Kuidas neid rakendatakse?
7. Kuidas toimub võrgustiku väärtuste, eesmärkide, visiooni, kultuuri, strateegilise plaani määramine? Millised need on?
8. Millised reeglid ja kontrolljooned on võrgustikutöös olemas? Kas need on efektiivsed?
9. Kuidas on korraldatud ressursside(informatsioon, finantsid) jagamine osapoolte vahel?
10. Kas ja milliste kompleksuse probleemidega puututakse võrgustikutöös kokku?
11. Kuidas on korraldatud osapoolte kaasamine ning kas kõik vajalikud osapooled on kaasatud koostööle?
12. Millised on suurimad takistused/väljakutsed võrgustikutöö korraldamiseks/Ilsandi mudeli realiseerimiseks?
13. Kuidas võrgustiku juht tuleb toime osapoolte koostöö juhtimisega ning kas see mõjutab koostööpartnerite töö tulemuslikkust?
14. Kas kasutatavad võrgustiku koordineerimise instrumendid on efektiivsed? Kuidas võiks parandada rakkerühma koostöö koordineerimist edukaks toimimiseks?

## Lisa 5. Lihtlitsents

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

Mina Valentina Moskaljova *autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
Planet Youth ennetusmudeli rakendamine Tallinnas,  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Külli Sarapuu,  
(*juhendaja nimi*)

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

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

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

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

*/allkirjastatud digitaalselt/*

---

04.01.2021 (kuupäev)

---

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