

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Erkko Piirimägi

**Riigiasutuste halduskoostöö hädaolukordade lahendamisel.
Politsei- ja Piirivalveameti ning Terviseameti koostöö
koroonaviirusest tingitud kriisimeetmete rakendamisel.**

Magistritöö

Õppekava HAAM02/18 – Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Steven Nõmmik, MA

Tallinn 2024

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 11 329 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Erkko Piirimägi

(kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1 Kriisi eripära	9
1.2 Väljakutsed koordineerimises.....	11
1.2.1 Sisuline komplekssus.....	12
1.2.2 Strateegiline komplekssus	13
1.2.3 Institutsionaalne komplekssus	15
1.3 Koordineerimis- ja juhtimismehhanismid	16
1.3.1 Koostöövormid	16
1.3.2 Koostööl põhinev valitsemine	18
1.4 Kestlikud strateegiad ja lahendused	22
1.5 Teooria kokkuvõte	26
2. EMPIIRIKA	28
2.1 Sissejuhatus Eesti kaasusesse	28
2.2 Metoodika.....	29
2.3 Eesti kriisijuhtimise väljakutsed.....	31
2.4 Halduskoostöö vormid. PPA ja Terviseameti koostöö.....	33
3. DISKUSSIOON	38
KOKKUVÕTE	45
SUMMARY	48
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	51
LISAD	57
Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused.....	57

Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	59
Lisa 3. Eestis aastatel 2000-2020 juhtunud suuremad sündmused.....	60
Lisa 4. Riigiülene juhtimine eriolukorral	66
Lisa 5. UA põgenike kriisi juhtimisstruktuur	67
Lisa 6. Intervjueeritavate olulisemad seisukohad ja hinnangud	68
Lisa 7. Lihtlitsents	69

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on uurida Eestis koroonakriisi ajal Politsei- ja Piirivalveameti ning Terviseameti vahelist koostööd. Kuidas see toimis, millised väljakutsed avaldusid, kuidas need lahenesid ning millised on selle õppetunnid?

Magistritöö vajalikkus on tingitud Eesti kriisideks valmisoleku parandamise kontekstist, et vastutavate kriisirollidega asutused lisaks enda toimepidevuse tagamise loomisele oskaksid tuvastada ka asutuste vahelises ja valdkondadeüleses koostöös võimalikke kitsaskohti.

Käesolev töö on jaotatud kolmeks peamiseks osaks, millest esimeses avab autor võrgustikupõhise koostöö ja selle juhtimise/koordineerimise mehhanismide teoreetilise raamistiku piire ületavas valitsemisvõrgustikus. Antud juhtumi uuringu kontekstiks on kriis, mistõttu on kirjeldatud ka selle eripära. Koroonakriisi globaalne mõju on algatanud mitmetes valdkondades olulisi muudatusi, et luua paremat valmisolekut ootamatusteks ning pannud ka riike analüüsima seniste kriisijuhtimise ja riigi toimepidevuse/valitsemise põhimõtete üle.

Teine, empiiriline osa tutvustab Eesti kriisijuhtimise põhimõtteid, praktikaid ning eraldi ka koroonapandeemia vastases võitluses vastutavate asutuste rolle, eelkõige Politsei- ja Piirivalveamet, Terviseamet ning Riigikantselei.

Empiirilise analüüsi läbiviimisel on kasutatud uurimismeetodina dokumentide analüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid ekspertidega, kes omavad teemapõhist kompetentsi.

Kolmandas osas toob autor diskussioonis välja teooria ja empiirilise analüüsi tulemused, millised väljakutsed on ilmnenud koroonapandeemiaga seonduvalt ning esitab omapoolsed ettepanekud.

Uurimusest selgub, et asutuste koostöös ilmnemise koroonakriis alguses usaldamatus ja ebaselgus juhtimises, mida võimendasid asutuste erinevad võimekused, identiteet ning vastastikune ressursside sõltuvus. Täiendavaks kitsaskohaks koostöös oli ka kehtiv õigusruum. Eesti esimese kehtestatud eriolukorraga loodi koordineerimismehhanism, mis lõi juhtimisselguse ning aja jooksul paranes ka asutuste vaheline koostöö.

Võtmesõnad: koroonakriis Eestis, kriisijuhtimine, koostöö- ja koordineerimine, kestlikud strateegiad.

SISSEJUHATUS

2019. aasta lõpul sai Hiina Rahvavabariigist alguse kõrget suremust põhjustava viirushaiguse puhang, mille algperioodil prognoositi, et 20% viirusega nakatunutest vajavad haiglaravi ja 6% surevad (COVID-19 pandeemia analüüs, 2023). Hiinas rakendatud ennenägematud tugevad tõrjemeetmed tegid ärevaks ka teised maailma riigid. Nakkusjuhtumid levisid kiiresti üle maailma ning 11.03.2020 kuulutas WHO (ing. k *World Health Organization*) välja COVID-19 pandeemia. Mais 2023 kuulutas WHO pandeemia lõppenuks, sest rakendatud meetmed (vaktsineerimine, inimeste teadlik käitumine, sotsiaalsed piirangud jmt) olid viinud koroonaviirusesse haigestumiste trendi langusesse ning riikide tervishoiusüsteemide toimepidevus oli tagatud. WHO andmetel on märts 2024 seisuga maailmas registreeritud ca 775 miljonit COVID-19 juhtumit ning üle 7 miljoni surmajuhtumi (Coronavirus Dashboard, 2024).

Eesti esimene ametlik COVID-19 nakatumine tuvastati 2020. aasta veebruaris ning järgneva enama kui kolme aasta jooksul on Eestis kinnitatud 618 218 haigusjuhtumit ning 3001 surma (Koroonakaart, 2023)¹. 12.03.2020 kuulutas Vabariigi Valitsus vastavalt hädaolukorra seadusele Eestis välja eriolukorra, mida juhtis COVID-19 haiguse levikuga seotud sündmuste ning rahvatervise ja majanduse probleemide lahendamise tegelev valitsuse nn COVID-komisjon. Selle teenindamiseks loodi Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo juurde lisaks ministeeriumite ja mitmete ametkondade (sh Politsei- ja Piirivalveamet, edaspidi PPA) esindajatest koosnev tööühik. (COVID-19 pandeemia analüüs, 2023)

Pikalt kestnud pandeemia on olnud päästikuks mitmetele uurimisteamadele: tervishoiuvaldkonna toimepidevuse tagamine, lühi- ja pikaajaline mõju inimeste tervisele, vaktsiinide ja SARS-CoV-2 testide tootmine, reovee seireandmete põhjal viiruse leviku ja haigestumiste prognoos, sotsiaal-majanduslikud mõjud jpm. Riigid on pandeemia ohjamiseks rakendanud erinevaid strateegiaid.

Kriise ei saa vältida ega ennetada, kuid nendeks saab valmistuda ette, selleks et kriisi tekkimisel kiiresti reageerida, tegutseda eesmärgipäraselt ja sihikindlalt, õppida protsessist ja tulemustest. COVID-19 kriis on väga selgelt välja toonud avaliku sektori hädaolukordade lahendamise võimekuse tähtsuse, mille peamine väljakutse praegu on rahvatervise kaitse (Mazzucato & Kattel, 2020, lk 257). Ka Eesti vaates on oluline, et koroonakriisis saadud kogemusi analüüsitaakse, tehakse järeldused, et tulevikus vältida tehtud vigu ning olla paremini valmis tulevasteks kriisideks.

¹ Perioodi määratlus on seotud 02.05.2023 Terviseameti poolt Eestis COVID-19 hädaolukorra ohu tühistamisega.

Magistritöö keskendub sellele, kuidas korraldada riigis laiaulatuslikku mõju ja pikaajalise kriisi juhtimist, milliseid strateegiaid rakendada, et tagada asutuste parem teenuste toimepidevus ja suunata erinevate valdkondade vastutavad asutused ühise eesmärgi nimel paremale koostööle.

Vastavalt hädaolukorra seaduse §-le 3 on Eestis detsentraliseeritud hädaolukordadeks valmistumise mudel, st iga asutus ja isik vastutab oma valdkonna kriisireguleerimise ülesannete täitmise eest. Asutused teevad hädaolukordade ennetamisel, nendeks valmistumisel ja lahendamisel koostööd ning pakuvad üksteisele abi. (HOS, 2017) Tervishoiukriisi ennetamise ja reguleerimisülesannete eest vastutab Eestis küll Terviseamet (edaspidi TA), kuid arvestades koroonaviiruse leviku mastaapsust oli vajalik selle lahendamine valdkondade ja sektorite üleses koordineeritud koostöös.

COVID-19 kriisi on iseloomustatud turbulentsse probleemina, mille tunnused on: ootamatus, muutused, ennustamatus ja ebakindlus. Turbulentsete probleemidega toimetulek vajab sektoritevahelist koostööd, ühiskondlikku innovatsiooni ning eelkõige kestliku valitsemise strateegiaid (ing.k *robust governance strategies*), et luua ja toetada kohanemisvõimelise ettevõtliku tegevuskeskkonna kujunemist, milles kasutatakse eesmärgipäraseid valikuid ja avanevaid võimalusi. Erinevate kestlike strateegiate kujundamisel on oluline roll ühtsel valitsemisel (ing.k *collaborative governance*). (Ansell et al., 2020)

Magistritöö eesmärk on läbi koostöö ja koordineerimise valdkonna analüütilise raamistiku avada koroonakriisis PPA ja TA koostöö väljakutsed, koordineerimis- ja juhtimismehhanismid. Töö autor püstatab eesmärgi saavutamiseks järgmised uurimisküsimused:

1. Milline on olnud osapoolte valmisolek ja koostöö rollide teadmus/taju enne koroonakriisi? Kuidas on võimalikud erinevused aja jooksul muutunud ning kuidas see on mõjutanud omavahelist koostööd?
2. Millised on olnud osapoolte vahelised peamised koostööbarjäärid/-väljakutsed kriisi lahendamisel ja kuidas need on muutunud/lahenenud?
3. Milliseid koostöö juhtimise ja koordineerimismehhanisme rakendati?

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Tänapäevane heaoluühiskond seab riigivalitsemisele kõrged nõudmised. Maailm on muutunud globaalsemaks, ühiskonnad on avatumad ning tekkivate probleemide ja väljakutsete lahendamine keerulisem. Keeruliste ja ulatuslike probleemide lahendamine vajab lisaks headele valdkonna teadmistele ka mitmete osapoolte kaasamist, mis omakorda võivad muuta lahenduse protsessi kaootilisemaks ning pingelisemaks. Klijn ja Koppenjan (2016, lk 2) Koostööd on defineeritud kui osapoolte vahelist protsessi, milles jagatakse informatsiooni, ressursse, riske ja vastutust, et saavutada ühine eesmärk (Camarihna-Matos ja Afsarmanesh, 2008, lk 311). O’Leary ja Vij (2012, lk 508) lisavad sellele definitsioonile veel valdkondadeülese ja sektoritevahelise, sh ühiskonna, vastastikuse suhte mõõtme.

Osapooled võivad erineda hallatavate ressursside, huvide ja rollitajude poolest, mis põhjustab koostöö probleemide keerukust. Sellele lisanduvad tihti ka erinevate organisatsioonide pädevused ja vastutusvaldkonnad, riigi valitsemise tasandid, sektoriteülesus ning ühiskondlik hõlmatus. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 2) Koostöö loomine ja arendamine nõuab küll järjepidevat pühendumust (Camarihna-Matos & Afsarmanesh, 2008, lk 312), kuid pikaajalised ja pühendunud koostöösuhted osutuvad kasulikeks kriisi tingimustes, kus on kiiresti vaja koondada jõud (Head, 2022, lk 137).

Magistritöö autor seab uurimise eesmärgiks tuvastada teoreetilise raamistiku abil COVID-19 pandeemia kontekstis PPA ja TA koostöös ilmnenuid barjäärid ja nende põhjused. Mida on koroonakriisi lahendamiseks õpitud ja kuidas see mõjutab asutuste valmisolekut tulevasteks kriisideks. Fookuses ei ole selle koostöövormi defineerimine ega tulemuslikkuse/efektiivsuse hindamine. Autor kasutab üldistatult halduskoostöö terminit, mis käsitleb riigiasutuste omavahelist interaktsiooni kriisi ennetamisel, selleks ettevalmistamisel, lahendamisel kui ka kriisi intensiivse perioodi järgselt õpikohtade tuvastamisel. Kaasuse kontekstiks on kriis, mille lahendamiseks kuulutati Eestis esimest korda välja eriolukord. See mõjutas riiklikku kriisijuhtimise struktuuri, millega muutusid ka koostöö koordineerimis- ja juhtimismehhanismid.

1.1 Kriisi eripära

Kriisi terminit on sõltuvalt ajast, valdkonnast ja distsipliinist [katastroofid, poliiticateadused, avalik haldus jt] sisustatud erinevalt. Valdkondlikult on võimalik kriise ja ohte liigitada tekkepõhjuste alusel tehnoloogilisteks, looduslikeks, inimtekkelisteks, sotsiaalseteks, majanduslikeks, kombineeritud või kompleksseteks. (Boin, 2004) Looduslike ja inimtekkeliste katastroofidega võitlemine näitab riikidele kulude kasvu ning tulevaste kriiside stsenaariumid viitavad laialdasemat ja keerukamat trendi (Boin, et al., 2018, lk 29).

Topper ja Lagadec (2013) peavad oluliseks kriisi defineerimisel selle kompleksse sündmuse ja arengudünaamika kordumatust ning võrreldamatust seni teadaolevate arusaamadega. Abstraktsema definitsiooni kohaselt on kriis muutuste aeg, kus seni toimunud sotsiaalse süsteemi struktuurid ja protsessid [elutähtsate teenuste kättesaadavus, õigusriik, turvalisus] on katkemisohus (Boin, 2004, lk 167).

Tehniliste tunnuste alusel saab veel eristada nelja peamist kriisitüüpi (Rosenthal, et al., 2001): kiireloomulised, aeglase arengu ja kiire lõpuga (ing.k *cathartic*), kiire arengu ja aeglase lõpuga ning aeglase arengu ja aeglase lõpuga.

Ermus ja Murumets (2020, lk 96) toovad välja võimaliku modernsema kriiside käsitlemise ehk hübriid- ja kompleksed kriisid, kus tegemist on kõikehõlmavate ja hoomamatute dünaamiliste protsessidena. Sellega tuuakse esile selgepiirilise kadumine koos keerukate järeldõjudega ning selgitab, miks meil on keeruline mõista konkreetse kriisi olemust.

Kriisid on küll erinevad, kuid neil on ka mitmed ühisjooned nagu kiire eskalatsioon, mitme valdkonna ülesus ning asutuste/riikide toimepidevuse katsetamine. Kriisi käsitus hõlmab endas nii haavatavust, seotud riske ja ohte, kriisi põhjuste defineerimist, ebakindlust/määramatust, kiireloomulist reageerimise protsessi ja tulemusi/järelmeid (ing.k *vulnerability, risk, threat, trigger, uncertainty, process, response, outcome*). Boin (et al., 2018, lk 24-25)

- **Haavatavus** viitab mingi süsteemi enda vastuvõtlikkusele väliste mõjurite suhtes. Mida komplekssem ja rohkemate seostega süsteem on, seda keerulisem on mõista selle terviklikkust ning tagada selle toimepidevust. Riigi juhtimisel ja ühiskonnas tekkinud probleemide lahendamisel on vastutajatel vaja langetada otsuseid. Standardsete olukordade puhul on otsustusprotsess tuttavam, kuid väljakutseks on ühiskonna erinevaid osapooli puudutavad kompleksed probleemid.

- **Riskid ja ohud** on valdavalt omavahel seotud mingi ohtliku olukorra tõenäosuse, võimaliku tekitava kahju ning valikute tegemisega. Riske on võimalik ennustada/ette näha, kuivõrd ohud jäävad kontrollimatuks (Beck, 2008, lk 5).
- **Põhjuste defineerimisel** on oluline roll, sest enne võimalike kriiside ennetamist on oluline ohtude selge tuvastamine. Ühine arusaamine võimalikust ohust aitab koondada tegevusteks vajalikke ressursse ning kokku leppida ennetavates ja reageerivates tegevustes nii lühi- kui ka pikaajalises plaanis.
- **Ebakindlus/määramatus** on tingitud kriiside kui harukordsete ja tavapärastele meetmetele allumastusest või ulatuslikumast ressursside vajadusest. Määramatuse kasvades kahanevad riskianalüüside ja kriisiplaanide rakendatavus. Määramatus muudab otsustamise keeruliseks, sest ei pruugi selge olla, mis on juhtunud, mis võib hakata juhtuma ja kuidas võimalikke kahjusid ennetada, vähendada. Erinevatel osapooltel võib nii kriisist kui ka selle võimalikest lahendustest olla erinev arusaam, mistõttu ei pruugi ka otsustusprotsess olla üksmeelne. See võib aga osapoolte vahel tekitada pingeid ning ajalise viite kriisi ohjamiseks rakendatavate meetmete otsustamisel. (Boin, et al., 2018)
- **Kiirelomuline reageerimine** kätkeb endas nii kiiret otsustamist kui ka tegutsemist kriisimeetmete rakendamisel. Kriisijuhtidel on ka vastutus kriiside lahendamise protsessi suunamisel, kus ühiskonna, sh meedia, nõudlikkus on suurenenud ja vähenenud eksimisruum. (*Ibid.*) Reageerimise muudab keeruliseks, et tuleb langetada kiireid otsuseid olukordades, kus informatsioon põhjuste ja võimalike tagajärgede osas on puudulik või üldse teadmata. Samas on hinnatud, et eduka sekkumise ja asjakohaste meetmete rakendamisel on võimalik oluliselt vähendada realiseeruva ohu kahjusid. Tõhus valitsemine vajab kiire kohanemise (ing.k *aquility*), vastupidavuse võimeid ja võimekust. (Drechsler & Kattel, 2020)
- **Tulemuste/järelduste** osa hõlmab kriisijuhtimise protsessi tervikuna elik eelnimetatud kriteeriume, kahjude käsitlemist sh isiklike ja kogukonna traumasid, õpikohtade tuvastamist, õigusruumi kohandamist. Kriisides tuleb näha ka võimalust süsteemseteks muutusteks ning uue ja parema kriisijuhtimise süsteemi loomiseks. (Boin, et al., 2018, lk 29-34). Eelkõige on võimalus õppida juba kriisi käigus (ing.k *learning-by-doing*). Selline dünaamiline lähenemine kriiside puhul on oluline, kuid see peab käima käsikäes kiire tagasisideandmise ja vastutuse võtmise, meetmete rakendamise ja vajadusel ka korrigeeritud otsuste ja tegevustega. (Bouckaert, et al., 2020, lk 767) Kriisijärgselt hinnatakse nii üldist hakkama saamist ning tehakse järeldusi elik mida on sellest kriisist

õppida. Kui juhtide langetatud otsuseid ja tegevusi saadab edu, siis tõenäoliselt säilitavad nad enda maine, iseseiseva otsustuspädevuse ja hallatavad ressursid. Vastupidisel juhul on suur tõenäosus, et erinevate osapoolte süüdistused muudavad kriisi poliitiliseks teravseisuks. (Boin, et al., 2018, lk 33)

Erinevad autorid rõhutavad, et vastutavate organisatsioonide reageering peab kriisides olema kiire ja otsustuskindel. Oluliseks peetakse leidlikkust (ing.k *nimbleness*), agiilsust ja institutsioonide kiiret kohanemisvõimet. Selle eelduseks on hea analüüsivõime olukordade [ohud, riskid, tegevused, mõjud, kohanemine] tõlgendamisel. Tuleb ära tabada see momentum, millal tegevuskavasid kohandada elik õigeaegselt ning rakendada konkreetset sobivaid meetmeid. Haldusalasid ületavad ja ristuvad kriisid vajavad nende lahendamisel paindlikkust ning meeleskindlat tegutsemist. Organisatsioonide rollid ja protseduurilised meetmed peavad olema selged. (Drechsler & Kattel, 2020)

1.2 Väljakutsed koordineerimises

Komplekssete ühiskonna probleemide lahendamine võib ühiskonnas, kus erinevad sektorid on omavahel seotud, kujuneda keeruliseks väljakutseks. Põhjuseks võib olla avalike teenuste osutamises: nt infrastruktuuride töödega, kus erinevad osapoolte huvid ei ühti - keskkonnakaitse ja transiidi ettevõtte; tervishoiusüsteemi reorganiseerimine, kus teenuse pakkujateks on nii riik, eraettevõtte kui ka mittetulundusühing; suurõnnetuste ja kriiside ennetamise ja lahendamise korraldamine. Koostöövõrgustike osapooled erinevad nii oma väljakujunenud strateegia, organisatsioonikultuuri ning tegutsemisviisi poolest. Tihti ei ole nad võrdsed nii sisemise töökorralduse kui ka teatud valdkonna kogemuste poolest, mis mõjutavad nende võimu ja vastutustunnet. Sellise võrgustiku juhtimine elik koordineerimine on kompleksne, sest lisaks keerulise ühiskondliku probleemi lahendamisele tuleb pöörata tähelepanu ka osapoolte erinevustele. (O'Leary & Vij, 2012, lk 510-511)

Võib juhtuda, et osapooled ei ole võimelised neid väljakutseid iseseisvalt lahendama, sest puuduvad vajalikud ressursid ja probleemi lahendamise võimekus, mis koos vastastikuse sõltuvusega tekitavad nende vahel pingelisi suhteid (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 1-4).

Koordineerimise väljakutse seisneb selles, et on vaja rakendada nii vertikaalseid kui ka horisontaalseid juhtimisinstrumente olukorras, kus kaasatud osapooled ei pruugi olla omavahel

hierarhilises seoses. Lisades sellele kompleksete probleemide ajalise surve, siis on sobivate meetmete rakendamine eduka koostöö saavutamiseks keeruline. (*Ibid.*)

Klijn ja Koppenjan (2016) jaotavad koostöövõrgustike ja nende osapooltega seotud kompleksused kolmeks: sisuline, strateegiline ja institutsionaalne. Igal kompleksusel on oma iseloomulikud tunnused ning nende maandamiseks sobilikud juhtimisinstrumendid.

1.2.1 Sisuline kompleksus

Mitmete osapooltega koostöö korraldamine keerukate probleemide lahendamisel ei ole tänapäeval tegelikult midagi uut ning osatakse luua ühildatud ootuste, eesmärkide ja eelistustega nn *ex ante* konsensust. Valitsemisvõrgustiku sisuline kompleksus on aga eelkõige tingitud olukorra määramatusest ja osapoolte vahelise üksmeele puudumisest ehk millist probleemi lahendatakse, mis on selle põhjused ning võimalikud lahendused. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 126) Nurjatud või üldiselt keerulise probleemi lahendamine algab selle defineerimisest ning seejärel saab selle lahti võtta väiksemateks osadeks, mis on selgema/kiirema lahendusega. Nii saab üle algsest heitusest ja kogeda probleemi lahendamisel edu. (Alford & Head, 2017, lk 399-400) Lisaks nõpule protsessi läbimisele on võimalik ületada ebaselgus ja lahenduse määramine ka läbi võimupositsiooni. (Hoppe, 2011) Keeruliste probleemide sisu ja võimalike lahenduste kujundamisel on juhtidel aktiivne roll, sest neil on võimalus läbi positsiooni defineerida probleem ja lahendus endale soodsalt (Head, 2022, lk 41-45). Samas on keeruliste probleemide puhul tuvastatud ka vältimise, eitamise ja minimaalse vastutuse strateegiat, kus teadlikult või tahtmatult vähendatakse probleemi olulisust/suurust. Selle vastand on jõuline sekkumine (ing.k *coercive*), mida valdavalt kasutatakse kriisides, mis vajavad meelegi kindlat otsustamist, kiiret ja jõulist sekkumist. Probleemi sisu ja võimalike lahenduste esitlemisel, on juhtidel vaja head veenmisoskust. (Head, 2022, lk 41-45) Aegkriitilistes olukordades nagu kriisid ongi olukorra defineerimise kohustus juhtidel ehk millega on tegemist, veenda selles teisi osapooli ja saada toetus valitud strateegiale. Seda võivad raskendada teiste osapoolte arusaamad/motiivid ning puudus adekvaatses olukorrapildis. (Boin, et al., 2018)

Lisaks piisavale infole ja teadmistele keerukate probleemide lahendamisel on oluline ka informatsiooni tõlgendamine. Väga erinevad järeldused pigem suurendavad osapoolte vahelist sisulist kompleksust. Selle olukorra maandamiseks on oluline teadvustada, et osapoolte tajutav probleemist võibki olla erinev ning tuleb panustada ühisosa loomisele (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 12), milleks võib kasutada konfliktivahendust, tuvastada teadmiste ebaselguse põhjused.

Arvestama peab, et koostöö korraldamine on dünaamiline protsess, kus esmane kokkulepe probleemi olemasolu ja konteksti osas võib aja jooksul muutuda. Probleemi lahenduse käigus õpitakse samm-sammult võimaluste ja riskide kohta, mida osaliselt mõjutavad ka protsessi käigus muutuvate asjaolude pinnalt osapoolte strateegilised valikud. Seetõttu ei ole hea, kui jäädakse püsivalt esmase probleemi, eesmärgi ja lahenduste käsitusse kinni, sest see pärsib üksteiselt õppimist, ühistegevust ja võib tekitada vastuseisu, politiseerimist ning turbulentsust. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 127)

1.2.2 Strateegiline kompleksus

Strateegilise kompleksuse keskmes on koostöövõrgustikus omavahelises sõltuvuses olevate osapoolte arusaamad, eesmärgid ja strateegiad. Need võivad koos tegevuskeskkonnaga aja jooksul muutuda ning luua dünaamilise, ebakindla ning ennustamatu platvormi. Osapooltel on tihti enda tavapärasest tegevuskeskkonnast ehk arenist ka varasem kogemus ja eelhoiakud. Need võivad avaldada mõju uuel arenil tegutsevatele osapooltele ning nende omavahelisele interaktsioonile. (Klijn & Koppenjan, 2016)

Võrgustiku liikmete ebavõrdsus kogemuste ja kasutatavates ressursides võib põhjustada võimu asümmeetriat (ing.k *power asymmetries*). Asutuse/juhi hea maine annab ka võimu enda positsioonide kaitsmiseks. (O'Leary & Vij, 2012, lk 513)

McGuire ja Agranoff (2011, lk 268) nimetavad mingi tegevusvaldkonna oluliselt suuremat tundmist/kogemust, kus ühel osapooltel on ka legitiimne võim tegutseda ja võimalusi kasutada, selle osapoole pärusmaaks (ing.k *turf*). Võimu võib käsitleda nii positiivsest kui negatiivsest küljest, kus ühelt poolt rakendatakse seda lahenduste loomiseks ning teisalt koostöövõrgustiku takistamiseks: probleemide varjamine, oluliste otsuste maha hääletamine, ressursi kinnihoidmine. (*Ibid.*, lk 267) Tagajärjeks võivad olla konfliktid, aeglane/keeruline koostöö progress, ebakindlad tulemused ning raskendatud koostöö koordineerimine. „Pärusmaa“ võitluse ületamiseks on võimalik rakendada lepingulist regulatsiooni, koostöö kokkuleppeid, koordineeriva juhtorgani kaasamist või perioodilisi ühistegevusi, mis maandavad hirme. (Mandell & Steelman, 2010)

Mitmed kompleksuste teoreetikud on hinnanud, et alati ei ole selline teadvustatud lähenemine piisav (Klijn & Koppenjan, 2016) ning tegemist on pigem mittelineaarse olukorraga, kus osapoolte panustamisvõimalused ja suhted ei ole dünaamilises protsessis proportsionaalsed (Gerrits, 2012, lk 83). Seetõttu on strateegilist kompleksust võrreldud ka strateegilise mänguna (ing.k *strategic game*), kus mitmed mängijad jahivad enda eesmärke. Mängus osalejad kohanevad/reageerivad

teiste osapoolte tegevustele, mille tulemusel selguvad võitjad ning kaotajad. Kohanemisvõime tähtsust nende väljakutsete lahendamisel elik kuidas osapooled sõltumata enda väärtustest, suhtumisest, normidest, keskkonna tajust ja eesmärkidest (st. identiteedist), kohanevad teiste osapoolte/mängijatega on rõhutanud ka Mandell ja Steelman (2010, lk 213).

Võimu asümmeetriast tingitud pingete ja konfliktide maandamiseks on vaja võrgustiku liikmetele pigem kokkuleppelist töökorraldust, kui traditsioonilisi kontrolli või koordineerimismehhanisme. Kui osapoolte iseseisvus säilitatakse on juhtivasutusel vaja kindlustada osapoolte pühendumus eesmärgile, ühine tegutsemine ning tulemustele orienteeritud tegevuskeskkond. Selle hulka kuuluvad nii ressursside koondamine, kokkulepete tegemine kui ka ühise strateegia loomine. (*Ibid.*, 2010, lk 216)

Ühiskondliku probleemi lahendamisel on mängijatel [koostöövõrgustiku osapooled] küll vastastikune sõltuvus, kuid samuti teatud autonoomsus ja ressursid: finantsilised, tootmisvõimekus, kompetentsid, teadlikkus ja legitiimsus. Tabel nr 1 näitab osapoolte ressurssidest tingitud sõltuvuse hindamist, kuidas ressursi tähtsus ja selle asendatavus omavad osapoolte interaktsioonis vastastikust sõltuvust.

Ressursi tähtsus	Ressursi asendatavuse võimekus	
	Kõrge	Madal
Suur	mõõdukas sõltuvus	kõrge sõltuvus
Vähene	madal sõltuvus	mõõdukas sõltuvus

Allikas: (Klijn & Koppenjan, 2016)

Sellises mängulise analoogiaga osapoolte interaktsioonis võivad strateegilised käigud põhjustada ootamatuid arenguid ning tulemusi. Kuna koostöö protsess on dünaamiline, siis on võimalik selles eristada etappe ehk raunde (ing.k *round*), milles osapooled rakendavad enda strateegilisi valikuid eesmärgi saavutamiseks. Peale mitme raundi toimuvate osapoolte strateegiate ja kavatsuste konfliktide, toimub kohanemine ning võimalusel ka ühine lahendus. Eesmärgi saavutamiseks on erimeelsuste lahendamine läbi kaasamise sh avatud dialoog/konfliktivahendus, et osapooled ja partnerid õpiksid üksteist paremini tundma ja leiaksid ühise arusaama enda strateegiate ja lahenduste koordineerimisele. Oluline on, et osapooled saaksid säilitada enda põhiväärtused – võrdne ja väärikas kohtlemine. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 84-87)

1.2.3 Institutsionaalne kompleksus

Institutsionaalse koostöövõrgustiku iseloomulikud tunnused on nii formaalsed ja mitte-formaalsed reeglid, kui ka püsiva koostöö tulemusel kujunenud ootuste mõistmine ja usalduslikud suhted. Valitsemise koostöövõrgustiku institutsionaalse kompleksuse tingivadki usalduse puudumine ning reeglite paljus, mis võivad olla nii ebaselged kui ka konfliktid. Usaldus on aga oluline, sest selle puudumisel võivad läbirääkimised olla keerulisemad, koostööõhkkond konfliktialt ning lahenduste saavutamine raskendatud. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 98) Usaldust saab luua läbi avatud ja läbipaistva kommunikatsiooni, jagades teadmisi ja informatsiooni, eesmärkide läbirääkimise ja ühtlustamise teel. Samuti saab peegeldada enda valdkonna kompetentse, häid kavatsusi ja „lõpuni välja“ hoiakut (ing.k *follow-through*). (O'Leary & Vij, 2012, lk 514)

Kui asutuste enda mängureeglid on kujunenud vastavalt nende tegutsemise valdkonnale ja on teada tavapärastele koostööpartneritele, siis küsitavaks võib muutuda nende tunnustamine valdkondade üleses koostöövõrgustike otsustusprotsessides. Täiendava mõõtmeks siia veel rahvusvahelise koostöö areen.

Valitsemise koostöövõrgustikes ei toimu pelgalt dünaamilised otsuste ja tegevuste protsessid, vaid selles on ka võrgustiku osapoolte institutsionaalse interaktsiooni mõõde. Institutsionaalset kompleksust saab mõtestada läbi kolme kriteeriumi (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 98):

- osapoolte väljakujunenud koostöö (ing.k *interaction patterns*) Sarnasel areenil tegutsevate partnerite koostöö sagedus kui ka intensiivsus on tavapärast suuremad, eriti neil, kel on ka ressursid omavaheline sõltuvus. Koostöö intensiivsus ja osapoolte varieeruvus näitavad ära selle „mängija“ keskset ja perifeerset võrgustikku. Üheaegselt võivad keskmes olla nii need, kellel on rohkem kontaktne või laiem varieeruvus;
- osapoolte väljakujunenud arusaamad (ing.k *patterns on perceptions*) peegeldavad probleemi tõlgendamist ja eeldatavat lahendust, kompetentse ja võimu teiste „mängijate“ üle. Sarnased arusaamad toetavad tulemuslikku koostööd enam kui erinevad. Üldine arusaam on, et koostöövõrgustiku liikmete vahel on esmane usaldus, mis koostöö ajal võib suureneda/väheneda.
- koostöövõrgustiku reeglid (ing.k *rules*) võivad olla nii formaalsed (teadlikult loodud), kui ka mitte-formaalsed. Reeglite peamine eesmärk on selguse loomine võrgustiku liikmetest, nende positsioonist, volitustest ja oodatavast panusest tema käsutuses olevate ressurssidega. Reeglid loovad vajaliku stabiilsuse ja etteaimatavuse. Turbulentse väliskeskkonna pingelise mõju tõttu peab

institutsionaalse kompleksusega kimpus olev organisatsioon aga enda protsesse ja reegleid muutma (Ramus, et al., 2017).

Institutsioonide kirjutatud kui ka kirjutamata reeglid kujundavad tema identiteeti ning see võib aidata luua teatud määral asutuse käitumise ette-ennustatavust. Organisatsiooni identiteedi all mõeldakse eelkõige jagatud ühiseid arusaamu, mis ühendavad selle liikmeid [siia all kuuluvad nii tasu ja hindamissüsteemid, põhiväärtused, kui ka käitumisjuhised nt eetikakoodeks] ning samas ka eristavad neid teistest asutustest. Identiteet loob kokkuhoidva raami nii rollide omistamise kui ka probleemidele reageerimisele/tõlgendamisele ja tegevuste hinnangutele. Üheaegselt võivad asutusesiseselt esineda ka mõneti erinevad identiteetid nt üksuste põhisel. (Golden-Biddle & Rao, 1997)

1.3 Koordineerimis- ja juhtimismehhanismid

Tänapäeva ühiskonnas on erinevad sektorid, valdkonnad ja sidusgrupid on omavahel põimunud ning neid mõjutavad üheaegselt nii demograafilised muutused, majandus, tehnoloogia areng, tsiviilkriisid jt. Sellepärast on strateegiliste eesmärkide ja poliitikate juhtimiseks vaja luua kombineeritud ja paindlikke ning lahendusi.

1.3.1 Koostöövormid

Halduspoliitikate rakendamisel on riigiasutuste koostöövorme nende toimimise baasmehhanismide tunnuste ja iseloomulike juhtimisinstrumentide alusel defineeritud kolmes käsitluses (Bouckaert, et al., 2010, lk 34-35):

- **Hierarhilist** suhet iseloomustab domineerimine ja kontroll läbi seadusliku võimu ja hierarhilise positsiooni (Peters, 2015, lk 75). Selle tagamiseks on teadlikult loodud seadusest tulenevad volitused, ametiteülene regulatsioon. Tulemuste saavutamiseks/tagamiseks on volitus mobiliseerida ressursse, ülesanded ja kohustused on osapoolte vahel selgelt jaotatud; loodud kontrollimehhanismid nagu juhised, standardid, hindamismehhanismid. Põhimõte on, et reeglid kehtivad kõigile ning nende täitmise üle teostatakse järelevalvet. Hierarhia ülemine pool kontrollib saavutatud tulemusi, eelarvet ja teiste ressursside kasutamist. (Bouckaert, et al., 2010)

- **Turg** toimib osapoolte vahelises konkurentsisis, kus nõudluse-pakkumise formaadis osapooled püüavad saavutada enda strateegilisi eesmärke, vahetades kaupu/teenuseid/ressursse. Koostöö tulemuste ette ennustamise teeb keeruliseks mõjutegurid nagu hinnamehhanism (Peters, 2015, lk 91), kasumimarginaal, soovitud tulu ning võimalik kahjum. Nende riskide maandamiseks sõlmitakse lepinguid (*Ibid.*, lk 92). Valitsuse roll on hoida turg erksana, kaitsta selle konkurentsipõhist toimimist ning tarbida ka ise teenuseid/kaupu. Vajadusel rakendada ergutamiseks kaaluda osaliste rahalist premeerimist. Turupõhises koostöös on osapooled küll iseseisvad ja interaktsioon automaatne, kuid valitsusel on oluline roll hoida avalik sektor konkurentsisis.
- **Võrgustikku** iseloomustavad usaldus, ühised väärtused ja strateegiates ühisosa loomine. Koostoime aluseks on ühine probleemi analüüs, ühine arusaam, valmisolek saavutada konsensus, jagada ressursse. Koostöö hindamine on pigem kvalitatiivne ning taandub osapoolte usaldusele/mainele. Sarnaselt turule osaleb valitsus võrgustikes ja omab ka juhtivat rolli, kuid peamine ülesanne on luua võrgustikule sobiv keskkond.

Arvestades tänapäeva avaliku halduse keerukust ja sektoritevahelisi seoseid, ei ole ükski nendest ideaalne ega puhtal kujul esinev. Need baasmehhanismid esinevad üheaegselt erinevates kombinatsioonides või toimivad paralleelselt (Bouckaert, et al., 2010, lk 50). Nende kolme juhtimismehhanismi selgepiiriline eristamine/rakendamine võib väljaspool mingi konkreetse üksuse struktuuri ja otsustusprotsessi olla keeruline ning nõuab hübriidsemat käsitlust. Nurjatud ja komplekssete probleemide puhul, mida reeglina lahendatakse võrgustikupõhiselt on integreeritud ka vertikaalse juhtimise mehhanisme võrgustikusiseselt. Samuti võivad ka võrgustiku mehhanismid täiustada hierarhilist juhtimist eraldiseisvates üksustes, kus on detsentraliseeritud otsustuspädevused. (Laegreid, et al., 2015, lk 934-935) Sarnaselt on Euroopa riigid koroonakriisi lahendamisel rakendanud erinevaid kriisijuhtimise kombinatsioone, eelkõige jõuliselt ülevalt alla (ing.k *topp-down*), aga ka alt ülesse (ing.k *bottom-up*), delegerides/koordineerides ülevalt alla koos olulise sisendiga alt-ülesse (Bouckaert, et al., 2020, lk 769).

Erinevatel aegadel praktiseeritud koordineerimis- ja juhtimismehhanismidest on välja kujunenud mitmeid koostöövorme nagu ühine avalik juhtimine, mitme partneriga valitsemine, ühine või võrgustikupõhine valitsus, sektorite ülesed kokkulepped, ühisjuhtimise vormid, osalusjuhtimine ja kodanikuosalus (ing.k *collaborative public management, multipartner governance, joined-up or*

network government, hybrid sectoral arrangements, co-management regimes, participatory governance, civic engagement) (Emerson, et al., 2011, lk 2).

Aja jooksul on need erinevad vormid ühtlustunud ning omavahel segunenud, sest suurenenud on valdkondade teadlikkus ja institutsionaalsed võimekused. Erinevate osapoolte paremad valdkondlikud teadmised, suuremas sõltuvuses ja keerukamad institutsionaalsed struktuurid on tõstatanud suurema koostöö vajalikkuse. Selle tulemusel räägitakse tänapäeval peamiselt koostööl põhinevast valitsemisest (ing.k *collaborative governance*).

1.3.2 Koostööl põhinev valitsemine

Definitsiooni kohaselt on see sektorite vaheline ja valdkondade ülene formaalne valitsemise korraldus, kus kokkulepetele orienteeritult ja teadlikult tehakse üksmeelselt omavahel koostööd halduspoliitikate rakendamise, haldusprogrammide ja varade juhtimise eesmärgil. Selline valitsemisvorm hõlmab osapoolte vahelist avatud dialoogi, usaldust, eesmärgile pühendumist ja vastastikust mõistmist. (Ansell & Gash, 2007)

Healuühiskonna valitsemine, kus on kaasatud paljud osapooled enda valdkondlike huvide, eesmärkide ning arusaamadega on kompleksne. Seetõttu on valitsemise keskseks võimekuseks nende osapoolte vahelise koostöö ja kaasnevate komplekssete probleemide lahendamisel kujunenud koordineatsioon (Laegreid, et al., 2015). Vaatamata erinevatele koostöövormidele ja võimalikele soovitud koostöö tulemustele on selle osalised omavahelises suhtes/seoses ning koostööprotsessi peab koordineerima/juhtima.

Uute koordineerimise kokkulepete disainimine ja rakendamine on suunatud teatud väärtustele, huvidele ja normidele. Nende praktikate muutmine võib olla keeruline, sest tõstatab ülesse osapoolte võimu küsimuse, mis võib viia pingete, konfliktide ja soovimatute tagajärgedeni. Uute koordineerimismehhanismide loomisel ja rakendamisel peab lähtuma kontekstist (Laegreid, et al., 2015, lk 938) ja püstitatud eesmärgist, kuid ka mõnna, et ühte ideaalset ei ole.

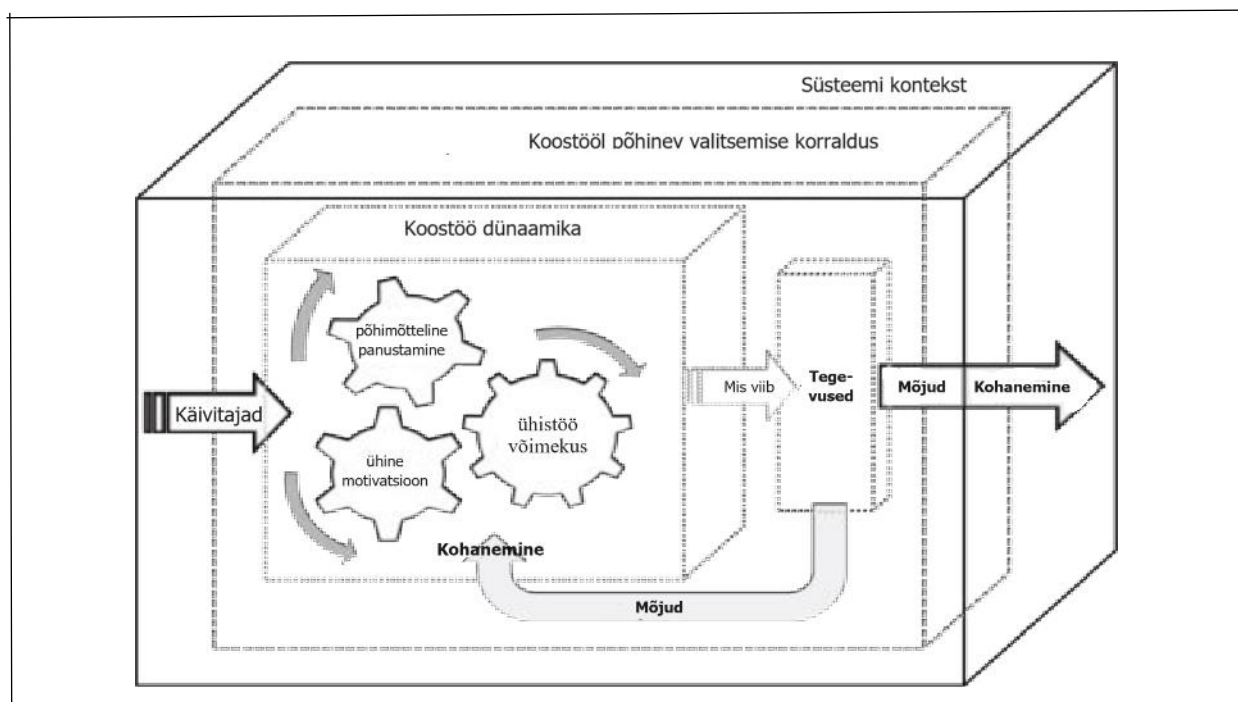
Emerson (et al., 2011, lk 21) on sõnastanud laiapõhjalise koostööl põhineva koordineerimise mudeli (ing.k *collaborative governance regime*, edaspidi CGR), mis integreerib omavahel valdkonna konteksti, koostöö tegevuste dünaamika välised tegurid, mõjud ja kohanemise. Seda saab rakendada erinevas skaalas, valdkondades ja komplekssete astmes ka siis, kui kõik raamistiku komponendid ei ole üheaegselt protsessis esindatud. Selline mitmetasandiline ja ruumiline mudel võimaldab analüüsida koostööl põhineva valitsemise juhtimist ja toimimist, selle sisemisi dünaamikaid ja põhjuslikke seoseid. (*Ibid.*, lk 2)

Tegemist on kolmetasandilise raamistikuga, mis sisaldab üldise tegutsemise valdkonna/süsteemi konteksti, konkreetset probleemi lahendava koostöö võrgustikku (CGR) ja selles koostöös toimuvaid dünaamikaid ja tegevusi (vt Joonis nr 1). Valdkonna kontekst loob võimalusi ja piiranguid ning mõjutab osapoolte koostööd eesmärgi saavutamisel kogu selle koostöö ajal. Valdkonna kontekst [nt sotsiaalmajanduslik, looduskeskkond jmt] kujundab olukorra, kus probleemi lahendamine vajab mitme osapoole ühist panust. Olukorra käivitajad jagunevad **juhtimine, initsiatiivi loomine, vastastikune sõltuvus ja määramatus** kategooriatesse. (Emerson, et al., 2011)

CGRi käivitajaks võivad olla (*Ibid.*):

- juhtimine (ing.k *leadership*), kus eesmärgile saavutamisele pühendunud ja ressursse haldav juht võtab vastu otsuse. Muutustele suunatud juhtimine (ing.k *transformational leadership*) keskendub organisatsiooni pika-ajalistele eesmärkidele, jagades personaliga visiooni, mis toetab neis omanikutunnetuse teket ning loob paindlikkuse väliskeskkonnast tingitud vajalike muutuste elluviimisel. (Jaqua & Jaqua, 2021)
- tagajärgedega sündmus (ing.k *consequential incentives*). See võib olla nii sise- ja/või välistingimustest tingitud (ressursivajadused, oluline eesmärk, kriisi situatsioonid);
- vastastikune sõltuvus (ing.k *interdependence*). Hillmann (et al., (2009) hinnangul on vastastikune sõltuvus vähemalt kahe osapoole vaheline sõltuvussuhe millestki või kellestki. Selle alla kuuluvad nii organisatsiooni tegevuseks vajalikud ressursid (haruldased, asendamatud), huvid, tehingud kui ka poliitiline toetus. Vastastikune sõltuvus võib olla tingitud organisatsiooni nii enda tegevusvaldkonnast kui ka konkreetsetest ettevõtmistest. Mõjutegurina saab hinnata ka väliskeskkonda. Vastastikune sõltuvus võib osapooltes tekitada ebakindlust ja määramatust.
- määramatus on tihti seotud keeruliste halduspoliitika probleemidega, kus probleemi olemus on kompleksne ning lahendused ebaselged. Määramatuse terminit kasutatakse ka kriiside ja turbulentsete olukordade iseloomustamiseks, sest nende arengud võivad olla ettearvamatud ning tegevuste planeerimine keeruline. Määramatuse mõiste on iseloomulik nurjatud probleemide kontseptsioonis. (Head, 2022)

CGR mudeli käivitamine eeldab vähemalt ühe käivitaja esinemist (Emerson, et al., 2011, lk 9-10)



Joonis nr 1. Allikas: Emerson (et al., 2011, lk 6) CGR mudel, autori kohandatud eesti keelde.

Koostöövõrgustiku mudeli ehk CGRi tulem on sektorite vahelises ja valdkondade üleses koostöös lahenduste ellu viimine, otsustamine ja tegevused. Süsteemi konteksti käivitajad mõjutavad selle mudeli rakendamist, kuid selle kujunemise vorm ja tulemuslikkus on seotud koostöö dünaamika ja koostöö tegevustega. (*Ibid.*)

Koostöö dünaamikad moodustavad interaktiivsed osad: põhimõtteline panustamine (ing.k *principled engagement*), ühine motivatsioon (ing.k *shared motivation*), ühistöö võimekus (ing.k *capacity for joint action*). Koostöö kolm dünaamikat on vastastikusel ning järjepidevas mõjus, need loovad koostöö tegevused või sammud ühise eesmärgi saavutamiseks. Koostöö dünaamikad võivad põhjustada ka mõjusid, millega osapooled peavad tegelema/kohanema. (*Ibid.*)

Koostöö dünaamika on tsükliline protsess, mille kategooriad jagunevad omakorda alakategooriateks (*Ibid.*):

I põhimõtteline panustamine (ing.k *principled engagement*), kus eesmärk on välja selgitada, kas erinevad osapooled enda väärtuste, huvide, teadmistega soovivad üldse koostööd teha. Kui osapooled ei ole varem koostööd teinud, siis on vaja välja selgitada ka nende pühendumus ja valmisolek eesmärgi nimel pingutada.

II ühine motivatsioon – koosneb vastastikusest usaldusest ja mõistmisest. Osapooled võivad olla küll erinevad aga respektierivad üksteise seisukohti, isegi kui need ei ühti. Selle alla kuuluvad:

- aktsepteerimine (ing.k *cognitive legitimacy*) tähendab, et osapooled on usaldusväärsed ja nendega on koostöö võimalik;
- pühendumus tekib eelnevate kriteeriumite tulemusel ning näitab, et tegutsetakse ühise eesmärgi nimel.

III ühistöö võimekuse moodustavad põhimõttelise osalemise ning ühise motivatsiooni kogumist peab looma uue võimekuse, mida enne erinevatel osapooltel eraldi tegutsedes ei olnud, säilitama või kasvatama võimekust ühise eesmärgi saavutamisel. Selles saab eristada neli elementi (*Ibid.*):

- Protseduurilised ja institutsionaalsed kokkulepped hõlmavad endas protsessi reegleid, infovahetust, otsustusprotsessi. Mida pikemaajalisem ja suurem on võrgustiku töö, seda olulisemaks need reeglite kokkulepped kujunevad.
- Juhtimise/juhtide roll on väga tähtis, sest loob ja toetab koostöö tulemuslikkust nii läbi isikliku eeskuju, väärtuste kui ka aitab maandada/lahendada konflikte.
- Teadmised nii osapoolte vahel eraldiseisvalt kui ka tegevuste käigus loodud ja omavahel jagatud. Teadmiste ja info kogumine, töötlemine ja analüüsimine on olulised tegevused eesmärgi saavutamisel. Ühiselt loodud teadmine aitab ka sihipäraselt ressursse kasutada.
- Ressurssid on tihti piiratud ning koostöö võimaldab nende jagamist. Ressurssid on näiteks raha, aeg, tehniline ja logistiline tugi, administratiivne ja organisatsiooniline abi, teatud spetsiifilised analüütilised või rakendamise oskused. Võimu on samuti hinnatud ressursina, sest see võimaldab suunata tegevusi. Ressursside tasakaalustatud juhtimine on kestva koostöö peamisi sambaid.

Koostöö tegevuste (ing.k *collaborative actions*) oodatud tulemuseks on kokkulepitud eesmärgi saavutamine. Planeeritud tegevusi võivad ellu viia osapooled ühiselt, eraldiseisvalt, läbi enda partnerite või CGR väliste osapoolte. Oluline, et kõik osapooled, lähtuvad püstitatud eesmärkidest ning arvestavad koostöö ajal muutuvate suunistega. (Emerson, et al., 2011, lk 17) Võrgustikus sobilike tegevuste sõnastamine ja planeerimine, kokkuleppimine on tihti mõjutatud nende elluvijate asutuste erinevatest eesmärkidest (Huxham, 2003, lk 404), arusaamadest, juhtimisest, võimust ja mitmetest teistest teguritest, mida nende elluvijate asutuste identiteet endas kätkeb. Selle pärast on koostöö tegevuste tulemuslikkus mõjutatud osapoolte vahelisest ühisest arusaamast

rakendatavatest tegevustest ning koostöö dünaamika komponentide [põhimõtteline osalemisvalmidus, ühine motivatsioon, üksteise erinevuste aktsepteerimine ja pühendumus eesmärgile] sulandumine ühistegevuse võimekuseks. (Emerson, et al., 2011)

1.4 Kestlikud strateegiad ja lahendused

Riigid lahendavad igapäevaselt erinevaid ühiskonna korraldamise seotud väljakutseid. Probleeme saab defineerida kui olemasoleva või soovitud seisundi ja tegeliku olukorra erinevust. Avaliku halduse teoorias viitab probleemi komplekssus selle mittestruktuursele, tavapäratule, kontrollimatule ja isegi nurjatud (ing.k *wicked*) olemusele. Ka struktureeritud ning tavapärased probleemid võivad olla keerulised lahendada. Seda mõjutavad probleemi sisu muutujad, kaasatud/huvitatud osapoolte arv ning ka tehnoloogia võimalused. Kui keerulisi probleeme on võimalik lahendada teaduslike meetodite abil, kogudes asjakohast informatsiooni, siis komplekssete probleemide puhul lisanduvad veel vastanduvad arvamused, ebakindlus ja dünaamilisus ehk puudub teadlikkus probleemi võimalikus arengus ning lahendustes. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 42)

COVID-19 pandeemia tõestas, et see ei ole pelgalt tervishoiukriis, vaid on põhjustanud laialdast mõju maailmas nii tervishoiu, sotsiaal-, majanduse- kui ka riigivalitsemise valdkonnas. Koroonakriisi käsitlusel on selle iseloomustamiseks toodud täiendavalt turbulentsuse termin, mis füüsiliselt tähendab keeriselist, pööriselist, rahutut ja tormilist keskkonda (EKI, 2018). Seda iseloomustavad veel ootamatus, püsimatus, määramatus, ebakindlus (ing.k *surprising, inconsistent, unpredictable, uncertain*), mille puhul traditsioonilistest nõ valmis lahendustest ei piisa. (Ansell & Trondal, 2017, lk 46).

Turbulentsete probleemide lahendamine vajab sektorite vahelist koostööd, ühiskondlikku innovatsiooni ja kestlike strateegiate arendamist, mis loovad ja toetavad kohanemisvõimelist ja paindlikku, ettevõtlikku uudishimu avanevate valikute ja võimaluste kasutamisel. Sellest tulenevalt on tõusetunud vajadus uurida rohkem turbulentsuse ja kestlikkuse (ing. *k turbulence and robustness*) kontseptsiooni ning millised väljakutsed esitab see avaliku sektori juhtimisele (Ansell, et al., 2020).

Turbulentsuse ja kestlikkuse kontseptsiooni rakendamise valdkondade hulka kuuluvad riigi poliitilised institutsioonid, administratiivsed protsessid ja poliitika instrumendid. Sellist valitsemise stiili iseloomustavad ühe või mitme vastutava osapoole tegevus avalikust puudutava teema, funktsiooni või ühiskondlikku väärtust ohustavas olukorras paindlik kohanemine, kiire

suuna muutmine ja pragmaatiliste lahenduste loomine. Oluline, et see toimuks loomingulises koostöövõrgustikus sektorite vaheliselt ja valdkondade üleselt. (*Ibid.*, lk 4)

Kui stabiilsed/staatilised süsteemid võitlevad muutuste vastu, säilitavad või taastavad nad enda struktuurid, väärtused ja eesmärgid (Ansell, et al., 2020). Siis kestlikele süsteemidele on iseloomulik kohaneda võimalike häirete, ohtude ja teiste ootamatute väljakutsetega, jättes maha varasema ning muutudes paremaks (Howlett, et al., 2018).

Tabelis nr 2 on esitatud COVID-19 kriisi näitel võimalikud kestliku valitsemise strateegiad ja näited, mida saab omavahel ka kombineerida.

Strateegia vorm	Iseloomustav kirjeldus
Ressursside juhtimine (ing.k <i>scalability</i>)	Ressursside vajaduspõhine koondamine ja jaotamine, sektoritevaheliselt ja valdkondadeüleselt. Nt vaktsiinide jaotus lähtuvalt eesmärgist – eesliini töötajad, riskirühmad nagu haiged ja vanurid, et ennetada liigsuremust.
Uute lahenduste loomine (ing.k <i>prototyping</i>)	Uute ja kohandatud lahenduste loomine läbi tsüklilise katsetuste ja kiire tagasiside voo.
Modulleerimine (ing.k <i>modularization</i>)	Erinevate terviklike protsessilahenduste loomine, mis on etappide/moodulitena paindlikud ja neid on võimalik omavahel kombineerida elik kohandada/muuta, vastavalt vajadusele. Nt etapiline piirangute vähendamine, testimisvõimekuse loomine erinevates kohtades, karantiinikontrollide teostamine nii helistades kui füüsiliselt.
Lahenduste paindlik kombineerimine (ing.k <i>bricolage</i>)	Olemasolevate ideede, vahendite ja ressursside paindlik rakendamine olukorra turbulentsuse maandamisel. Nt isikukaitsevahendite puuduses haarasid ettevõtted initsiatiivi ning muutsid enda tootmisseadmeid maskide tootmiseks; kauplused suurendasid enda kojukande teenuse võimekust.

Strateegiline mitmekülgsus (ing.k <i>strategic polyvalence</i>)	Teadlikult erinevate lahenduste loomine, mille abil saab kohandada enda organisatsiooni eesmärkide täitmist. Muutused võivad tuleneda nii nõudluse langemisest, olukorrateadlikkuse analüüsi tulemustest kui ka tekkinud võimaluste ära kasutamisest. Nt inimeste kohustusliku karantiiniaja teavitamiseks kasutati sms-i saatmist, testimist kasutati nii töökeskkonna ohutuse tagamisel kui ka operatiivteenistuste võimekuse kontrollimisel.
--	---

Allikas: Ansell (et al., 2020, lk 5-6).

COVID-19 põhjal saab järeldada, et riigid/valitsused peavad tulevaste pandeemiade ettevalmistumiseks looma dünaamilisi võimekusi järgmistes valdkondades: kohanemine ja õppimine, avalike teenuste ja elanike vajaduste ühildamine, tootmissüsteemide säilenõtkus (ing.k *resilience*), andmehaldus ja digitaalsed platvormid. Oluline, et neid võtmekompetentse ja dünaamilist suutlikkust luuakse ja hoitakse avaliku sektori organisatsioonides. Pikaajaliselt väljakujunenud oskused ja suutlikkus võimaldavad agiilset kohanemist ja reageerimist kriisides kui ka järelduste tegemises. Võimekused loovad eeldusi teha ebamäärastes olukordades nagu kriisid asjakohaseid valikuid ja otsuseid säilenõtkuse tagamiseks. (Mazzucato & Kattel, 2020)

Avaliku sektori võimekust on Wu (et al., 2017) defineerinud kui oskuste, suutlikkuse (ing.k *capability*) ja ressursside kogumit, mis on vajalikud poliitikate toimimise tagamiseks, alates avalike teenuste kättesaadavusest kuni poliitikate kujundamise ja rakendamiseni. Võimekuse hindamiseks saab kasutada peamiste kompetentside nagu analüüsivõime, rakendamine ja poliitika kategooriaid, kus iga kompetentsi suutlikkust tuleb hinnata kolmel tasandil – individuaalne, organisatsiooniline ja süsteemne suutlikkus. (Mazzucato & Kattel, 2020)

Uus organisatsiooni disain peab rohkem baseeruma usaldusel, mis võimaldab detsentraliseeritud paindlikkust, innovatsiooni ja kohanemist. Olulised märksõnad on veel julge eksperimenteerimine, avastamine ning järjepidev lahenduste otsimine võimalikele tõrgetele. (Ansell, et al., 2020, lk 6) Usalduse all tuleb kestlike strateegiate vaates vaadelda ka elanike usaldust valitsuse tegevuse ja otsuste suhtes laiemalt st kuidas võetakse omaks õigusnormid (ing.k

rules) ja regulatsioonid. Ühiskonna usaldus valitsuse ja tegevuste suhtes on kriitilise tähtsusega, sest igapäevast elu muutvad otsused panevad tihti proovile elanike mõistmise ja kannatlikkuse.

Koroonakriisi ajal kerkisid riigi usalduses välja kolm väljakutset (OECD, 2021, lk 8):

- rahva kindlustunne valitsuse jätkusuutlikus toimetulekus kriiside haldamisel ja globaalsete probleemide lahendamisel;
- muutused poliitikas osalejates ja poliitilistes hoiakutes;
- suurenev usaldamatus ja demokraatlikest protsessidest hoidumine.

Sellise põhimõttelise elik paradigma muutuse ellu kutsumine, kujundamine ja rakendamine seab kõrged ootused ka juhtimisele. Neli peamist juhtimisstiili soovitus kestlike strateegiate evitamisel on (Ansell, et al., 2020, lk 7-8):

- **Meeskondlik juhtimine** – turbulentsete probleemide puhul on keeruline nii probleemi defineerimine, kui selle võimalike lahenduste ja tegevuste sõnastamine. Juhtide ülesanne on kaasata asjaomaseid ja kompetentseid osapooli dialoogi, et luua selgem olukorrataadlikkus. Igast väljakutsest on midagi õppida ning inimesi on vaja julgustada neid eksperimenteerima, et teha asju teistmoodi.
- **Kohanemine** – juhtidel on vajalik omandada oskus kohaneda muutuvate oludega ning õppida tegutsema ebakindlates/ebamäärastes oludes. Pingelises olukorras on lahenduste loomine väljakutseks kõigile, eriti kui teadlikkus põhjustest ja mõjudest on puudulik. Tuleb usaldada enda instinkte, õppida kogemustest, otsida ekspertnõu ja luua fookusgrupe. Kõik lahendused ei pruugi olla alati ideaalsed, mistõttu tuleb osata aktsepteerida ka ebakõlasid.
- **Võrgustikupõhine koostöö** – sektorite, organisatsioonide ja asjaomaste huvirühmade vahelise koostöö juhtimise eesmärk on julgustada osapooli võtma kaasvastutus ja juhtimine teatud ülesannete täitmisel. See kasvatab otsustusjulgust ja omanikutunnetust. Koostöövõrgustikus on juhtide ülesanne maandada formaalse võimu asümmeetrilise aspekti.
- **Kommunikatsiooni oskus** – rahutul ajal peab juhtide suhtlemine olema avatud, selgitav ja usaldusväärne elik millised riskid ja ohud võivad avalduda, mida saab igaüks nende maandamiseks teha; selgitada valitsuse eesmärke, muutuste elluviimise vajadust ning nende tegevuste soovitud tulemusi, kaasnevaid riske ja ebaõnnestumise puhul ka põhjuseid. Positiivse tulemuse korral on kohane tunnustada ka panustajaid.

Kestlike strateegia lahenduste loomiseks sobib hästi Emersoni (et al., 2011) koostatud CGR mudel eelkõige selle mitmetasandilise ja ruumilise käsitluse poolest, mis loob paindlikkuse muutuste

juhtimise protsessis. Arvestatud on nii väliskeskkonna mõjude, osapoolte/asjaolude muutuste dünaamikaga nii omavahelises interaktsioonis kui ka tegevuste-mõjude ja kohanemise tsüklilisusega. CGR mudeli üldistusaste võimaldab selle mitmekülgset kasutamist.

1.5 Teooria kokkuvõte

Tänapäeva ühiskonna keeruliste ja komplekssete probleemide lahendamine on riikidele keeruline, mistõttu on vaja teha koostööd nii sektorite vaheliselt kui ka valdkondade üleselt. Komplekssete probleemide lahendamise väljakutse seisneb selle, et ei ole ühte selget terviklikku lahendust ning mõistlik on sõnastada vahepealsed etapid ning lahendada neid osade kaupa.

Teine väljakutse, millega riigid ja selle institutsioonid silmitsi seisavad on kriisid. Need katsetavad nii riikide kriisijuhtimise võimekust kui ka vastutavate asutuste toimepidevusi riigi ülesannete ja vajalike teenuste pakkumisel. 2019.a Hiinast alguse saanud COVID-19 pandeemiat on tema eripära tõttu iseloomustatud turbulentsena, millele viitavad kiire ja määramatu areng, ebaselgus mõjude ja võimalike lahenduste osas. Pika-ajaliseks kujunenud kriis võib tõstatada küsimuse riigi suutlikkuses olukorda lahendada ning vähendada selle usaldatavust. Samas avaldavad kriisid ka head õpikohad ning loovad võimaluse, et ümber kujundada riikidel enda juhtimisstruktuure ning luua kestlikemaid lahendusi toimepidevuse tagamiseks.

Nii halduspoliitika keeruliste probleemide kui ka kriiside lahendamisel peab arvestama koostöövõrgustike osapoolte erinevustega väljakujunenud strateegiate, organisatsioonikultuuri kui ka tegutsemisviisi poolest. Osapoolte ebavõrdsus sisemise töökorralduse kui ka teatud valdkonna kogemuste poolest koos ühiskondliku probleemi lahendamisega muudavad võrgustiku dünaamikate juhtimise ehk koordineerimise keeruliseks. (O'Leary & Vij, 2012, lk 510-511)

Klijn ja Koppenjan (2016) on sõnastanud koostöövõrgustiku osapoolte omavahelises interaktsioonis komplekssete teooria, mis jaguneb selle tunnuste järgi sisuliseks, strateegiliseks ja institutsionaalseks kompleksseks. Valitsemisvõrgustiku sisulist kompleksset iseloomustab määramatus ja osapoolte erinevad arusaamad esineva probleemi tajus. Millist probleemi lahendatakse, mis on selle põhjused ning võimalikud lahendused? Selle võib tingida nii erinev informatsioon kui ka selle tõlgendamine.

Strateegilise komplekssete keskmes on koostöövõrgustiku osapoolte senisest tegevusvaldkonnast ehk pärusmaast välja kujunenud kogemused, arusaamad, ressursid, eesmärgid ja strateegiad. Selle lahendamise võtmesõnaks on kohanemisvõime ehk kuidas osapooled sõltumata enda väärtustest, suhtumisest, normidest, keskkonna tajust ja eesmärkidest ehk identiteedist, kohanevad teiste

osapooltega. (Mandell & Steelman, 2010, lk 213) Institutsionaalse kompleksuse tingivad reeglite paljusus, mis võivad olla ebaselged, konfliktid ja usalduse puudumine. Usalduse kasvatamise aluseks saab pidada varasemat koostöökogemust oma kesksete partneritega. (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 98) Kompleksuste esinemisel on vaja luua sobivad juhtimis- ja koordineerimisinstrumendid, mis suudavad nendest tingitud väljakutseid leevendada. Riigiasutuste koostöövorme saab iseloomustada läbi juhtimise baasmehhanismide kui hierarhia, turu ja võrgusiku põhiseks (Bouckaert, et al., 2010, lk 34-35). Arvestades tänapäeva avaliku halduse keerukust ja sektorite vahelisi seoseid, tuleb neid kombineerida hübriidsemaks lahenduseks. See peab olema orienteeritud kokkulepetele ja koostööd tehakse teadlikult üksmeelselt. Osapoolte vahel on avatud dialoog, usaldus, eesmärgile pühendumine ja vastastikune mõistmine. (Ansell & Gash, 2007)

Keeruliste halduspoliitika probleemide lahendamise koordineerimiseks koostööl põhinevas valitsemises pakub Emerson (et al., 2011) välja CGR mudeli (ing.k *collaborative governance regime*), vt Joonis nr 1, lk 20. Selle kolmeastmeline ruumiline struktuur ja elemendid arvestavad nii väliskeskkonna mõjusid, osapoolte omavahelist interaktsiooni kui ka ühistegevuste mõju seatud eesmärgi saavutamisel. Oluline on märkida nende tegevuste ja mõjude omavahelises tsüklis kohanemise protsessi. Klijn ja Koppenjan (2016) kompleksuste käsitus täiendab CGR mudelit ning nende ühildamisel on võimalik selgemalt avada keeruliste probleemide lahendamise protsess ning läbi tsüklilise tegevus-kohanemise saavutada kestlikumad lahendused (ing.k *robust strategy*). Selline strateegia toetub vastutavate osapoolte paindlikule, leidlikule ja laiapõhjalisele koostööle avalikust puudutava teema, funktsiooni või ühiskondlikku väärtust ohustavas olukorras, kus on vajalik kiire suuna muutmine ja pragmaatiliste lahenduste loomine. (Ansell, et al., 2020, lk 4) Muutuste elluviimiseks on juhtidel kandev roll (ing.k *transformational leadership*), kes vajavad meeskonna juhtimise, kohanemisvõime ja kommunikatsiooni oskust ning ühiste väärtuste loomist. Kestlik organisatsiooni disain peab rohkem baseeruma usaldusel [osapooltel vastastikune ja ühiskonnal suhtes riigiga], mis võimaldab detsentraliseeritud paindlikkust, innovatsiooni ja kohanemist (*Ibid.*, lk 6).

2. EMPIIRIKA

2.1 Sissejuhatus Eesti kaasusesse

2019. a lõpus hakkas maailmas levima SARS-COV2 viirusest tingitud COVID-19 nakkushaiguse pandeemia, millest tingitud probleemide lahendamine tõi kaasa vajaduse teha koostööd erinevate haldusorganite vahel. 2020.a veebruaris ja märtsi alguses puudus selge arusaam ja kogemus, kuidas riik ja tervishoiualase kriisi eest vastutav TA selle olukorra lahendaks. Kiiresti kasvav nakatunute hulk maailma eri riikides ning teiste riikide reageerimismeetmed mõjutasid olukorra hinnangut ka Eestis. Tavapäraselt määratakse eriolukorra juhiks vastutuselaga kõige enam seotud minister (HOS § 24). Arvestades aga pandeemia ohjeldamiseks rakendatud meetmete mõju riigi ja ühiskonna toimimisele laiemalt [majandus, haridus, teiste riigiasutuste tegevus, kultuur, turism jne] oli vaja muuta ka juhtimiskorraldust üle riigi. Vabariigi Valitsus (edaspidi VV) kuulutas 12.03.2020 välja eriolukorra, millega rakendatud kriisijuhtimise struktuur allutas kõik haldusorganid peaministri otsesele juhtimisele [tsentraliseeritud juhtimismudel]. See andis asutustele aega nii strateegia ja tegevuskava kujundamiseks, kui ka õigusaktide esmaseks analüüsiks ja kohandamiseks muutunud olukorras.

Tabel nr 3 näitab kuidas riiklik eriolukorra koordineerimismehhanismi moodustus neljal tasandil, millega oli tagatud eriolukorra lahendamise juhtimine üle riigi ja ministriumide valitsemisalade üleselt.

Tasand	Riigiülene juhtimine eriolukorra tingimustes
VV	Eriolukorra juht, VV komisjon, RK SITKE, VV kommunikatsioonikeskus.
Ministeerium	Kantslerite koordinatsioon, VäM, MKM, SoM, SiM, KaM.
Amet	Saatkonnad, TA, PPA, Päästeamet, Kaitsevägi.
Regioon	Põhja, Ida, Lõuna, Lääne ja Saaremaa. Igas regioonis va. Saaremaa, oli oma regionaalne kriisikomisjon.

Allikas: autori poolt koostatud.

18.05.2020 lõpetas VV tervishoiualase eriolukorra. Haldusorganid jätkasid koostööd hädaolukorra lahendamisel enda pädevuste raames, omavahelises koostöös ja kaasates teisi vajadusel ametiabi raames [detsentraliseeritud juhtimismudel]. Pandeemiast tingitud küsimuste lahendamisel muudeti

korduvalt õigusakte (nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus, hädaolukorra seadus jt), et täpsustada haldusorganite vahelisi koostöövõimalusi ja tingimusi, nt lisati seadusesse kaasamise instituut. Alates 2022.a kevadest leevenes epidemioloogiline olukord määral, et lakkas intensiivse koostöö vajadus koroonapandeemia lahendamiseks.

Eestis lõpetati hädaolukord 01.06.2022, aga jätkus hädaolukorra oht. See lõpetati 02.05.2023 [vahetult enne WHO pandeemia lõpu otsust]. 2022. aasta kevadel oli selge, et SARS-CoV-2 on minetanud omadused, mis tingiksid selle eriti ohtlikuks uueks viiruseks nimetamise. Hädaolukorra ohu kehtimise põhjus oli Terviseameti vajadus jälgida olukorra arengut, et vajaduse korral kiiresti reageerida. (COVID-19 pandeemia analüüs, 2023)

2.2 Metoodika

Eestis levinud COVID-19 pandeemia ohjeldamisel tehti riigis laialdast koostööd nii valdkonna kui ka sektorite üleselt, siis autor on seadnud fookuse PPA ja TA vahelisele koostööle kriisimeetmete rakendamisel. Kokku eristatakse Eestis nakatumiste ja haigestumiste intensiivsuse järgi viit lainet (COVID-19 pandeemia analüüs, 2023). Käesoleva töö autor on piiritletud vaadeldava ajavahemiku alates veebruarist 2020. a, kui tuvastati Eestis esimesed koroonasse nakatanud kuni veebruarini 2022. a, kui algas Venemaa täiemahuline sõda Ukrainas. Selleks ajaks olid välja kujunenud kriisimeetmete paketid, selged otsustus- ja lahendamise protsessid ning haigestumiste hulk ei olnud enam tasemel, mis ohustaks tervishoiusüsteemi toimepidevust. Samuti muutus PPA tegevuste fookus - Ukraina sõjapõgenike vastuvõtt ja teiste osapoolte toetus.

PPA ja TA koostöö analüüsimiseks sobib juhtumipõhine uuring, mida kasutatakse peamiselt kontekstitundliku probleemi ja teema puhul, kus nähtuse kohta on vähe andmeid. Eesmärgiks on selle protsessi mõistmine ja kogemuse edasi andmine. Positiivsena tuleb kindlasti märkida, et sellel meetodil on avastuslik iseloom ning tihti peale teooriat arendavad tulemused. (Uus, 2007) Sellises mastaabis ja pikaajalist tervishoiualast kriisi ei ole Eestis olnud, seetõttu sobib see võimaliku lahendusena hästi, sest sisukamate järeldusteni jõudmiseks on vaja analüüsida osapoolte vahelist interaktsiooni ja selle mõjusid. Teaduspõhine uurimine mingi konkreetse juhtumise empiirilises analüüsis võimaldab objektiivselt tuvastada probleemi olemust, selle juurpõhjuseid, võimalikke sekkumismeetmeid ja tagajärgi (Klijn & Koppenjan, 2016, lk 58).

Terviklikuma ülevaate saamiseks kogutakse peamiselt kvalitatiivseid andmeid ning viiakse läbi nende triangulatsioon. Selline andmeallikate ühildamine parandab uurimistulemuste üldist kvaliteeti ja usaldusväärsust. Eriti oluline on triangulatsioon keeruliste nähtuste uurimisel, mida ei saa pelgalt ühe lähenemisviisi või andmeallikaga täielikult mõista. Tavapärased triangulatsiooni andmete kogumismeetodid on uuringud, intervjuud, tähelepanekud ja dokumendi analüüs (aruanded, arengukavad, seadused). (van Thiel, 2014)

Juhtumipõhistes uuringutes, kus on oluline saada vastajalt subjektiivsemat ja nüansseeritud vastuseid on otstarbekas kasutada poolstruktureeritud intervjuu meetodit (Tight, 2016, lk 320). See võimaldab uurida vaadeldavat nähtust rikkaliku detailsuse ja laiendatud kirjeldusega, sest saab esitada täpsustavaid küsimusi, mis tekivad intervjuu põhiküsimuste vastustest ja kohandada küsimuste järjekorda vastavalt intervjuu käigule.

Uurimuse esimeses etapis viidi läbi dokumendianalüüs, milles uuriti avalikest allikatest kättesaadavaid COVID-19 ja kriisijuhtimist puudutavaid analüüse, uurimusi, poliitika- ja tegevuskavasid, seaduseid². Võõrkeelsete dokumentide tõlkimisel kasutati Digital Europe Language Tools platvormi. Autori enda ametikohast tulenevalt oli ligipääs ka PPA enda poolt koostatud staabi protokollidele ning kokkuvõtvale hindamisaruandele, mis on asutusesiseseks kasutamiseks seatud juurdepääsupiiranguga ning võimaldavad sisu kajastamist ainult üldistaval kujul.

Uurimuse teises etapis viiakse läbi intervjuud. Kokku saadeti kutse kaheteistkümnele PPA, TA, Riigikantselei, Sisekaitseakadeemia, Teadusnõukoja ja Siseministeeriumi esindaja adressaatidele, kellest õnnestus intervjuud läbi viia kümne esindajaga. Valimi kujundasid eelkõige PPA ja TA eksperdid kui uuritava fenomeniga vahetus puutumuses olevad asutused. Uurimustöö käigus intervjuueeritud eksperdid on välja toodud LISA 1 ning kodeeritud märkega R1, R2, R3 jne.

Induktiivses uurimuses tuletatakse küsimused lähtuvalt uurimiseesmärgist ja kasutatavast teoreetilisest raamistikust (van Thiel, 2014). Magistritöö autori poolt on koostatud intervjuu küsimustik, milles on seitseteist valdavalt avatud küsimust jaotatud: ennetamine, valmistumine, lahendamine ja taastamine. Intervjuu küsimustik on välja toodud LISA 2.

² Autor juhib tähelepanu, et seaduste analüüsis on vaadeldud koroonakriisile vahetult eelnenud ja 2020. a alguses kehtinud redaktsioone.

Intervjuude tulemuslikkus sõltub palju taustinfo kogumisest, küsimuste ettevalmistamisest, seda nii sõnastuse, asjakohasuse kui ka konteksti vaatest, milles küsimusi esitatakse (Bradburn, et al., (2004). Selleks, et vältida ekspertide poolt põhiteemast kõrvalekaldumist, keskendumist enda töövaldkonnale, ümberlülitumist eraisikuks või muid võimalikke poolstruktureeritud intervjuuga kaasnevaid probleeme (Laherand, 2008), on intervjuueeritavatele selgitatud, millise valdkonna ekspertteadmiste poolest on soov neid kaasata (Rubin & Rubin, 1995). Intervjuueeritavatele saadeti magistritööd tutvustav lühiülevaade ning peale nõusoleku saamist ka küsimustik intervjuu-eelseks häälestuseks. Kõik kümme intervjuud viis läbi magistritöö autor ajavahemikus 15.03-02.05.2024. Kohtumised toimusid nii füüsiliselt kui ka digilahenduste Skype for Business ja MS Teams abil. Intervjuude pikkused jäid üldiselt vahemikku 1 - 1,5 tundi. Erandiks on gruppintervjuu kahe TA esindajaga, mille pikkuseks kujunes 2 tundi ja 25 minutit. Intervjuudest on heli- ja audiosalvestised ning uurija tegi jooksvalt märkmeid ettevalmistatud küsimustega MS Excel tabeli põhjale.

Autor mõnab, et koroonakriisi keerulisemast perioodist on möödas mitu aastat ning intervjuueeritavad ei pruugi kõike olulisi aspekte detailselt mäletada ja/või hoiduvad tagasiulatuvast kriitikast. Samuti on 2023.a lõpus ilmunud TA initsiatiivil tellitud COVID-19 pandeemia analüüs, mis võib olla kinnistanud avalikkusele esitatud kuvandit. Subjektiivse tähelepanekuna märgib töö autor, et teema käsitlemine ise ja keskendumine koroonakriisi alguse perioodile tekitas intervjuueeritavates jätkuvalt konstruktiivset õhinat ja huvi. Mis viitab, et uurimisteema on jätkuvalt oluline.

Kuigi üksiku konkreetse kaasuse elik uuritava nähtuse puhul keskendub uurija võimalikule unikaalsele fenomenile, siis teatud üldistusastmel on võimalik tulemusi laiendada sama valdkonna uurimustele. (van Thiel, 2014)

2.3 Eesti kriisijuhtimise väljakutsed

Eestis on aastatel 2000-2020 juhtunud 37 suuremat sündmust (vt Lisa 3), mida võib nende iseloomu, mõju ja ulatuse poolest hinnata kriisiks (Kriisipoliitika kokkuvõte, 2021). Domineerivalt on nende hädaolukorra lahendamise juhtivasutuseks olnud Päästeamet (edaspidi PÄA) või PPA. Eesti kriisireguleerimine lähtub neljast põhimõttest: detsentraliseeritus, ametkondadeülene koostöö, ülesannete jäävuse ja lähimuse põhimõte (SiM, 2021). Detsentraliseeritus tähendab, et iga ministeerium vastutab oma valitsemisala kriisireguleerimisalaste tegevuste elluviimise eest, koostab riskianalüüsi ohtude kaardistamiseks ning hädaolukorra lahendamise plaane (edaspidi HOLP) asutuse tegevuse ja toimepidevuse tagamiseks (hädaolukorra seadus § 15).

Eesti õigusruum eristab tsiviilkriise ja riigikaitse kriise [HOS, erakorralise seisukorra seadus], mis on omavahel hierarhilises seoses ja võimaldavad vastavalt olukorrale rakendada erineva intensiivsustaseme meetmeid³. COVID-19 pandeemia lahendamiseks kehtestati Eestis välja eriolukord ning loodi riiklik koordineerimismehhanism, mis võimaldas lahendada komplekset olukorda valdkondade üleselt võrgustikupõhises koostöös. Juhtimisstruktuuris olid integreeritud selged hierarhiaal põhinevad neli tasandit, millel toimusid mõjutatud valdkondade horisontaalne regioonipõhine juhtimine ning asutuste põhiselt tegevuste juhtimine staapides. Tegevuste koordinatsioon toimus ministeeriumite tasandil Riigikantseleis. Täpsemalt on riiklik eriolukorra juhtimise struktuur kirjeldatud Lisa 4 (PPA, 2020).

Intervjuude ja dokumentide analüüsil on tuvastatud koroonakriisi intensiivses faasis Klijn ja Koppenjan (2016) kompleksuste teooria tunnused:

- Sisuline kompleksus. TA lähtus varasemate juhtumite teadmisest ning seaduse tõlgendusest [nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus] ning oldi arvamusel, et Hiina on kaugel ja oht puudub või on väga väike. Ohtu inimeste tervisele, teenuste toimepidevusele ja ühiskonnale laiemalt hinnati ametkondades erinevalt. Mitmed riigiasutused [PPA, PÄA] tahtsid teha ettevalmistusi (R1-R3), kuid selleks oli vaja spetsiifilisi tervishoiualaseid teadmisi, mida omas TA. Samuti ei suutnud TA veenvalt enda seisukohti põhjendada, et mida ja kas teha, millised on vajalikud ressursid, mõjud. Selline olukord tekitas teistes juhtides, sh VV liikmetes, usaldamatust ning seati kahtluse alla TA kui hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse kompetentsus. (R9)
- Strateegiline kompleksus. Olukorra eskaleerudes [koroonasse nakatunute arvu järsk kasv, teenuste häired, piirikontrolli ja avaliku korra meetmed, mediakriis] selgus, et mõjutatud valdkondi on palju ning tegutsemine on vajalik. PPA kui üldkorrakaitseorgani tegevused ja roll suurenes. (R9) Olukorra juhtimise osas tekkis ebaselguses, sest TA-l puudus kogemuslik julgus, ressursid [personal, operatiivne reageerimisvõimekus] ning väljatöötatud meetmete rakendamiseks ei olnud ka seaduslikke volitusi (R5). PPA haaras

³ Autor on teadlik, et 2021.a algatati tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu 21-0915, mille eesmärk on anda riigile kriisiolukordade lahendamiseks laiendatud volitused. Töö fookus ei ole kriisiregulatsioonide analüüs ning tegemist on kobarseadusega, mille kohta on antud palju vastakaid seisukohti. Lisaks seab piirangu ka uurimustöö etteantud lubatud maht. Sellest johtuvalt on see käesolevast tööst välja jäetud.

initsiatiivi, sest oli varasem kriiside juhtimise kogemus, ressursid ning olukord nõudis kiiret otsustamist ja tegutsemist (R2). Samas ei oodanud PPA, et talle nii suur roll langeb (R3).

- Institutsionaalne kompleksus. Intervjueeritavad andsid vastakaid arvamusi kehtiva õigusruumi sobivuse kohta meetmete rakendamiseks (R1, R2, R5, R9). Tõdeti, et seaduse sätete tõlgendamist oli palju [andmekaitse valdkonna regulatsioon, ametiabi taotluste/juhise vormistamine] ning TA-l puudub kogemus korrakaitseaduse (edaspidi KorS) rakendamise kohta (R2). TA poolt muutis olukorra ka keeruliseks see, et teised asutused küsisid valdkonna spetsiifilisi eriteadmisi eelkõige enda valdkonna huvidest lähtuvalt, mistõttu tekkis informatsiooni paljus (R6). Rakendatud meetmed tekitasid ühiskonnas pahameelt, kerkisid teisitimõtledjad, kes kasutasid aktiivset kommunikatsiooni, mis seadis kahtluse alla riigi usalduse (R8). Kriisi võimendasid veel poliitikud, kes esindasid erinevaid ühiskonna sihtgrupp.

Kriisi kaasatud erinevate osapoolte tegevuste eesmärgipärane koordineerimine ning vajalike ressursside [inimesed, raha, vahendid nt isikukaitsevahendid, vaktsiinid] koondamine olukorras, kus lahenduste loomine on aegkriitiline, on väljakutsuv. Sobivad süsteemsed koordineerimis- ja juhtimismehhanismid on olemas küll julgeolekuplaanides, kuid koroonakriisi ajal neid ei rakendatud, sest tegemist oli tsiviilkriisiga. Eriolukorra juhi toetamiseks loodi COVID komisjon [10 liikmeline koordinatsioonigrupp] koos kommunikatsiooni võimekusega. (R9) Ametite tasandil olid enda juhitavad staabid st sellist ühendstaabi formaati ei tekkinud, kus oleks üks juhtivasutus ning valdkondi juhtivad osapooled kaasatud.⁴

2.4 Halduskoostöö vormid. PPA ja Terviseameti koostöö.

Haldusorganite vahelise ametiabi osutamise alused ja kord on määratletud halduskoostöö seaduses (HKTS § 1)⁵. Ametiabi tähendab ühe haldusorgani poolset taotlust teisele haldusorganile enda

⁴ Ühendstaabi formaati rakendati UA sõjapõgenike vastuvõtmisel, kui PPA oli juhtivasutus, PÄA tegeles vabatahtlikega ning Sotsiaalkindlustusamet põgenike majutuskohetadega.

⁵ Autor kasutab redaktsiooni 01.08.2020-30.11.2021, mis katab peamiselt koroonapandeemia intensiivse perioodi.

pädevuse piires mingi ülesande täitmise toetamiseks. Eelkõige siis, kui selle haldusülesande täitmiseks vajaliku toimingu sooritamise ei ole tema pädevuses, selle täitmiseks puuduvad andmed, ametiabi kasutamine on majanduslikult soodsam või ei saada toimingut sooritada muudel põhjustel (HKTS § 18).

Kehtivas õiguses saab eristada järgmisi halduskoostöö vorme:

- ametiabi – taotleval haldusorganil palub ametiabi andval haldusorganil anda haldusakt või sooritada toiming, mis on ametiabi andva haldusorgani pädevuses. Funktsioonisiire puudub.
- kaasamine – kaasav haldusorgan palub kaasataval haldusorganil anda haldusakt või sooritada toiming, mis on kaasava haldusorgani pädevuses. Asutuste vahel toimub funktsioonisiire.⁶
- üleviimine – ühe ametiasutuse ametnik viiakse üle teise ametiasutuse ametikohale, millest tulenevalt muutuvad selle konkreetse ametniku teenistusülesanded ja pädevus, kuid ametiasutuse ülesannetes muutust ei ole. Asutuste vahel funktsioonisiire puudub.
- koostöö – iga haldusorgan täidab enda pädevuses olevaid ülesandeid iseseisvalt, kuid vahetab teavet ja kooskõlastab enda tegevuse teise haldusorgani (asutusega). Oluline on ühtne informatsioon, teadmiste jagamine ja järelevalve ühtlustamine. Funktsioonisiire puudub.

PPA on ühendusasutus, mille põhiülesanded on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine (PPVS § 2). PPA sõnastab enda visiooni strateegia kui „maailma parim politsei“, mille põhiväärtused on INIMLIK, AVATUD JA TARK. Seda eesmärki kannavad põhimõtted nagu „kõik üheskoos“ ja „kiire ja tark abi“ (PPA, 2019).

Tulenevalt asutuse tegevusvaldkonnast on peamised koostööpartnerid eelkõige sisejulgeoleku ja turvalisuse asutused: Päästevägi, vanglad, EMTA, prokuratuur, kohus, KL/KV (R1, R3).

2020.a kehtinud TA põhimääruse (2018) kohaselt oli ameti eesmärk viia ellu tervist toetava ja parendava elu- ja õpikeskkonna kujundamisele suunatud ning kvaliteetsele tervisekaitse- ja tervishoiuteenustele orienteeritud rahvastiku tervise poliitikat. TA sõnastab enda strateegilise

⁶ Seadusandja annab volituse kanda ülesandeid ühelt asutuselt teisele. See osutus võimalikuks eriolukorra ja hädaolukorra seisundi ajal, kui kaasati eelkõige KV ja KL.

visioonina ennetusele orienteeritud tõendus põhise tegevusega tervisekaitse ja tervishoiuteenuste kvaliteedi arengu toetamise. Selle eesmärgi saavutamiseks on sõnastatud põhiväärtused ASJATUNDLIK, AVATUD JA HOOLIV (Terviseameti olulised tegevussuunad 2019-2023, lk 6) Enda oluliste põhitegevuse suundadena on TA määratlenud ka koostöö edendamise, eestvedamise ja teadlikkuse suurendamise tervishoiuteenuste kvaliteedi ja tervisekaitse osas koostöös riigi- ja muude asutustega (sh Eesti tervisekassa, ravimiamet, veterinaar- ja toiduamet, tarbijakaitse- ja tehnilise järelevalve amet, keskkonnaamet ja keskkonnainspeksioon, sotsiaalkindlustusamet, tööinspeksioon, politsei- ja piirivalveamet, tervishoiuteenuste osutajad, erialaühendused jt). (Terviseameti olulised tegevussuunad 2019-2023) PPA ja TA vahel on senised koostöökohad olnud peamiselt valdkonnas seotud süüteomenetluste ja õppustega (R1, R7).

COVID-19 pandeemiast tingitud olukorras algas PPA ja TA vaheline koostöö koroonakriisi meetmete rakendamiseks, kus PPA oli kaasatud järgmistes TA tegevustes (PPA, 2020):

1. maski kandmise kohustuse täitmine ühistranspordis, jumalateenistustel ja usulistel talitustel;
2. avalike ürituste korraldajatele kehtestatud nõuetest kinni pidamine (COVID-19 tõendid);
3. karantiini- ja isolatsiooninõuete täitmine (nii andmebaasist, tavatöö käigus, TA info aluse, kui ka ametiabil kaasumisel kodukülastuseks);
4. piiridel COVID-19 tõendite kontroll;
5. rikkumiste menetlemine.

Lähtudes Emerson (et al., 2011) CGR mudelist ning dokumentide ja intervjuude tulemustest saab PPA ja TA koostööd analüüsida järgnevalt.

Mudeli käivitajaks oli peaministri kui eriolukorra juhi otsus lahendada väliskeskkonnast tingitud määramatu olukord ning koondada selleks vajalikud ressursid, seada eesmärgipärased tegevused. Murekoht oli erinevate osapoolte omavaheliste ressursside sõltuvus [TA tervishoiualased teadmised, PPA reageeriv ressurss, menetlusvõimekus, riik kui rahastaja].

- Põhimõtteline panustamine Osapoolte vahel oli põhimõtteline panustamise nõ *ex ante* konsensuse alusel olemas, sest on avaliku sektori täitevvõimu asutused. Lisaks toetab seda ka asutuste põhiväärtused, milleks on inimeste aitamine.

- Ühine motivatsioon koos tegutseda oli alguses madal, sest PPA ja TA ei ole üksteise keskses koostööpartnerite ringis ning senised kontaktid on toimunud juhtumipõhiselt ning läbi koostööõppuste (R1, R3, R6).
- Ühistöö võimekus (ressursid, teadmised, juhtide roll, infovahetus) PPA ja TA olid riigi poolt seatud ühise eesmärgi saavutamise nimel sunnitud koostööd tegema. Samuti mõjutas võimekust ka vastastikune ja regulatsioonidest tingitud ressursside sõltuvus.

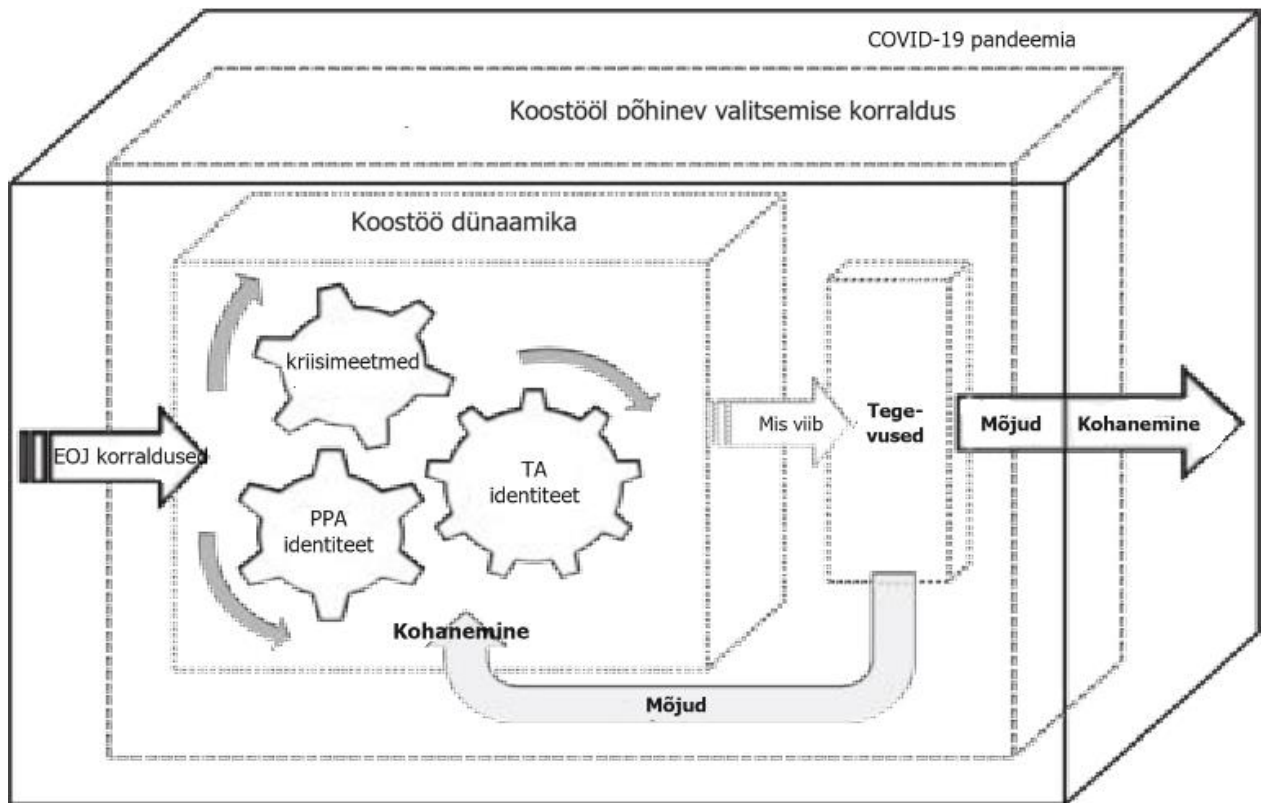
Teadmised: TA esindajad ise hindavad kriisiks valmisolekut ise madalaks, sest selle valmisoleku loomist ei olnud riigi poolt rahastatud. Valminud oli asutuse riskianalüüs, kuid HOLPi ja selget kriisijuhtimise struktuuri ei olnud. Asutuses toimusid 2018-2019 ka struktuursed muudatused seoses teenuspõhisele juhtimisele üleminekuks (R5-R7), mistõttu ei olnud asutuse sisekliima ka kõige parem (R7). PPA esindajad on hinnanud asutuse enda valdkonna kriiside juhtimise võimekust heaks, tulenevalt varasematest kogemustest (R1-R3). Eelkõige puudutab see lühiajalisi kriise (R1, R3). Kuna TA-l endal puudus varasem kriisijuhtimise kogemus sh staabiprotseduurika, siis kaasati PÄA ja KV enda staabiprotseduurika ülesse ehitamiseks, lisaks ka välised mentorid Riigikantseleist (R2, R9, R10).

Juhtide roll: TA juht ei olnud VVs veenev (R9) ning järgnenud asutuse võtmeisikute lahkumine tekitas sisepingeid (R7). Probleemiks oli muutunud ka töötaja pikaajaline füüsiline ülekoormus, sh juhtidel, sest piiratud ressursside tingimustes oli vaja lahendada nii kriisi kui ka tagada asutuste enda ülesanded ja toimepidevus (R1, R4, R7).

2021. aastaks olid selgemalt välja kujunenud osapoolte rollid, tegevused, protseduurika. Vahetunud olid nii TA juht, kui ka kriisijuhtimise ja kommunikatsiooni valdkondade võtmeisikud. Sellega olulist valdkondliku ekspertiisi kadu ei tekkinud ning võtmeisikute vahetumist on intervjueeritavad hinnanud positiivseks (R1, R2, R7, R9), va uute inimeste värbamisega kaasnevaid lisategevusi (R5).

Infovahetus: TA toob välja, et infovahetus valdkonnasiseselt käis kriisi alguses ühelt asutuselt teisele nõ üks-ülele. Probleem oli selles, et ei suudetud seda infot enam hallata. (R6-R7) Erinevad asutused andsid enda eksperte appi. Peale Eesti regionaalselt kaheks jaotamist, Lõuna ja Põhja, muutus infoliikumine paremaks. (R5) PPA osales esialgu

igapäevastel ohupildi ja tegevuste aruteludel TA-s, seejärel vormistati PPA ametnik üleviimisega TA koosseisu.



Joonis nr 2. PPA ja TA koostöö koroonakriisi meetmete rakendamisel Emerson (et al., 2011) CGR mudeli põhjal. Allikas: autor.

PPA ja TA koostöös toimus aja jooksul kohanemine ning vastastikune usaldus kasvas, mis tegi koostöö ladusamaks. PPA muutus peamiseks partneriks seoses piirangute kehtestamisega. (R6) Samas tõdeti, et koostöömomendid muutusid kohati ka kriisi keskel keerulisemaks nt MEM cafe, maskivastased, lumega politseiametnike loopimine jne. PPA nõudis võrdset kohtlemist „lahingusse minekul“. Selle positiivne tulemus on, et tekkis uus koostöömoment, kuidas TA inimesed saaksid tänaval paremini toime tulla ning läbisid vastavaid koolitusi/treeninguid. (R7) Koroonalainete vaheline aeg andis riigile aega kohandada õigusruum nii, et oleks vastavalt olukorrale võimalik taktikaliselt meetmete intensiivsusega seda mõjutada.

3. DISKUSSIOON

Magistritöö teoreetilisest osast lähtudes saab kinnitada, et sarnaselt teiste riikidega ei olnud Eestil sisuliselt võimalik COVID-19 jõudmist võimalik ennetada. Puudus selge arusaam, millise haigusega on tegemist, sellesse nakatumisse soodustavad asjaolud, võimalikud nakatumisriske maandavad meetmed ja haiguse kulg.

Magistritöö autor seadis uurimise eesmärgiks tuvastada teoreetilise raamistiku abil COVID-19 pandeemia kontekstis PPA ja TA koostöös ilmnunud barjäärid ja nende põhjused. Mida on koroonakriisi lahendamiseks õpitud ja kuidas see mõjutab asutuste valmisolekut tulevasteks kriisideks?

Valmisolek

Asutuste valmisoleku osas tuleb eelkõige hinnata TA-t, kellel sisuliselt puudus varasem ulatusliku kriisi juhtimise kogemus (vt Lisa 3) ning seda toetav protseduurika, sh puudus HOLP (R7). TA esindajad (R5-R7) selgitasid, et selle protsessiga alustati 2018, kuid rahastuse puudumise tõttu see venis ning COVID-19 jõudis ette. Mitmed intervjuueeritavad on hinnanud PPA kriisijuhtimise võimekust kõrgelt, eelkõige seoses tegevusvaldkonnas igapäevaste erinevate kriisisituatsioonide lahendamisega. Eesti kontekstis on kriisijuhtimise võimekust parimaks hinnatud eelkõige PPAs, PÄAs ja KV/KLs (R9). Samas on Riigikontroll (2018) enda aruandes Riigikogule välja toonud, et PPAs ning TAs puudub õppuste käigus tuvastatud probleemide lahendamise korraldus ning õppuste järeldest õppimisel sh väljaõpe, enda ja teiste asutuste rollide informeerituses, tööjaotuses ja juhtimisega esineb probleem. See tõdemus võib viidata nii TA ja PPA omavahelisele vähestele koostööhuvile kui ka asutuste üldisele võimekusele. Samas kuni 2021. aastani oli Siseministerium vastutav Eestis kriisivaldkonna planeerimise ja arendamise eest, mis pigem toetab PPA kõrget hinnangut kriisijuhtimise võimekuses. Kindlasti väärib Eesti tervikliku kriisideks valmisoleku kontekstis võrrelda elulisi asjaolusid ehk Eestis aastatel 2000-2020 juhtunud suuremaid sündmusi ning nende kattuvust vastutavate kriisirollidega asutuste osas.

Koostööbarjäärid ja kompleksused

Lähtuvalt Klijn ja Koppenjan (2016) kompleksuste teooriast on tuvastatud asutuste vahelises koostöös sisuline kompleksus, mis seisneb erinevas arusaamas COVID-19 ohtlikkuses ning võimalikes lahendustes. TA poolt antud madala ohuhinnangu põhjus võis olla tingitud nii sel ajal kehtinud õiguslikkust definitsoonist ohtlikule nakkushaigusele (R2, R6) kui ka TA enda

analüüsivõimekusest olemasoleva informatsiooni tõlgendamisel. Seetõttu on oluline, et vastutavate kriisirollidega ametiasutused arendaksid seda võimekust järjepidevalt. Kuigi toodi välja ka TA juhi ebapiisav veenmisoskus (R9), siis seda on tagasilatuvalt keeruline hinnata. PPA ja TA vahelises interaktsioonis olid selged võimu asümmeetria (O'Leary & Vij, 2012, lk 513) tunnused ehk nende kasutuses olevad ressursid ja legitiimsuse meetmete rakendamiseks erinesid ning tulenevalt olukorrast tekkis vastastikune ressursside sõltuvus, mis muutis koostöö pingelisemaks ning raskendas omavahelise koostöö koordineerimist. Selline olukord vastab Klijn ja Koppenjan (2016) strateegilise kompleksuse tunnustele.

Institutsionaalne kompleksus avaldus eelkõige kehtiva õigusruumi sobimatuse osas meetmete rakendamisel (R1, R2, R5, R9). Seaduse sätete tõlgendamine vastavalt eesmärgile oli keeruline [andmekaitse valdkonna regulatsioon, ametiabi taotluste/juhise vormistamine, KorS ohu tõlgendamine]. Õigusaktide sobivaks muutmise tegeles Riigikantselei juurde loodud COVID-19 komisjo (R10).

Identiteet

Vastavalt empiirilise analüüsi läbi viidud intervjuudele selgus, et PPA ja TA ei ole üksteise koostöövõrgustiku kesksed partnerid, mistõttu ei ole nende vahel olnud pikaajalist koostööd ja tekkinud ühiseid arusaamu üksteisest, st asutuste identiteedist. Golden-Biddle (et al., 1997) on sõnastanud organisatsiooni identiteedi kui kokkuhoidva raami nii rollide omistamise kui ka probleemidele reageerimisele/tõlgendamisele. Identiteeti iseloomustavad nii põhiväärtused kui ka strateegia. Intervjueeritavad on iseloomustanud PPA-d kui „kiire ja kompetente reageerija“ (R1-R3, R5, R9). Samas TA iseloomustati kui „akadeemiliselt professionaalset arutlejat“ (R2). Vaatamata mõlema asutuse osaliselt kattuvatele põhiväärtustele on nende asutuste tegevusvaldkond ja tegutsemisviis erinevad. Seega leiab antud kaasuses kinnitust osapoolte identiteedi erinevused mõjutavad nende käitumise ennustatavust ning muudavad osapoolte vahelise koostöö keerulisemaks.

Põhiväärtused on osa organisatsiooni identiteedist ning organisatsiooni liikmed on asutuse põhiväärtuste kandjad. Seega on töötajad osa asutuse identiteedist. TA sai puuduliku ettevalmistuse tõttu COVID-19 „lahingus“ kõige enam pihta, mis suunas muutustele tegevusviisis. Objektivse põhjusena võib väita, et puudus rahastus. Subjektiivselt võime viidata aga, et organisatsiooni liikmete kui põhiväärtuste kandjate tegevus peegeldus tegevusviisis ehk kelle jaoks, mida ja kuidas teeme. Seega võis puudulik ettevalmistus olla tingitud ka asutuse töötajate põhiväärtustest. Tõenäoliselt on nende kahe põhjuse vahel ka vastastikune seos. Koroonakriis sundis TA muutma

oma tegevusviisi, eelkõige selles mida ja kuidas teeme. Arvestades koroonakriisi intensiivsust ja pikaajalisust, siis ilmselt on see avaldanud mõju ka töötajate põhiväärtustele. Kui seda uut tegevusviisi suudetakse hoida, siis tõenäoliselt kinnistub ka TA uuenenud identiteet. Mitmed intervjuueeritavad kinnitasid, et TA on läbinud suure arengu ja erinevus varasemaga on kardinaalne (R4, R6-R8).

Tavapäraselt kujuneb asutuse identiteet pikaajaliselt sümbioosis tegevusvaldkonnast kui ka selle liikmetest, eelkõige visioonist, strategiast ning juhust. Vastutavate kriisirollidega asutused peavad paremini enda võimalike koostööpartnerite identiteeti tajuma ning olema teadlikud võimekuste ja strateגיע muutustest, et kriisiolukorras ei osutuks need koostööbarjääriks.

Koordineerimine

PPA ja TA omavahelise koostöövõimekust analüüsiti Emerson (et al., 2011) CGR mudelis, mille komponentide pinnalt tuvastati, et mõlemal asutusel oli põhimõtteline panustamise valmi olek olemas. Seda eelkõige, et tegemist on avaliku sektori asutuste ja seadusest tulenevate ülesannetega. Paraku oli omavahelise koostöö motivatsioon alguses madal, sest PPA ja TA ei ole üksteise keskses koostööpartnerite ringis ning senised kontaktid on toimunud juhtumipõhiselt ning läbi koostööppuste. Omavahelist ühistöö võimekust pärssisid nii ressursside vastastikune sõltuvus [personal, teadmised, reageerimisressurss] kui ka vajalike meetmete rakendamiseks õiguslike regulatsioonide sobimatus. Eriolukorra väljakuulutamise sisuliselt PPA ja TA sunniti riigi poolt seatud ühise eesmärgi saavutamise nimel koostööd tegema.

Moodustati *ad hoc* korras neljatasandiline koordineerimismehhanism. Eriolukorda juhtis peaminister, ministriumite ülesei tegevusi koordineeris COVID-komisjon ning regionaalsel tasandil ametid enda moodustatud staapidega. Selline hierarhia ning võrgustikul põhinev koostöö mudel toimis, mille võimalikkusele on viidanud ka Laegreid, (et al., 2015, lk 934-935)

Intervjuueeritavad hindasid eriolukorra kehtestamist asjakohaseks, sest see lõi keeruliseks kujunenud olukorras juhtimisselguse ning maandas ka osapoolte vastastikusest ressursside sõltuvusest tekkinud pinged. Tsentraliseeritud või detsentraliseeritud kriisijuhtimise mudeli eelistamise osas töid intervjuueeritavad just ressursside juhtimise vaates välja selle kombineerimise vajaduse, kuid rõhutati koordineerimise vajalikkust:

„Piiratud ressursside tõttu tuleks eelistada tsentraliseeritud mudelit, sest hajutamine on väikeriigis ebamõistlik (R1). Detsentraliseeritud mudel sobib valdkonnapõhiselt hästi, kui rollid on paigas. Kriisijuhtimine peab eelkõige olema koordineeritud, mitte tingimata tsentraliseeritud. (R3)

Praegune ülesehitus riigis koordineerimise ja inimressursi juhtimise mõistes on head. Detsentraliseerituse puhul on oluline, kuidas erinevad asutused omavahel tegevusi sünkroniseerivad. Oma valdkonnas saab juhtimise tsentraliseerida. Koordineerimine on see võtmesõna (R6).

Mitmed intervjuueeritavad (R9, R6, R1, R5) märkisid ära et üheks võimalikuks koordineerimise vormiks oleks sobinud ka asutusteülene ühendstaap (vt Lisa 5), mida näiteks juhib TA ning selles on erinevad sektorid nagu politsei, pääste, vabatahtlikud jne. Kriisijuhtimise ühendstaapi koroonakriisi lahendamisel ei moodustatud. Põhjustena toodi välja nii TA tahtmatust, PPA ja TA juhtide vahelisi pingeid (R7, R9) kui ka potentsiaalset ebakõla, kui seda oleks juhtinud PPA või PÄA. Hea koostöö näitena toodi KV ja KL staabitööd, kellel on hea sõjalise metoodika baas (R1) – arutlev ja kaalutlev (R5), kuid seda oleks olnud ühiskonnale ja poliitikutele raske „söödavalt“ kommunikeerida (9). Vaatamata ühendstaabi puudumisele hinnati erinevate valdkondade ja tasandite vaheliste tegevuste koordineerimist kui ka infoliikumist valdavalt heaks (R2, R5, R6). Ühtne eesmärk, ootus, arusaam ja tegevuste planeerimine saidki võimalikuks tänu eriolukorra väljakuulutamisele. Selle juhtimisstruktuuri nõrkusena saab välja tuua paindlikkuse kadumise, kus regiooniti võib mingi meetme kohaldamine olla keeruline. (R3) Välja kuulutatud eriolukord näitas, et ulatusliku tsiviilkriis lahendamisel on VV-l ning peaministril juhtiv roll. Eriolukorda juhtinud peaminister on *hands-on* [väljend viitab ise tegutsemise tahtele] poliitik (R10). Tuleviku kriisijuhtimise struktuuri loomisel peab arvestama, et peaministri ametikoht on poliitiline. Seega on võimalik, et riiklik kriisijuhtimine muutub poliitiliseks tööriistaks, mis teenib rohkem selle partei agendat, kui Eesti rahvast. Õiguslik regulatsioon peaks toetama selle riski maandamist.

Kohanemine

Turbulentsete probleemide, nagu COVID-19, lahendamine vajab lisaks sektorite vahelisele koostööle, ühiskondlikku innovatsiooni ja kestlike strateegiate arendamist, mis loovad ja toetavad kohanemisvõimelist ja paindlikku, ettevõtlikku uudishimu avanevate valikute ja võimaluste kasutamisel (Ansell, et al., (2020)). Selle all saab käsitleda nii väljumisstrateegiat [meetmete intensiivsuse muutmine] kui ka uuteks laineteks valmistumiskava ja üldist järelduste/õpikohtade tuvastamist ja rakendamist. VV taktika meetmete rakendamisel oli luua esmalt tõsine foon, et ühiskond mõistaks olukorra tõsidust. Meetmete intensiivsuse ja kombineerimisega liiguti rahuaja suunas (R4). SoMi eestvedamisel koostati viiruse lainete ettevalmistumiseks valmistuskava, mis oli avalikult kättesaadav [erinevalt asutuste HOLPidest] ja andis ühiskonnale teada nii ohtudest

kui ka nende maandamise tegevustest (R8). Ka eriolukorra kehtestamine, eesmärgi saavutamiseks kujundatud koordineerimismehhanismi ning aktiivne õigusaktide muutmine viitavad selgelt, et Eesti kohanes määramatus ja kiiresti muutuv olukorras kiiresti. Mitu intervjuueeritavat (R2, R6, R9) märkisid, et seadusaktide tõlgendamisel liiguti „hallis alas“. Koroonakriisi ajal toimus pretsedenditu kiirusega õigusloome (R6). Kokkuvõttes ei jäänud midagi tegemata ning õigusruumi kohandati vastavalt juba tehtule (R6).

Kestliku strateegia lahenduste ja kohanemisvõime osas saab välja tuua PPA ressursi ning TA teadmiste/kohustuste omavahelist sidumist (vt lk 36):

- maski kandmise kohustuse täitmise kontrollid ühistranspordis, jumalateenistustel ja usulistel talitustel, sest politseipatrullid töötavad juba tavapäraselt avalikus ruumis;
- avalike ürituste korraldajatele kehtestatud nõuetest kinni pidamine (COVID-19 tõendid), sest PPA on üldkorrakaitseorganina vastutav ka avaliku korra tagamise eest;
- karantiini- ja isolatsiooninõuete täitmine (nii andmebaasist, tavatöö käigus, TA info aluse, kui ka ametiabil kaasumisel kodukülastuseks, sest politseil on operatiivne reageerimisvõimekus patrullide näol ning inimesed võtavad vormis politseiametnikke tavapäraselt tõsisemalt;
- piiridel COVID-19 tõendite kontroll, sest piirikontrolli tagamine on juba PPA ülesanne;
- rikkumiste menetlemine, TA-l ei olnud piisavat menetlusvõimekust.

Asutused juhtisid enda ressursse küll ise elik säilitasid autonoomia, kuid kombineeriti, et maandada TA ressursi defitsiiti. Eriolukorra juhi poolt seatud eesmärkide täitmiseks kombineeriti paindlikke ja tulemuslikke lahendusi.

Hea näide ka kohanemisest on Teadusnõukoja loomine VV juurde, mille ülesanne oli COVID-19 ajal VV teaduspõhine nõustamine eelkõige viroloogia vallas, sest teadus ja praktika peavad käima käsikäes. Sinna kaasati ka käitumisteadlane, et kriisimeetmete rakendamisel paremini mõista inimeste hoiakute ja käitumise põhjuseid (Tartu Ülikool, 2020). Teadusliku perspektiivi andmist koroonakriisi hindasid kõik intervjuueeritavad ainuõigeks.

Kestlikele süsteemidele on iseloomulik kohaneda võimalike häirete, ohtude ja teiste ootamatute väljakutsetega, jättes maha varasema ning muutudes paremaks (Howlett, et al., (2018). Selle definitsiooni kohaselt on Eesti kohanemisvõimeline.

Järeldused

Intervjuueeritavad on Eesti hakkama saamist koroonakriisiga hinnanud valdavalt hindetele „3+“ ning seisukohal, et Eesti ei lasknud kriisi raisku (R6). Suuri jamasid ei juhtunud (R9), kuigi riigi liigsuremus kasvas (R8). Eestis on kinnitatud üle 618 tuhande haigusjuhtumi ning 3001 surma (Koroonakaart, 2023).

Positiivsena saab kindlasti välja tuua, et mitmed mõjutatud asutused said uue koostöö kogemuse partneritega, kellega tavapäraselt koostöö ei pruugi olla nii sagedane või erineva varieeruvusega. Lisaks kriisijuhtimise kogemusele suunas see ka enda asutuse sisemist võimekust teises perspektiivis hindama. Eeldame, et selline tõsine kriis paneb vastutavate kriisirollidega asutuste juhid enda vastutusvaldkonna toimepidevust kriitilise pilguga üle hindama. Eesti geograafiline asukoht on meid säästnud sellistest suurtest loodukatastroofidest nagu tsunaamid või maavärinad. Paraku ei saa me kunagi päriselt välistada, milliste kaugel toimuvate katastroofide, nagu vulkaanipurske tulemusel atmosfääri kerkinud materjal, mõjud meieni ulatuvad. Seetõttu on parim võimalus ennast ettevalmistada läbi erinevate stsenaariumitega koostööõppuste, kus erinevad asutused saavad ka kogeda juhtivasutuse rolli.

2023.a koostati TA eestvedamisel COVID-19 pandeemia ülevaade, mis käsitleb seda nii tervishoiu valdkonna aspektist, kui ka kriisijuhtimise aspektist. Mitmed asutused, sh PPA, on koostanud enda analüüse, et tuvastada õpikohti, mis valdavalt on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumendid. Seega on avalikkusele kättesaadavad, vaid teatud üldistusastmega versioonid.

„Tervikliku ülevaate saamiseks peaks riik tellima sõltumatu auditi, sest ise ei saa enda tegevust hinnata. Võlgne seda ühiskonnale.“ (R8)

Jätkuvate probleemidena võimalike tervishoiualaste kriisidega tuleb nimetada libainformatsioon, vaktsineerimine ja õiguskord. Kui ühiskonnas on erinevad huvigrupid, siis on libainformatsioon kergesti tekkima ja kiiresti levima. (R8) Riik peab oskama enda inimestega suhelda, vaatamata nende poliitilistele eelistustele, rahvuslikule taustale või käitumisharjumustele. Riigi toimetulek kriisis sõltub väga palju selle ühiskonna liikmete käitumisest, sest kui inimene ei hinda ohte adekvaatselt ja seab ennast oma käitumisega ohtu, siis peab riik appi minema. See aga vähendab riigi võimekust tegeleda kriisi põhjustega. Suhtlemise aluseks on selge sõnumiga ja selgitav kommunikatsioon, millega inimene oskab suhestuda elik ennast selles situatsioonis ära tunda. Riik peab kindlasti omama strateegilise kommunikatsioonijuhtimise võimekust, mis oskab kõnetada

kõiki ühiskonna gruppe. Vaktsineerimise vajaduse teadlikkuse tõstmine ning usalduse loomine teaduspõhisesse meditsiini on võtmetähtsusega, sest madala vaktsineerimistasemega seame ühiskonna uuesti ohtu. Riigi üldine toimetulek kriisides sõltub palju inimesed riiki usaldavad. (R8) Õiguskorra muutmine on samuti kriitilise tähtsusega, et ei tekiks sarnast olukorda nagu koroonakriisi alguses, kus vastutaval asutusel ei ole sisuliselt sobivaid tööriistu. Seda peab hindama läbi erinevate stsenaariumitega õppustel, kus vastutavate kriisirollidega asutused neid lahendavad. Võimalik lahendus oleks luua Riigikantselei juurde asutuste ülene operatsiooni planeerimise meeskond, mis valmistab ette VV otsused, nt lisa eelarve kriisijuhtimisse, õigusaktide muutmine, otsuste ja meetmete vastu võtmise ettepanekud ja millel oleks ka strateegilise kommunikatsiooni korraldamise ülesanne (R7).

Läbiviidud uurimuse põhjal tuvastas autor, et PPA ja TA koostöös ilmnemise kriisimeetmete rakendamisel nii sisulise, strateegilise kui ka institutsionaalse kompleksuse tunnused, mida võimendas COVID-19 pandeemia turbulentne olemus. Keeruline on tuvastatud asjolute pinnalt hinnata, kuidas oleks ilma eriolukorra väljakuulutamisetä COVID-19 pandeemia intensiivne faas edasi arenenud ning millised mõjud oleksid sellel Eestile olnud. PPA ja TA koostöös loodi uusi kestlikke lahendusi, millega maandati vastastikusest ressursidest tingitud pinged. Kriisid annavad meile võimaluse õppida ning paremaks saada. Valmisolek jätta varasemad praktikad ning proovida uusi lahendusi võib tagada parema toimepidevuse.

KOKKUVÕTE

Terviseameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahelise koostöö uurimine koroonakriisi kontekstis on vajalik, sest kriisid ei kao maailmast ning võivad puhkeda ootamatult. Ka füüsiliselt kaugel olevaid ohte ei tohi alahinnata, sest tänapäeva globaliseerinud maailmas võivad selle ulatus ja mõjud olla ettearvamatud. Eesti on väike ning vastutavatel kriisirollidega asutustel on vaja arendada kriisijuhtimise võimekust valdkondade üleses ja sektoritevahelises koostöös. Osapoolte erinevused nende väärtustes, arusaamades ja võimekustes mõjutavad seda koostööprotsessi ning kannatada võib saada Eesti riik ja rahvas.

Uurimuse eesmärk oli arendada diskussiooni nii komplekssete halduspoliitika probleemide kui ka kriiside lahendamist koostöös, kus erinevate osapoolte identiteet ja väliskeskonna turbulente olemus seda protsessi mõjutavad. Millised on võimalikud juhtimise ja koordineerimismehhanismid kujunenud olukorras? Juhtumi analüüsiks valitud Politsei- ja Piirivalveameti ja Terviseameti koostöö koroonakriisi meetmete rakendamisel sobis selleks hästi.

Autor püstitas eesmärgi saavutamiseks kolm uurimisküsimust:

1. Milline on olnud osapoolte valmisolek ja koostöö rollide teadmus/taju enne koroonakriisi? Kuidas on võimalikud erinevused aja jooksul muutunud ning kuidas see on mõjutanud omavahelist koostööd?
2. Millised on olnud osapoolte vahelised peamised koostööbarjäärid/-väljakutsed kriisi lahendamisel ja kuidas need on muutunud/lahenenud?
3. Milliseid koostöö juhtimise ja koordineerimismehhanisme rakendati?

Eesmärkide saavutamiseks analüüsiti dokumente ning viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud. Valimi moodustasid koroonakriisi intensiivses faasis vahetus puutumuses olnud Politsei- ja Piirivalveameti ning Terviseameti töötajad ning Eesti kriisijuhtimise valdkonna eksperdid.

Uurimuse tulemusena selgus, et ametite kriisijuhtimise valmisolek erines oluliselt. Terviseamet on tunnistanud, et nad ei olnud kriisiks valmis ning puudus vastutusvaldkonna hädaolukorra lahendamise plaan. Puudusid nii kogemused ulatusliku kriisi juhtimisel kui ka selleks sobiv juhtimisstruktuur. Politsei- ja Piirivalveametil on küll tegevusvaldkonnast tulenevalt nii sagedaste kriisisituatsioonide lahendamise kui ka ulatusliku kriisi juhtimise kogemus, kuid puudus kogemus

ulatusliku ja pikaajalise kriisi juhtimisel. Lisaks on asutuste omavaheline koostöö on olnud pigem juhtumipõhine, mistõttu erinesid ka osapoolte teadmus ja rollide tajus väga oluliselt. Nende omavahelises koostöös ilmnisid sisulise, strateegilise kui ka institutsionaalse kompleksuse tunnused, mida võimendas COVID-19 pandeemia turbulente loomus. Leidudena saab välja tuua, et vajaliku koostöö alguses puudus üksmeel lahendatava probleemi olemuses ning võimalikes lahendustes, mis põhjustas umbusaldust. Asutuste erinev identiteet ja varasem vähene omavaheline seotus ei loonud viljakat pinnast koostööks. Kriisi alguses ilmnisid osapoolte ressursside [legitiimsus, personal, reageerimine] vastastikune sõltuvus ning kehtiv õigusruum ei toetanud valitud meetmete rakendamist. Ilmnenu koostööbarjäärade mõju maandati eriolukorra väljakuulutamise, mille toetamiseks loodi hierahiale baseeruv hübriidne koordineerimismehhanism. Integreeritud võrgustikupõhised koostöövormid eristasid mõjutatud vastutusvaldkondade ministriumite, ametite ja regioonide tasandeid, millede vahel toimus infovahetus ning tegevuste sünkroniseerimine. Ametiasutused juhtisid enda tegevusi eraldi staapides st asutusteülest ühendstaapi ei moodustatud.

Autor sõnastab uurimistöö tulemusena vastutavate kriisirollidega asutuste omavahelise koostöö kitsaskohtade maandamiseks järgmised ettepanekud:

- hädaolukordade lahendamise eest vastutavad asutused peavad kaardistama enda kesksete aga eelkõige perifeersete koostööpartnerite ringi ning looma ühise arusaama enda asutuse identiteedist, mis aitab parandada koostööd;
- koostööpartnerid peavad perioodiliselt kohtuma strateegilisel tasemel ning jagama enda asutuse strateegiat, toimunud muutusi asutuse võimekustes ja teenuste toimepidevuses;
- hädaolukordade eest vastutavad asutused peavad perioodiliselt läbi viima nii iseseisvalt kui ka teiste asutustega koos erinevate stsenaariumitega õppusi, et tuvastada asutuste võimekuste kitsaskohti. Järelduste tegemine ja muutuste rakendamine peab olema süsteemne;
- koostööõppustel harjutada ühendstaabi formaati, nii et erinevad osapooled saaksid harjutada juhtivasutuse rolli;
- riik peab kujundama õigusruumi nii, et hädaolukordade eest vastutavatel asutustel oleksid eriseadusest tulenevad volitused erinevate meetmete rakendamise kombinatsioonid ja volitused lähtuvalt lähimuse põhimõttest;
- kriiside korral peab VV arutama rakendatavaid meetmeid ja mõjusid ühiselt, mitte eraldi väiksemates komisjonides, sest kriisid võivad olla turbulentsed ning riigis kriisi juhtimine

ei tohi toimuda nõ kahel kiirusel. Ka lokaalsete kriiside puhul võivad mõjud kiiresti muutuda valdkondade üleseks.

- kriiside lahendamisel on lisaks hädaolukordade eest vastutavatel asutustel ka on olulise tähtsusega ühiskonna sidusus ning prosotsiaalsuse element st ühiskonna liikmete mõtlemine teiste ja riigi peale tervikuna - kui minul läheb paremini, siis ka kogu ühiskonnal. Prosotsiaalsuse aluseks on usaldus, mille nimel peab riik igapäevaselt pingutama.

Autor loodab, et käesoleva töö järeldused on aluseks edasisteks diskussioonideks koostööl põhineval valitsemisel nii kriisi kontekstis kui ka teiste komplekssete avaliku halduse probleemide lahendamisel ning võimaldab avaliku sektoril paremini teenida Eesti rahvast.

SUMMARY

Administrative cooperation between public authorities in dealing with emergencies.

Cooperation between the Police and Border Guard Board and the Health Board in the implementation of coronavirus crisis measures.

Erkko Piirimägi

The aim of this Master's thesis is to study cooperation between the Police and Border Guard Board (*PPA*) and the Health Board (*TA*) during the coronavirus crisis in Estonia. How did it work, what challenges did it manifest, how these were solved, and what lessons could be learned?

The need for research lies in the context of COVID-19 as well as in the complications of solving complex problems in public administration cooperation networks.

The aim of the research is to open up the challenges, coordination and management mechanisms of cooperation between the Police and Border Guard Board and the Health Board. In order to achieve the goal, the author sets out the following research questions:

1. What has been the willingness of the parties and the knowledge/perception of the roles of cooperation before the coronavirus crisis? How have potential differences evolved over time and how has this impacted cooperation?
2. What have been the main barriers/challenges for cooperation between the parties in resolving the crisis and how have these been changed/resolved?
3. Which cooperation management and coordination mechanisms were implemented?

In solving complex problems as well as crises in administrative policy, it is necessary to take into account the differences between the partners of the cooperation network in terms of established strategies, organisational culture and the way in which they operate. The disparity between the parties in terms of internal organisation of work and experience in a particular field, together with solving a societal problem, makes it difficult to coordinate the management of the dynamics of the network. (O'Leary & Vij, 2012, pp 510-511)

Klijn and Koppenjan (2016) have formulated the theory of complexities in the interaction between the partners of the network, which according to its characteristics is divided into substantive, strategic and institutional complexity. The complexity of the governance network is characterised by uncertainty and differing perceptions of the problem. Which problem is being solved, what are

the causes and possible solutions? This may be due to different information as well as its interpretation.

At the heart of strategic complexity is the experiences, perceptions, resources, objectives and strategies developed from the current field of activity of the partners in the cooperation network. The key word for this solution is adaptability elik how parties, regardless of their values, attitudes, norms, environmental perceptions and goals, adapt to other parties (Mandell & Steelman, 2010, p. 213). Institutional complexity is caused by a multiplicity of rules, which may be unclear, conflicting and lacking in trust. Previous experience of cooperation with our central partners can be considered as the basis for building trust. (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 98) Emerson et al., (2011, p. 21) has formulated a broad collaborative governance model (CGR) that integrates the context of the field, the external factors, impacts and adaptation of the dynamics of cooperation activities. This multi-level and spatial model makes it possible to analyse the governance and functioning of cooperative governance, its internal dynamics and causal links. (Emerson, et al., 2011, p. 2)

A case-by-case study, mainly used for context-sensitive issues and a subject with limited data on the phenomenon, is suitable for analysing the cooperation between PPA and TA. The aim is to understand this process and to pass on the experience.

The objectives were achieved by analysing documents and conducting semi-structured interviews with a selection of staff from the Police and Border Guard Board and the Health Board who were directly involved during the intensive phase of the coronavirus crisis, as well as experts in the field of crisis management in Estonia.

As a result of the study, it emerged that the cooperation between agencies revealed features of substantive, strategic and institutional complexity, amplified by the nature of the turbulences of the COVID-19 pandemic.

As findings, it can be pointed out that at the beginning of the necessary cooperation there was no consensus on the nature of the problem to be solved nor on possible solutions that led to a lack of trust. The different identities of the institutions and the lack of links in the past did not create a fertile ground for cooperation, although there was a fundamental willingness to cooperate. At the beginning of the crisis, the interdependence of resources [legitimate, human resources, response] of the parties emerged and the legal space in place did not support the implementation of the

selected measures. Led by the Prime Minister, a state of emergency was declared in the country, which created management clarity and the institutions were directed towards cooperation. As a matter of urgency, the regulatory space was amended so that authorities implementing crisis measures would also have the legitimacy to do so. A hybrid coordination mechanism was set up on an ad hoc basis for national crisis management.

The integrated network-based forms of cooperation distinguished the levels of ministries, agencies and regions of the affected areas of responsibility, between which there was an exchange of information and synchronisation of activities. The authorities managed their own activities in their own headquarters, i.e. no inter-institutional staff was established.

The author hopes that the conclusions of this work will serve as a basis for further discussions on co-operative governance both in the context of the crisis and in solving other complex public administration problems, and will enable the public sector to serve the Estonian people.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and contingency framework. *Policy and Society*, Vol. 36 (3), pp 397-413. doi:10.1080/14494935.2017.1361634
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration easesearch and Theory*, Vol. 18 (4), pp 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Ansell, C., & Trondal, J. (11.11.2017). Governing Turbulence: An Organizational-Institutional Agenda. pp 43-57. doi:10.1093/ppmgov/gvx013
- Ansell, C., Boin, A., & Keller, A. (04.12.2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crises Management* (18). doi:10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (21.09.2020). *The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems*. doi:10.1080/14719037.2020.1820272
- Avaliku teabe seadus RT I, 07.03.2023, 11.
- Beck, U. (2008). From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. *Crisis Management*, 1.
- Boin, A. (2004). Lessons from Crisis Research. *International Studies Reveiw*, Vol. 6 (1), pp 165-174. doi: 10.1111/j.1521-9488.2004.393_2.x
- Boin, A., Hart, P., & Kuipers, S. (2018). The Crisis Approach. *Handbook of Disaster Research*. doi:10.1007/978-3-319-63254-4_2
- Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R., & Van Hecke, S. (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, Vol. 80 (5), 765-773. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bradburn, N. M., Sudman, S., & Wansink, B. (2004). "Chapter 7: Asking Questions that Evaluate Performance." In *Asking Questions: The Definitive Guide to Questionnaire Design*. Jossey-Bass.

- Camarihna-Matos, L. M., & Afsarmanesh, H. (2008). *Concept of Collaboration*.
Ney York: Information Science Reference.
- Allikas: https://www.researchgate.net/publication/256082228_Concept_of_collaboration.
- Cohen, G. L. (2003). Party over policy: The dominating impact of group influence on political beliefs. *Journal of Personality and Social Psychology* (5), pp 808-822. doi:10.1037/0022-3514.85.5.808
- Coronavirus Dashboard. (10.03.2024). WHO, Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.
Allikas: <https://data.who.int/dashboards/covid19/cases?n=c>. 29.03.2024.
- Digital Europe Language Tools, <https://language-tools.ec.europa.eu/>
- Drechsler, W., & Kattel, R. (21.02.2020). Debate: The developed civil servant - providing agility and stability at the same time. *Public Money & Management, Vol. 40* (8), pp 549-551.
doi: 10.1080/09540962.2020.1729522
- Eesti Keele Instituut. (2018). *Eesti Õigekeelsussõnaraamat 2018.*, <https://www.eki.ee/dict/qs/>:
<https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=turbulentne&F=M>. 25.04.2024. a.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp 1-29.
doi:10.1093/jopart/mur011
- Ermus, A., & Murumets, J. (2020). KRIIS, OHT JA RISK. *Sõjateadlane (Estonian Journal of Military Studies)*(15), 87-112. https://www.kvak.ee/files/2021/09/Aarne-Ermus-Jaan-Murumets_KRIIS-OHT-JA-RISK.pdf. 23.04.2024
- Gerrits, L. (2012). *PUNCHING CLOUDS. An Introduction to the Complexity of Public decision-making*. Emergent Publications.
- Golden-Biddle, K., & Rao, H. (1997). Breaches in the Boardroom: Organizational Identity and Conflicts of Commitment in a Nonprofit Organization. *Organization science (Providence, R.I.), Vol. 11* (8), pp 593-611.
- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crises Management, Vol. 13* (3), pp 106-115. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2005.00465.x>
- Halduskoostöö seadus, RT I, 16.06.2020, 4.
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*. Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-030-94580-0
- Hillman, A. J., Collins, B. J., & Withers, M. C. (12.2009). Resource Dependence Theory: A Review. *Journal of Management, 6*, pp 1404-1427. doi:10.1177/0149206309343469

- Holm, J. (05.10.2020). Kas koroonaviiruse toodud kriis oli liig aleebe, et sellest õpitaks? Tallinn. <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Riigikontrolliblogi/tabid/310/ItemId/1298/View/Text/amid/920/language/et-EE/Default.aspx>. 15.11.2020
- Hoppe, R. (2011). The Governance of Problems: Puzzling, Poring and Participation. *Public Administration*, Vol. 89 (4), pp 1686-1687. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01986.x
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, Vol. 37 (4). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14494035.2018.1504488>
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, Vol. 5 (3), pp 401-423. doi:10.1080/1471903032000146964
- Hädaolukorra seadus. RT I, 03.03.2017, 1.
- Hädaolukorra seadus RT I, 22.05.2018, 5
- Hädaolukorra lahendamise plaani nõuded ja koostamise kord. RT I, 22.05.2018, 6
- Jaqua, T., & Jaqua, E. (28.10.2021). Transactional Leadership. *American Journal of Biomedical Science & Research*, Vol. 14 (5). doi:10.34297/AJBSR.2021.14.002021.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon: Taylor & Francis Group.
- Koroonakaart. <https://koroonakaart.ee/et>. 01.05.2023
- kriis.ee. (2021). <https://www.kriis.ee/et/eriolukord-koroonaviirus>. 14.01.2021
- Kriisipoliitika kokkuvõte. (2021). <https://www.siseministerium.ee/tegevusvaldkonnad/kindelsisejulgeolek/kriisivalmidus>. 20.03.2024
- Laegreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L. H., & Randma-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, Vol. 17 (7), pp 927-939. doi:10.1080/14719037.2015.1029344
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Mandell, M. P., & Steelman, T. A. (2010). UNDERSTANDING WHAT CAN BE ACCOMPLISHED THROUGH INTERORGANIZATIONAL INNOVATIONS. The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, Vol. 5 (2), pp 197-224. doi:10.1080/1461667032000066417
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Economic Policy*, Vol. 36, pp 256-269. doi:10.1093/oxrep/graa031

- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). THE LIMITATIONS OF PUBLIC MANAGEMENT NETWORKS. *Public Administration, Vol. 89 (2)*, pp 265-284. doi:10.1111/j.1467-9299.9299.2011.01917.x
- O'Flynn, J. (21.09.2020). Confronting the big challenges of our time: making a difference during and after COVID-10. *Public Management Review*, pp 961-980. doi:10.1080/14719037.2020.1820273
- O'Leary, R., & Vaj, N. (2012). Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going? *The American Review of Public Administration, Vol. 42 (5)*, pp 507-522. doi:10.1177/0275074012445780
- OECD. (2021). An Updated OECD Framework on Drivers of Trust in Public Institutions to Meet Current and Future Challenges. *OECD Working Papers on Public Governance No 48*. doi:10.1787/b6c5478c-en
- Peters, B. G. (2015). *PURSUING HORIZONTAL MANAGEMENT. The Politics of Republic Sector Coordination*. Kansas: University Press of Kansas.
- Politsei- ja Piirivalveamet, (2020). Hindamisaruanne. COVID-19 viiruse levikust tulenenud eriolukorra juhtimine PPA-s.
- Politsei- ja Piirivalve seadus RT I, 19.03.2019, 67
- Politsei- ja Piirivalveameti strateegia, (2019), #PPA2030. <https://www.politsei.ee/et/ppa-strateegia-maailma-parima-politsei>. 03.05.2024
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 18 (2)*. <https://academic.oup.com/jpart/article/18/2/229/935895>
- Raadschelders, J. C., & Whetsell, T. A. (28.07.2017). Conceptualizing the Landscape of Decision Making for Complex Problem Solving. *INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*, pp 1-13.
- Ramus, T., Vaccaro, A., & Brusoni, S. (08.2017). Institutional Complexity in Turbulent Times: Formalization, Collaboration, and The Emergence of Blended Logics. *The Academy of Management Journal, Vol. 60 (4)*, pp 1253-1284. doi:<https://doi.org/10.5465/amj.2015.0394>
- Riigikontroll, (19.06.2018). Riigi tegevus sisejulgeolekut ohustavate hädaolukordade valmistumisel (aruande kokkuvõte). Tallinn.

- Riigikontroll, (2021). *Koroonakriisi viis õppetundi*. Tallinn: Riigikontroll.
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2538/language/et-EE/Default.aspx>.
 03.05.2024
- Rosenthal, U., Boin, A. R., & Comfort, L. K. (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Illinois. https://www.researchgate.net/profile/Arjen-Boin/publication/311617668_The_changing_world_of_crises_and_crisis_management/links/5ecd3184299b1c67d1c6140/The-changing-world-of-crises-and-crisis-management.pdf. 23.04.2024.
- RT III, 13.03.2020, 1. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil.
- Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (1995). "Chapter 9: Topical Interviewing." In *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sisekaitseakadeemia, (2022). UA põgenike kriisi juhtimisstruktuur.
- Siseministerium (2021). Kriisipoliitika kokkuvõte.
https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/documents/2021-12/Kriisipoliitika%20kokkuvote_2021.pdf. 28.04.2024
- Strömpl, J. (2014). Sotsiaalse analüüsi meetodite ja metodoloogia õpibaas. Tartu Ülikool. allikas <https://sisu.ut.ee/samm/juhtumiuurimus>. 09.06.2020
- Tartu Ülikool. (15.12.2020). Teadusnõukojaga liitub Tartu Ülikooli käitumisteadlane ja psühholoog Andero Uusberg. <https://ut.ee/et/sisu/teadusnoukojaga-liitub-tartu-ulikooli-kaitumisteadlane-ja-psuhholoog-andero-uusberg>. 28.04.2024
- Terviseamet, 2020. Koroonaviiruse andmestik.
<https://www.terviseamet.ee/et/koroonaviirus/koroonaviiruse-andmestik> 15.11.2020
- Terviseamet (2023). COVID-19 pandeemia analüüs.
- Terviseamet, (2019). Terviseameti olulised tegevussuunad 2019-2023.
https://www.terviseamet.ee/sites/default/files/Terviseametist/terviseameti_olulised_tegevussuunad_2019-2023.pdf. 04.05.2024
- Terviseameti põhimäärus RT I, 2011.2018, 2
- Tervishoiuteenuste korraldamise seadus RT I, 08.01.2020, 13.
- Tight, M. (2016). Phenomenography: the development and applicatio of an innovative research design in higher education research. *International Journal of Social Research Methodology*, 19(3), 319-338. doi:10.1080/13645579.2015.1010284

- Topper, B., & Lagadec, P. (03.2013). Fractal Crises - A New Pathfor Crisis Theory and Management. *Journal of Contingencies And Crisis Management*, Vol. 21 (1), pp 4-16. doi:10.1111/1468-5973.12008
- Uus, M. (2007). Kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed meetodid probleemi kirjeldamiseks ning põhjuste tuvastamiseks. PRAXIS. <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/03/2007-Meetodid-probleemi-kirjeldamiseks-ja-pohjuste-tuvastamiseks.pdf>. 07.06.2020
- van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Taylor & Francis Group.
- WHO. (15.09.2022). WHO responds to the Lancet COVID-19 Commission. Geneva. <https://www.who.int/news/item/15-09-2022-who-responds-to-the-lancet-covid-19-commission>. 14.10.2022
- WHO, Coronavirus Dashboard. (2022). <https://covid19.who.int/>. 14.10.2022.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2017). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, Vol. 34 (3-4), pp 165-171. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Õunapuu, L. (2014). Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu Ülikool. https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf?sequence=1&isAllowed=y

LISAD

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

Ennetamine

1. Kuidas hindate enda asutuse valmisolekut vastutusvaldkonna kriiside lahendamiseks?
2. Milline on Teie asutuse igapäevane koostöövõrgustik ja kuidas see toetas koroonakriisi lahendamist?

Valmistumine

3. Kuidas ja milliste asutustega käis koostöö sündmuse lahendamise ettevalmistumisel?
4. Kas erinevate osapoolte tajutud rollid/vastutus langesid kokku või erinesid? Kui tajutud rollid erinesid, siis kuidas see mõjutas koostööd?
5. Kuidas olid reguleeritud kriisiolukorra osapoolte rollid õigusaktides? Kas osapoolte tajutud ja õigusaktides pädevuse, volituste või ülesannetena sedastatud rollid langesid kokku või erinesid? Kui õigusaktis sedastatud roll erines tajutud rollist, siis kuidas see mõjutas kriisi lahendamiseks valmistumist?
6. Millal mindi üle sündmuse ettevalmistumise faasist sündmuse lahendamisele - kas ja kuidas muutus asutustevaheline koostöö sh osapooled?

Reageerimine

7. Kuidas toimus igapäevase koostöö juhtimine/koordineerimine? Kes juhtis otsustusprotsessi? (roll, struktuur, protsess) Mis olid selle tugevused ja nõrkused?
8. Kuidas hindate kriisijuhtimiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavust (inimressurss, meetmete valik, rahalised vahendid, olukorra teadlikkus)? Millised neist on Teie hinnangul kõige tähtsamad?
9. Milliseid koostöövorme kriisijuhtimisel rakendati? Kuidas see mõjutas info liikumist? (eraldi staabid, ühendstaap, perioodilised kohtumised)? Kuidas hindate info liikumist?
10. Kuidas toimus eesmärkide/ülesannete seadmine? Ülesannete jaotus ja nende sõnastamine kes, mida teeb? (ametiabi – kuidas sõnastada, et saada vajalik tulemuse kooskõlas kehtivas õiguses)?
11. Kui kriisiolukorra ajal muutusid väljakutsed, siis millist mõju avaldas see koostööle: osapoolte rollid, partnerite ootused, tööprotsessid, asutuste struktuurid?
12. Kas ja kuidas on avaldanud mõju juhtivaid kriisirole täitnud inimeste vahetus asutuse sees ning koostöös teiste osapooltega (nt PÄA, PPAga, Riigikantselei)?

13. Kuidas hindate üldiselt Eesti toimetulekut koroonakriisi juhtimisel? Kas praegune kriisijuhtimise detsentraliseeritud mudel vajab muutmist?

Taastumine

14. Milline oli Teie asutuse hinnang koroonakriisi lahendamisele? Kas ja mida on nendest õppetundidest juba rakendatud paremaks toimetulekuks kriisi kestel ja tuleviku vaates?
15. Milliseid tegevusi tehti kriisijärgselt koostöös?
16. Millised peaksid olema meie asutuste struktuurid ja koostööplatvormid, mis aitaksid kiiresti ja paindlikumalt kohaneda turbulentsete väljakutsete lahendamisega? Milline koordineerimis- ja juhtimisviis seda soodustaks?
17. Kuidas tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus kavandatud õiguslikud lahendused võimaldavad lahendada kriisiolukorra käigus sedastatud rollikonflikte ja parandavad koostööd?

Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud on läbi viidud magistritöö autori poolt.

R1 - Politsei- ja Piirivalveameti kriisijuht. Helisalvestis. 21.03.2024.

R2 - Politsei- ja Piirivalveameti kriisistaabi juht. Helisalvestis. 15.03.2024.

R3 - Politsei- ja Piirivalveameti büroo juht. Helisalvestis. 22.03.2024.

R4- Siseministeeriumi endine asekanstler. Helisalvestis. 22.03.2024.

R5 - Terviseameti kriisijuht. Videosalvestis. 25.03.2024.

R6 - Terviseameti kriisistaabijuht. Videosalvestis. 28.03.2024.

R7 - Terviseamet, hädaolukorra juht. Videosalvestis 28.03.2024.

R8 - Teadusnõukoda, liige. Videosalvestis. 26.03.2024.

R9 - Riigikantselei, Julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo. Helisalvestis. 25.04.2024.

R10 - Sisekaitseakadeemia, kriisireguleerimise analüütik. Videosalvestis. 02.05.2024.

Lisa 3. Eestis aastatel 2000-2020 juhtunud suuremad sündmused

Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Terroristlik rünnak	19.05.2000 toimusid pommiplahvatused Stockmanni kaubanduskeskuses. Hukkunuid ei olnud, üks inimene sai vigastada. Pommipanija nõudis raha.	Kaitsepolitseamet
Mere- ja rannikureostus	16.09.2000 põhjustas tanker Alambra naftareostuse Muuga sadamas. Naftareostus ulatus ligikaudu 50 meetrit piki kallast ning kokku korjati ca 4 tonni naftajääke.	Päästeamet
Torm (sh ulatuslik elektrikatkestus)	15.07.2000 oli keeristorm Rakveres. Torm purustas 110 maja, 120 garaažiboksi jm. Hukkus 1 ja vigastada sai 1 inimene	Päästeamet
Ulatuslik mürgistus	09.09.2001 toimus 167 ohvriga metanoolimürgistus Pärnus. Õnnetuse põhjustas mustale turule müüki pandud 6000 liitrit metanooli. Hukkus 68 inimest.	Politsei- ja Piirivalveamet
Tulekahju	29.05.2002 toimus Tallinna Püha Vaimu kiriku põleng. Pöles kirikutorn, hävis 1433. aastast pärinenud kirikukell.	Päästeamet
Liiklusõnnetus	16.08.2002 juhtus Tallinnas Raua tänaval bussiõnnetus, kui ekskavaator sõitis liinibussi. Õnnetuse tagajärjel hukkus 2 ja sai kannatada 14 inimest.	Päästeamet
Lennuõnnetus	10.02.2003 toimus kaubalennuki õnnetus Tallinnas. Õhkutõusmisel kukkus Tallinna lennuväljal alla Enimex kaubalennuk AN28. Kolmest pardal olnud meeskonnaliikmest 2 hukkusid, 1 sai vigastada. Õnnetuse põhjustas mootoririke	Päästeamet
Massiline korratus	30.03.2003 toimus Iraagi sõja vastane ebaseaduslik meeleavaldus Tallinnas Kentmanni tänaval USA saatkonna juures. Rüüstati USA	Politsei- ja Piirivalveamet

	saatkonna sõidukeid, loobiti ümbritsevate majade ja saatkonna aknaid toiduainetega jmt. Meeleavaldusel osales hinnanguliselt 300 inimest.	
Terroristlik rünnak	11.05.2003 toimus Tallinnas aadressil Pae 23 asuvas kortermajas pommiplahvatus. Viiekorruselise elumaja rusudest päästeti 3 inimest, kellest üks suri. Peavarjuta jäi ca 100 inimest. Pommipanija Märt Ringmaa tabati 2005. aastal.	Kaitsepolitseamet
Lennuõnnetus	11.05.2004 kukkus alla P. Ventseli helikopter. Kopteri rusud koos piloodi surnukehaga leiti 17. mail Lõuna-Eestist.	Politsei- ja Piirivalveamet
Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Lennuõnnetus	10.08.2005 kukkus Naissaare lähedal umbes 1,8 meremiili kaugusel Viimsi poolsaarest alla Tallinnast Helsingisse teel olnud Soome Copterline OY helikopter Sikorsky S76C. Pardal olnud 2 meeskonnaliiget ja 12 reisijat hukkusid. Õnnetuse põhjustas kopteri pearootori esiservo rike.	Politsei- ja Piirivalveamet
Torm (sh üleujutus tiheasustusalal ja ulatuslik elektrikatkestus)	07.–08.01.2005 tabas torm Gudrun Eesti läänerannikut. Tallinnas, Haapsalus ja Pärnus kuni 31 m/s puhunud tuul tõstis Pärnus veetaset 295 cm-ni ja Tallinnas 152 cm-ni üle Kroonlinna nulli. Evakueeriti 300 inimest ja üleujutustes sai kannatada 775 maja. Hukkus 1 ja kannatada sai 11 inimest	Pärnu maakonna kriisikomisjon
Mere- ja rannikureostus	2006. aasta jaanuari lõpus toimus Loode-Eesti naftareostus, mille tõttu hukkus 20 000 – 30 000 lindu, rannale uhuti 10 tonni õli, mis levis 35 km rannikualale.	Päästeamet

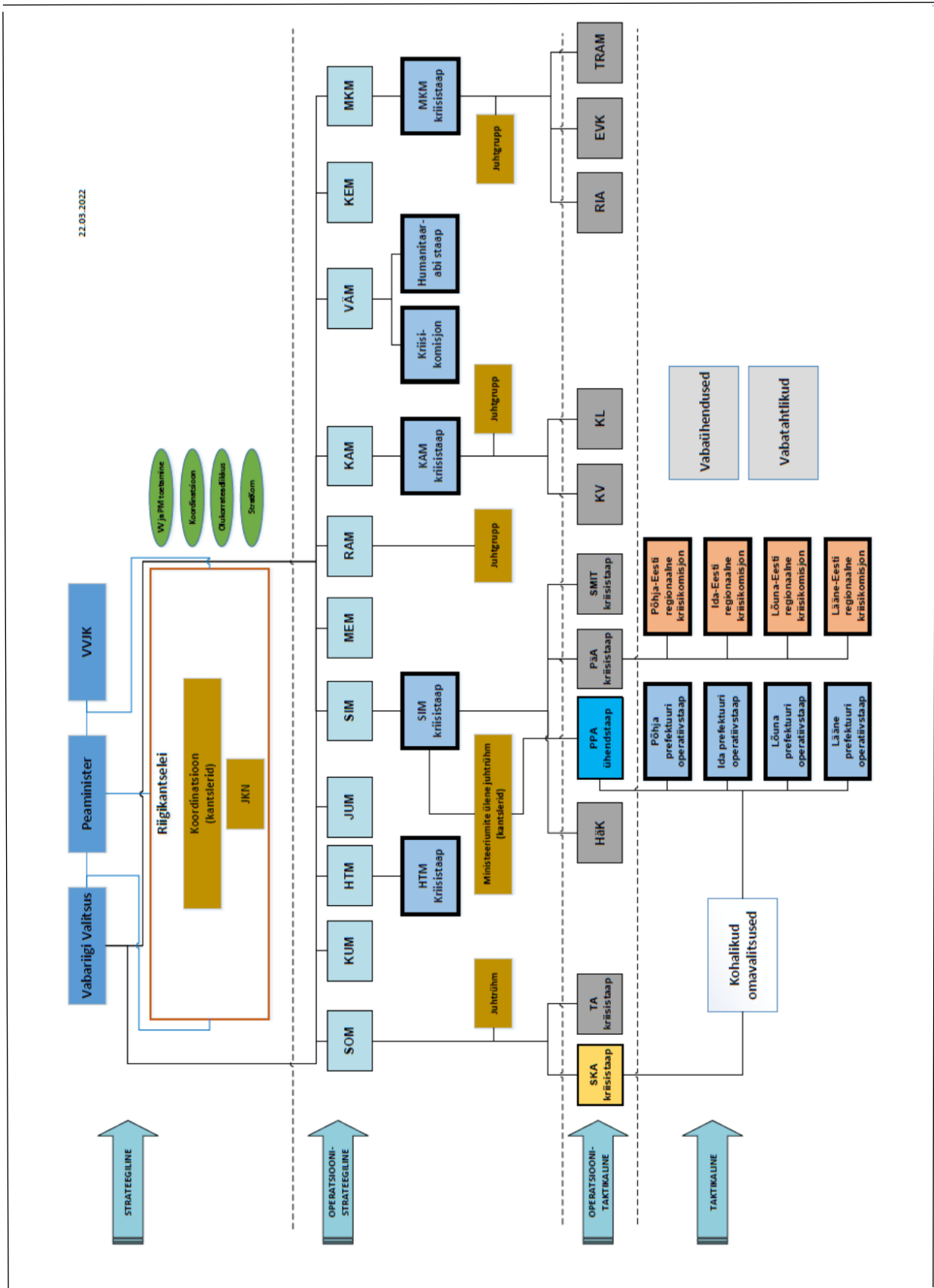
Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Merepääste sündmus	23.03.2006 uppus Vaindloo saare lähistel Dominikaani lipu all sõitnud alus Runner 4.	Politsei- ja Piirivalveamet
Metsatulekahju	14.–25.06.2006 toimus Kuusalu-Mähuste metsapõleng. Tules hävis 587 ha metsa.	Päästeamet
Metsatulekahju	12.06.–01.08.2006 toimus metsapõleng Ida-Virumaal Illuka vallas Agusalus, kus põlengu pindalaks hinnati ca 1235 ha. Sündmuse lahendamiseks esitati abipalved Soome ja Läti päästeteenistustele. Kokku osales põlengu kustutamisel 150 päästjat.	Päästeamet
Tulekahju	20.12.2006 põles Tarmeli porolooni- ja madratsivabrikus 3300 ruutmeetrit tootmispinda. Põlengus hukkus 2 inimest.	Päästeamet
Massiline korratus	26.–28.04.2007 toimusid massirahutused Tallinnas ja Jõhvis, 27 korrarikikumistes osales ca 3000–4000 isikut.	Politsei- ja Piirivalveamet
Metsatulekahju	24.05.2008 toimus metsapõleng Harjumaal Padise vallas Vihterpalus. Põlengu-ala suurus oli 850 hektarit. Samal ajal oli Eestis 67 eri suurusega metsa- ja maastikupõlengut.	Päästeamet
Tulekahju	14.03.2009 toimus põleng ja mahuti plahvatus Kohtla-Järvel Viru Keemia Grupi territooriumil. Plahvatus tagajärjel varises kokku neljakorruselise tootmishoone katus ja ülemine korrus. Hukkunuid ja vigastatuid ei olnud.	Päästeamet
Tulekahju	05.03.2009 toimus põleng Tallinnas Mustika ostukeskuses. Põles 1000 ruutmeetrit kaubanduspinda.	Päästeamet
Lennuõnnetus	18.03.2010 tegi Ülemiste järve jääle hädamaandumise Poola transpordilennuk. Õnnetuse hetkel viibis lennukis 6 inimest, kes kõik pääsesid kergemate vigastustega.	Päästeamet

	Hädamaandumise tagajärjel purunesid lennuki kütusemahutid ja tekkis kütuseleke.	
Torm (sh ulatuslik elektrikatkestus)	9.–10.08.2010 puhunud tugev tuul lõhkus üle Eesti maju ja vigastada sai mitu inimest. Arvatavasti oli tegemist küllaltki harva esineva nn derecho tüüpi äikesetormiga.	Päästeamet
Torm (sh ulatuslik riigi- ja kohalike teede läbitavuse katkemine)	9.–10.12.2010 tabas Eestit lumetorm Monika. Lund sadas juurde 35 cm, see tegi lume paksuseks mõnes piirkonnas kohati kuni 60 cm. Päästeskustele edastati kokku ligi 200 lumetormiga seotud väljasõidukorraldust. Kõige kriitilisemaks kujunes olukord 9. detsembri õhtul Ida-Eesti Päästeskuse tegevuspiirkonnas, kus Padaorus oli 8 km pikkusel teelõigul lumes kinni ligi 200 sõidukit 600 inimesega.	Päästeamet, Maanteeamet
Tulekahju	20.02.2011 põles Haapsalus puuetega laste lastekodu, põlengus hukkus 10 last.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkestuse oht	21.10.2014 tuvastati vajumine Tallinnas Tihase reovee kollektoril, mis teenindab Tallinna Mustamäe ja Kristiine linnaosa (elanikke üle 100 000). Piirkonnas olid ka Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Lääne-Tallinna keskhaigla, Meremeeste polikliinik jne. Kardeti toru konstruktsiooni murdumist, halvimal juhul oleks see võinud mõjutada ka teist läheduses asuvat kollektorit. See omakorda oleks kaasa toonud Haabersti, Nõmme ja osalt ka Tabasalu reovee äravoolu katkemise.	Tallinna linn
Merepääste sündmus	05.04.2014 juhtus paadiõnnetus Saaremaal. Pae sadama lähistel triivis merele paat 6-aastase poisiga. Lähipiirkonnas puudus	Päästeamet

	merepäästeväimekus, mistõttu poiss hukkus. Sündmus põhjustas terava arutelu ajakirjanduses	
Tulekahju	12.08.2014 toimus Kangadžungli põleng Tallinnas. Põles kangaste ladu ja kauplus, mürgise suitsu tõttu sai kannatada 10 päästjat.	Päästeamet
Tulekahju	09.06.2015 hävis tules Molycorp Silmet AS-i tööstushoone Sillamäel. Põlengust levis mürgist suitsu Sillamäele, kustutustöödel sai viga 6 päästjat.	Päästeamet
Loomataud	2015. aastal levis Eestis kodusigadele sigade Aafrika katk (SAK), mille tõrjumiseks ja lokaliseerimiseks kulus Eestis 2015.–2017. aastal hinnanguliselt üle 34 miljoni euro. Kolme aastaga vähenes seafarmide arv 920-lt 144-ni ja sigade arv vähenes ligikaudu 84 000 sea võrra	Veterinaar- ja Toiduamet
Tulekahju	16.05, 31.07 ja 12.09.2016 toimusid põlengud Piirissaarel. Eri põlengutes hävis 6 elumaja ja palvemaja.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkestus (ID-tuvastamine)	03.11.2017 hilisõhtul peatati ligi 740 000 ID-kaardi sertifikaadid, kuna tarkvaras avastati oluline turvarisk. ID-kaardi viga hõlmas kõiki sama tootja kiipe kasutavaid kaarte ja arvutisüsteeme üle maailma.	Politsei- ja Piirivalveamet, Riigi Infosüsteemi Amet
Metsatulekahju	10.–21.06.2018 toimus metsapõleng Vikipalus. Tule kustutamisel osales üle 1000 inimese, hävis ligikaudu 200 ha metsa.	Päästeamet
Elutähtsa teenuse katkemine (elekter)	09.01.2019 leidis Kuressaare elektrivõrgus aset rike, mille tulemusel lülitusid välja Sikassaare ja Nasva alajaamad. Vooluta jäi 13 000 klienti Kuressaares ja selle ümbruses. Rikke põhjustas Sikassaare ja Nasva vahelise 35-kilovoldise kõrgepinge õhuliini katkemine, mis omakorda põhjustas rikke alajaamas.	Elutähtsa teenuse osutaja (Elering AS, Elektrilevi OÜ)

Sündmuse liigitus	Sündmuse tagajärjed	Juhtivasutus
Torm (sh elutähtsate teenuse katkemine – elekter, side, tankla)	27.10.2019 tabasid Eestit tormituuled, mis põhjustas ulatuslikud elektri-, vee- ja sidekatkestused nii Kagu-Eestis kui ka Tartu- ja Viljandimaal. Vooluta jäi üle 65 000 kliendi. Hukkus 1 inimene, kes jäi murdunud puu alla	Päästeamet, KOV, elutähtsa teenuse osutaja (Elektrilevi OÜ)
Epidemia	12.03.–17.05.2020 kuulutas valitsus välja eriolukorra SARS-CoV-2 tekitatud haiguse puhangu tõkestamiseks Eestis. Haigus sai alguse 2019. aasta sügisel Hiinas Wuhanis ning Maailma Terviseorganisatsioon liigitas selle 11. märtsil 2020. aastal pandeemiaks. Vahemikus 27.02.2020–06.06.2021 on Eestis koroonapandeemia käigus nakatunud 130 119 ja surnud 1263 koroonat põdenud inimest. Ametlikult kinnitatud surmajuhtumite arv maailmas on üle 3,7 miljoni, nakatunute arv küündib üle 174 miljoni.	Terviseamet, peaminister (eriolukorrssas)

Lisa 5. UA põgenike kriisi juhtimisstruktuur



Allikas: Sisekaitseakadeemia, 2022

Lisa 6. Intervjueeritavate olulisemad seisukohad ja hinnangud

Mina arvan, et kriisijuhtimist ei saa taandada ainult õigusruumile, töökordadele ja struktuuridele. Mina näen selles inimest, kompetentse, valmisolekut koostööks, suhtlemisoskust, emotsionaalne intellekt. Kaks üksteist usaldavat ja aruavad inimest, kes ei tööta üksteisele vastu, suudavad lahendada palju. Ametijuhend ei tee tööd. Väikses riigis suudame koostöötahte korral teha suuri asju. (R7)

Plaan ei lahenda kriisi. Inimene lahendab. Plaani on vaja, et kokkuleppida tegevuste järjekord. Vaja on inimese oskust ja kohanemisvõimet, et ta suudaks seda teha. Vaja on õiget inimest õigel kohal ja teadmist, kas ta ujub või ronib hästi. Vastavalt sellele talle ka ülesandeid anda. Üksteist tunda, asutuste piirid jne. Koostöö eeldab varasemat üksteise tundmist, asutuse ülesannete ja piiride tundmist. Mitte võtta eeldusi nagu KOV, et kriisis tuleb KL appi ja teeb ära. 2020 kriisi alguses tuli. Siis tulid ka seaduse muudatused järgi. Tuleb teha julgeid otsuseid nii, et keegi vangi ei läheks! Vaja on valmidust võtta vastutust ja teotahet! (R6)

Kui PPA või PÄA oleks selle juhtimise üle võtnud, siis TA poleks sellest midagi õppinud! (R6)

Eeldused on loodud, aga tegemist on [tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus] mammutiga - sisukas ja suur. Aga julgen oletada, et kui see tööle hakab, siis võiks minna valmisoleku ja ettevalmistuse ja lahendamise osas Eestis paremaks. (R5)

Kriiside juhtimine peaks olema tsentraliseeritud. Ülesande võtja peab saama vastutusega ka mandaadi ja ressursside kasutamise volituse. (R1)

Oluliste märksõnadena toodi veel välja: selge kriisirollide määratlemine (R1, R6), paranes koostöö nii asutuste vahel kui ka osapoolte siseselt, paranes andmekaitse valdkonna regulatsioon, ametiabi taotluste/juhise vormistamine muutus lühikeseks ja konkreetseks (R2). Riiklikud isikukaitsevarud on paremas seisus ning hoitakse kõrgemal, haiglate võimekused kasvasid (R6), teaduspõhist teadmist on juurde tulnud ning käitumisteadlaste panus oli väga hea (R6), asutuste sisekliima ja koostööpartneritega suhtlemine on oluline (R7). Riik on saanud juurde häid kriisijuhte (6)!

Lisa 7. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks⁷

Mina, Erkkko Piirimägi (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Riigiasutuste halduskoostöö hädaolukordade lahendamisel. Politsei- ja Piirivalveameti ning Terviseameti koostöö koroonaviirusest tingitud kriisimeetmete rakendamisel“,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on doktorant-nooremteadur Steven Nõmmik,

(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.

⁷ 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 tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.

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

_____ (kuupäev)