

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Katrin Varik

**KOOSPAIKNEMISE MÕJU KOOSTÖÖ EELDUSTELE:  
POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI JA PÄÄSTEAMETI NÄIDE**

Magistritöö

Õppekava HAHM 03/11

Juhendaja: Prof. Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö 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 7988 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Katrin Varik.....

(allkiri ja kuupäev)

Üliõpilase kood: 122948HAHM

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

Juhendaja: Prof. Tiina Randma-Liiv

Töö vastab magistritööle esitatavatele nõuetele.

.....

(allkiri ja kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Prof. Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1. Organisatsioonidevaheline koostöö.....	8
1.2. Koostöö tüpoloogiad .....	10
1.3. Eeldused koostööks .....	12
1.3.1. Ühised eesmärgid ja identiteet .....	12
1.3.2. Ressursside jagamine.....	12
1.3.3. Organisatsioonidevahelised suhted .....	13
1.4. Koospaiknemine.....	14
1.4.1. Koospaiknemise mõju koostööle.....	16
1.4.2. Koospaiknemine kinnisvara optimeerimise tulemusena .....	19
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS .....	21
2.1. Eesti juhtumi kontekst .....	21
2.1.1. Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet.....	21
2.1.2. Kinnisvara optimeerimine.....	22
2.2. Uuringu meetodika.....	24
2.3. Uuringu tulemused .....	27
2.3.1. Ühised eesmärgid ja identiteet .....	27
2.3.2. Ressursside jagamine.....	29
2.3.3. Organisatsioonidevahelised suhted .....	31
3. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED.....	34
4. KOKKUVÕTE .....	37
SUMMARY .....	38
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	41
LISAD .....	47
Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuudeks ettevalmistatud küsimused.....	47
Lisa 2. Uuringu käigus läbi viidud intervjuud.....	49

## LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö fookus on avaliku sektori sisesel horisontaalsel koostööl. Kui OECD (2011) raport toob välja puudujäägid Eesti avaliku halduse horisontaalses ja vertikaalses koordineerimises, siis analoogselt terve süsteemiga on puudujääke koostöös ka Siseministeeriumi valitsemisala asutuste vahel. Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet on valitud uurimisobjektiks kahel põhjusel. Esiteks on neil on ühine laiem eesmärk – tagada riigi siseturvalisus, mis loob eelduse, et selle saavutamiseks on vaja osa ülesandeid täita koostöös. Teiseks paiknevad nende sarnased struktuuriüksused olenevalt asulast nii koos ühes hoones kui ka erinevates hoonetes.

Magistritöö viiakse läbi juhtumianalüüsina, kasutades kvalitatiivseid meetodeid. Uuringu meetodiks on valitud dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Magistritöö eesmärk on selgitada, kas kahe Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva ameti üksuste paiknemisel ühises hoones on neil paremad eeldused koostööks võrreldes paiknemisega erinevates hoonetes. Uurimisküsimus, millele autor soovib vastust saada on järgmine: „Kas Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti struktuuriüksustel, mis paiknevad ühishoones, on paremad eeldused koostöö tegemiseks võrreldes üksustega, mis paiknevad erinevates hoonetes?“ Analüüsi aluseks on teoreetilises raamistikus kaardistatud eduka koostöö eeldused ning koospaiknemisega kaasnevad mõjud organisatsioonide koostööle. Teoreetilise raamistiku alusel on ilmnunud mitu ühist tegurit, mis on nii eduka organisatsioonidevahelise koostöö tegemise eeldused kui ka koospaiknemisega kaasnevad mõjud: ühised eesmärgid ja identiteet (ühtekuuluvustunne), ressursside jagamine ja organisatsioonidevahelised suhted.

Magistritöö jõuab järelduseni, et kui organisatsioonidevahelistele suhetele on ühishoones paiknemine pigem väljakutseks, siis ressursside ühiskasutamise võimaluste osas on koospaiknemisel selge eelis. Ühiste ülesannete täitmise ja identiteedi osas on koospaiknemisel ainult osaline mõju.

Võtmesõnad: horisontalne koostöö, koostöö eeldused, koospaiknemine

## SISSEJUHATUS

Peamine põhjus, miks muutusi läbi viiakse, on soov olukorda parandada. Mitmed riigid on avaliku halduse reformi eesmärgiks püstitanud, et avaliku sektori organisatsioonid teeksid paremat koostööd ühise eesmärgi nimel. 1970ndate lõpus valiti paljudes riikides avaliku sektori reformi viisiks valitsemise muutmine sarnaseks ärimaailmaga, tuues sisse erasektori kontseptsioonid, tehnikad ja väärtused, ning see sai tuntuks kui „uus avalik haldus“ (*New Public Management – NPM*) (Pollitt ja Bouckaert 2011). NPM-i reformi käigus püüti avalikku sektorit muuta tõhusamaks ning efektiivsemaks sarnaselt erasektoriga. NPM-i fookuses oli avaliku sektori organisatsioonide rahade kokkuhoid, efektiivsus, bürokraatia vähendamine ning kliendile (kodanikule) kvaliteetsema teenuse pakkumine (*Ibid.*).

Vajadus koordineerimise ja koostöö parandamiseks tõusis päevakorda NPM-iga kaasnenud avaliku sektori killustatusega (Bouckaert *et al.* 2010; Gregory 2003). Muu hulgas on koordineerimisprobleemid olnud põhjuseks, miks NPM-i reformi „efektiivsuse“ ja „kvaliteedi“ kõrval tõusid päevakorda „valitsemine“ (*governance*), „partnerlus“, „ühtne valitsemine“, „usaldus“ ning „läbipaistvus“ (Pollitt, Bouckaert 2011, 3). Valitsemise mudel asendabki traditsioonilise hierarhia horisontaalsete koordineerimismehhanismidega (Pollitt, Bouckaert 2011, 21–22), mis lisaks avaliku sektori sisesele koostööle pöörab tähelepanu koostööle partneritega väljaspool avalikku sektorit (Bouckaert *et al.* 2010). Magistritöö fookus on avaliku sektori sisesel koostööl.

Kuigi NPM-i reform ei ole niivõrd mõjutanud Eesti avaliku sektori kujunemist struktuuri ülesehitusel (Sarapuu 2011; Randma-Liiv 2005), on Eestis vajakajäämisi koordineerimises (OECD 2011). Eesti avaliku sektori struktuur on detsentraliseeritud poliitikat kujundavate ministriumite ja nende haldusalasse kuuluvate poliitikat elluviivate ametitega (Sarapuu 2011). Eesti ministriumite ja ametite kõrge spetsialiseerituse tase on killustanud avalikku sektorit, mis on tekitanud koordineerimisprobleeme (Sarapuu 2011). OECD (2011) raport toob välja puudujäägid Eesti avalikule halduse horisontaalses ja vertikaalses koordineerimises ja seda ministriumite üleselt, ministriumite ja ametite vahel kui ka ametite seas. OECD (2011) raportis antud hinnang

Eesti avalikule haldusele tõstis päevakorda koordineerimise ja koostöö vajaduse ning sellest sai üks avaliku sektori reformi olulisemaid teemasid (Savi, Randma-Liiv 2016). Magistratöökeskendub ametite kui avaliku teenuste pakkujate vahelise horisontaalse koostöö uurimisele. Magistratöös uuritakse koostööd „*collaboration*“ definitsiooni järgi: jagatakse ressursse, võimu ja tasu ning töötatakse ühise eesmärgi nimel (Mattessich, Monsey 1992, 11; Selden *et al.* 2006).

Puudujääke koostöös on tuvastatud ka Siseministeeriumi valitsemisalas. Siseturvalisuse tagamisel on probleemiks asutuste killustatus ning tegevuste koordineerimatus (Siseturvalisuse arengukava (STAK) 2015–2020) ning puudujääke Siseministeeriumi valitsemisala asutuste koostöös on välja toonud Tripodi Grupp OÜ (2006) korraldatud uuring „Siseministeeriumi valitsemisala juhtimiskultuuri uuring 2016“.

Erinevad ministrid on arvanud, et koostööd soodustavaks teguriks võiks olla organisatsioonide paiknemine ühises hoones (Siseministeerium 2015; RKAS 2016). Koospaiknemist soodustab Eesti avalikus sektoris tsentraliseeritud kinnisvara haldamine, mille tulemusel rajatakse ühishooneid, kus paiknevad koos kaks või enam avaliku sektori organisatsiooni. Ühishoonete rajamine on jätkuv protsess. 2017. aastal valmis nn superministeerium, kus paiknevad koos viis ministeeriumi (RKAS 2018). Kavandamisel on „keskkonnamaja“, kus hakkab paiknema Keskkonnaministeerium koos valitsemisala Tallinna ja Harjumaa struktuuriüksustega (ERR 2017), ning projekteerimisel Sillamäe Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) ja Päästeameti (PÄA) ühishoone (RKAS 2017).

Magistratööküsimuse eesmärk on selgitada, kas kahe Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva ameti, PPA ja PÄA paiknemisel ühises hoones on neil paremad eeldused koostööks võrreldes paiknemisega erinevates hoonetes. PPA ja PÄA sobivad vastavasisulise uuringu tegemiseks, sest nende sarnased struktuuriüksused paiknevad üle Eesti nii ühishoonetes kui samas asulas erinevates hoonetes. Töö uurimisküsimus on järgmine: „Kas Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti struktuuriüksustel, mis paiknevad ühishoones, on paremad eeldused koostöö tegemiseks võrreldes üksustega, mis paiknevad erinevates hoonetes?“

Uuringu meetodiks on valitud dokumendianalüüs ja intervjuud. Dokumendianalüüsi käigus selgitatakse välja kohustuslikud koostöö kohad, mis on PPAle ja PÄAle formaalselt määratud. Siseministeeriumi ootusi ja eesmärke ühishoonetes paiknevate üksuste koostööle uuritakse

intervjuu käigus kantslerilt. Koostöö eelduste uurimiseks erinevates hoonetes tehakse intervjuud valitud PPA ja PÄA maakondlike juhtide seas.

Töö koosneb kolmest osast: teoreetiline raamistik, empiiriline analüüs ning järeldused ja poliitikasoovitused. Magistritöö teoreetiline osa keskendub koostöö eeldustele ning koospaiknemisele ja sellega kaasnevatele mõjudele. Teoreetilises raamistikus on käsitletud nii organisatsioonidevahelisi kui organiastsooniseseid suhteid, sest PPAI ja PÄAI on mõlemad tunnuseid. Avaliku sektori ja ühe ministeeriumi valisemisala osana kuuluvad nad ühte süsteemi, kuid samas on nad eraldiseisvad organisatsioonid oma eesmärkide, juhtimise, eelarve ja väärtustega. Empiirilise analüüsi eesmärk on võrrelda PPA ja PÄA struktuuriüksuste koostöö eeldusi ühishoonetes ja juhul, kui nad paiknevad samas asulas erinevates majades. Tulemusena tuuakse välja nii positiivsed küljed kui kriitika ühishoonetes paiknemise osas.

Kui koostöö on populaarne uurimisteema (näiteks Huxham 1993; Huxham ja Vangen 2004; Hibbert ja Huxham 2005; O'Leary ja Bingham 2007; Peters 2013; O'Leary ja Vij 2012), siis avaliku sektori organisatsioonide koospaiknemise mõju koostööle laialdaselt uuritud ei ole. Erinevate avaliku sektori asutuste koospaiknemise uurimisele on pigem lähenetud kolmanda isiku vaatest ning kodanikule/teenuse saajale suunatud hüvedest (näiteks Askim *et al.* 2011; Oliver 2011; Atkinson 2018) või uuritud ajutiselt loodud organisatsioon-töögrupe (näiteks Lavikka *et al.* 2013; Bygball *et al.* 2013). Töö autori teada ei ole tehtud Eestis uuringuid koospaiknemise mõju kohta osapoolte koostööle.

# 1. TEOREETILINE RAAMISTIK

## 1.1. Organisatsioonidevaheline koostöö

Koostöö (*collaboration*), koordineatsioon (*coordination*) ja koöperatsioon (*cooperation*) on olemuselt sarnased organisatsioonidevahelised suhted, seetõttu on vaja need mõisted defineerida. Selden *et al.* (2006, 413–414) on reastanud need suhted erineva integratsioonimäära järgi (joonis 1).



Joonis 1. Organisatsioonidevaheline integratsioon  
Allikas: autor Selden *et al.* (2006) põhjal

Organisatsioonidevahelise integratsioonil on erinevad tasemed (Peterson 1991 viidates Woodland, Hutton 2012, 371; Mattessich, Monsey 1992, 11; Selden *et al.* 2006, 413–414):

- 1) koöperatsiooni puhul piirduakse infovahetusega;
- 2) koordineatsioon tähendab osapoolte ühist teenuse pakkumist või muid tegevusi, et täita esindatava organisatsiooni eesmärke;
- 3) koostöö puhul jagavad organisatsioonid ressursse, võimu ja tasu ning töötatakse ühise eesmärgi nimel;
- 4) formaalne teenuse integreerimine tähendab uue teenuse loomist ühistele klientidele.



Koostöö tegemise peamine ajend on, et selle kaudu luuakse midagi enam kui üksi tegutsedes (O'Leary, Vij 2012, 510). Kuna poliitikasüsteemides võimu vastutusvaldkonnad kattuvad (Lundin 2007, 653; Steen *et al.* 2011) ja enamik avaliku sektori väljakutseid on suuremad kui üks organisatsioon (O'Leary, Vij 2012, 509), on poliitika mõjusam ja tõhusam arendamine, täideviimine ning kodanikele teenuse pakkumine võimalik kui organisatsioonid teevad seda koos (Lægreid *et al.* 2013, 8). Organisatsioonid, mis teevad koostööd, võivad ka inimeste usalduse ning on parema reputatsiooniga ühiskonna silmis (Sharma, Kearins 2011, 172), mis parandab avaliku sektori mainet. Lisaks kohustuse jagamisest ajendatuna, peaks peamine põhjus koostööks olema, et koos tehakse midagi paremini kui eraldiseisvalt (O'Leary, Vij 2012, 510).

Koostöö eelis tekib, kui luuakse sünergia kahe koostööd tegeva organisatsiooni vahel, mille tulemusena tehakse midagi, mida teistmoodi ei oleks võimalik saavutada, ning organisatsioon saavutab koostöös eesmärgi täitmise paremini kui seda üksi tehes (Huxham 1993, 603; Hibbert, Huxham 2005, 59).

Koostöö tegemisel on mitu eelist:

- võimaldab avaliku sektori ressursse kasutada efektiivsemalt (Sharma, Kearins 2011, 172; O'Leary, Vij 2012, 509) sh kiiremini tulemuseni jõuda (Sharma, Kearins 2011, 172);
- annab paindlikkuse, mida bürokraatlik struktuur ei võimalda (O'Leary, Vij 2012, 513), ning see võimaldab reageerida kiiremini muutuvale olukorrale;
- võimaldab luua innovaatilisi lahendusi ja omandada uusi teadmisi (Sharma, Kearins 2011, 172; Hibbert, Huxham 2005, 60), sest koostööd tegevad osapooled toovad endaga kaasa unikaalseid oskusi, ekspertiisi, kogemusi, vaateid, teadmisi, erinevaid hariduslikke ja kultuurseid taustasid (O'Leary, Vij 2012, 512);
- parandab suhteid koostööd tegevate organisatsioonide vahel ja loob ühiseid väärtusi (Huxham 2003, 421; Sharma, Kearins 2011, 172; O'Leary, Vij 2012, 512).

Koostööga kaasnevad lisaks eelistele ka puudused ning pigem üksikule organisatsioonile kui süsteemile tervikuna:

- kontrolli kadu – ülesanne on antud teisele osapoolale (Huxham 1993, 604);
- paindlikkuse kadu – organisatsioon ei saa ainuisikuliselt otsustada (*Ibid.*);
- edu jagamine (*Ibid.*);

- koostööga kaasnev paindlikkus vähendab stabiilsust, mis teeb vastutuse keeruliseks (O’Leary, Vij 2012, 513);
- kuna avaliku sektori organisatsioonid on rahastatud ühest allikast, siis senise olukorra muutumine võib viia ressursside vähendamiseni (Peters 2013, 571).

O’Leary ja Bingham (2007) toovad välja mitmeid põhjusi, mis koostöö osapoolte vahel võib viia konfliktini, nagu näiteks palju liikmeid erinevate ja ühiste eesmärkidega, erinev organisatsioonikultuur ja tööviisid, erinevad juhid ja rahastajad, erinev võimu määr, mitu lahendamist vajavat teemat. Konflikti võib põhjustada ka see, kui organisatsioonid asuvad üksteisest kaugel (Huxham, Vangen 2000, 773) või nende vahel puudub usaldus, mis on oluline eeldus koostöö tegemiseks (Huxham 2003; Lundin 2007; McEvily *et al.* 2003; Vangen, Huxham 2004).

Koostöö tegemine iseenesest ei ole kindel valik, et jõutakse eduka ja parema tulemuseni kui üksi tehes. Lisaks koostöö eelisele võib tekkida koostöö inertsi, mille puhul saavutatud tulemused on ebaolulised või eriti aeglased, sest efektiivse koostöö loomine on kulukas ja vaevaline (Huxham 2003). Kergesti tekkida võiva koostöö inertsi tõttu soovib Huxham (2003, 420–421) koostööd teha ainult siis, kui on selge potentsiaalne koostöö eelis ning muul viisil ei ole võimalik soovitud tulemust saavutada. Koostöö vajab nii finantsressursse, et katta sellega kaasnevad kulud (Huxham 1993, 603), kui ka juhtide tähelepanu, sest protsessi on vaja toetada, et saavutada soovitud tulemit (Huxham 2003; Huxham, Vangen 2004). Kuna tegureid, mis takistavad tulemuslikku koostööd, on palju (O’Leary, Bingham 2007; Huxham, Vangen 2000, 773), peaks vajadus koostööks olema väga läbi mõeldud, et ei kulutataks asjata ressursse (aeg, raha, inimesed) tulemuse saavutamiseks, milleni on organisatsioonil võimalik jõuda ka üksi tegutsedes. Seetõttu ei tohiks organisatsioonidevaheline koostöö olla eesmärk omaette. Selles magistritöös uuritakse, kas üks koostöö eeldusi – koospaiknemine – aitab kaasa ka teiste koostöö eelduste saavutamisele.

## 1.2. Koostöö tüpoloogiad

Koostööl on erinevaid vorme ja see võib toimuda avaliku sektori sees või avaliku sektori ja väliste partnerite vahel (Bouckaert *et al.* 2010), olla avaliku sektori organisatsioonisisene- või vaheline (Lægreid *et al.* 2013; Smith 2009, 1). NPM-i reformi asendanud „valitsemise“ mudel pöörab tähelepanu avaliku sektori koostööle partneritega väljaspool avalikku sektorit (Bouckaert *et al.*

2010; Pollit 2003). Laiem kaasamine võimaldab saavutada paremaid lahendusi mitut valdkonda hõlmavale probleemile (Pollit 2003, 46–47).

Avalikul sektoril on ülesandeid, mille täitmiseks on vaja mitme avaliku sektori organisatsiooni koostööd. Koostöö on vajalik tegevuste puhul, mille täitmiseks on vaja panustada mitmel avaliku sektori organisatsioonil, et ei tekiks dubleerivaid või üksteisele vastutõotavaid tegevusi ja kodanik saaks paremat teenust (Bouckaert *et al.* 2010). Avaliku sektori sisene koostöö võib olla vertikaalne või horisontaalne. Vertikaalne koostöö hõlmab erinevate valitsemistasandite nagu ministeeriumi ja selle allasutuste vahelisi ning horisontaalne sama valitsemistasandi erinevate organisatsioonide vahelist suhtlust (Lægreid *et al.* 2013; Mullin, Daley 2010, 758; Sarapuu 2011, 57; Bouckaert *et al.* 2010, 23–24). Horisontaalne koostöö võib toimuda poliitikakujundajate või -elluvijate vahel. Poliitikakujundajad on peamiselt ministeeriumid, kes vastutavad poliitika loome eest ning elluvijad (nn eesliin) tegelevad selle rakendamisega (Sarapuu 2011; Bouckaert *et al.* 2010; Askim *et al.* 2011).

Organisatsioonidevaheline koostöö toimub kahe või enama organisatsiooni vahel. Organisatsioonisisene koostöö toimub ühe organisatsiooni erinevate struktuuriüksuste vahel. Vajadus organisatsioonisiseseks koostööks tekib, kui spetsialiseerituse tase on kõrge ning struktuuriüksused on keskendunud oma kitsa valdkonnaga seotud ülesannete täitmisele (Bouckaert *et al.* 2010, 27). Koondunud kompetents on kasulik ühe kitsa ülesande täitmiseks, kuid teisest küljest kaasneb spetsialiseeritusega killustatus, mis võib viia organisatsioonisiselt ülesannete dubleerimiseni või ei täideta neid üldse (*Ibid.*).

Iga taseme koostöö võib olla formaalne või mitteformaalne. Formaalne koostöö tuleneb sunnist ja on kohustuslik, põhinedes hierarhial või stiimulil (Lægreid *et al.* 2013; Smith 2009, 1). Parandades organisatsioonidevahelist suhtlust ilma võimu kasutamata, on võimalik kokku hoida poliitilist kapitali, lisaks võivad hierarhilised meetodid olla kallid ja ebaefektiivsed (Peters 2013). Mitteformaalne koostöö põhineb vabatahtlikkusel, kokkulepetel ja tavadel (Smith 2009, 1; Lægreid *et al.* 2013) ja vastastikul kasusaamisel (Bouckaert *et al.* 2010). Vabatahtlikkus tähendab, et osapooltel on valida, kas nad soovivad või ei soovi koostööd teha (Hibbert, Huxham 2005). Mitteformaalsel koostööl on mitu eelist. See on rohkem probleemile pühendunud ja pragmaatilisem kui hierarhial põhinev ning kohanemisvõimelisem ja paindlikum muutuva olukorra suhtes (Chisholm 1989, 12). Mitteformaalse vormi puhul säilib organisatsioonidele

rohkem otsustusõigust, sh õigus koostöö lõpetada (Guo, Acar 2005), mistõttu on see formaalsest koostööst ebastabiilsem.

Magistritöös uuritakse avaliku sektori sisest horisontaalset koostööd kahe organisatsiooni vahel. Uuringusse kaasatud organisatsioonid on poliitika elluviijad: Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad PPA ja PÄA. Töös lähenetakse koostööle nii formaalsest kui ka mitteformaalsest küljest.

### **1.3. Eeldused koostööks**

#### **1.3.1. Ühised eesmärgid ja idenditeet**

Koostööd tegevatel organisatsioonidel on oluline tunda nii protsessi, eesmärki kui üksteist (Hibbert, Huxham 2005). Selle saavutamine võib olla keeruline, sest nii koostöö struktuur, eesmärgid, osapooled (isikud), ümbritsev keskkond, poliitika kui ka osalevad organisatsioonid ise on ajas muutuvad (Huxham 2003, 411–412; Huxham, Vangen 2004). Üksteise tundmine tähendab omada teadmisi osapoolte tugevustest, nõrkustest, ressurssidest, väärtustest jne, mis on iseenesest mõistetav, kuid praktikas raskesti teostatav (Hibbert, Huxham 2005). Osalejad saavad harva valida, kellega nad koostööd peavad tegema (Huxham, Vangen 2004, 194), kuid head suhted ja ühine identiteet koostööd tegevate osapoolte vahel on sageli aluseks, et asjad saaks tehtud (Hardy *et al.* 2005, 59; Huxham 2003, 412; Huxham 2000, 341). Edukas koostöö on tõenäoliselt saavutatav, kui osapooltel on ühine eesmärk (Huxham 1993, 605; Lundin 2007, 653)

#### **1.3.2. Ressursside jagamine**

Eduka koostöö üheks eelduseks on ressursside jagamine (Huxham 1993, 605; Lundin 2007, 653). Lisaks rahalisele ressursile on mõjuvaks põhjuseks koostöö tegemiseks personal, vara, informatsioon, legitiimsus ja võim (Lundin 2007, 653). Ressursside jagamine on üks peamisi põhjuseid koostöö tegemiseks ning selle kohta on ka empiirilised tõestused, et selline vastastikune sõltumine suurendab koostööd ning on olulisem usaldusest organisatsioonide vahel (Lundin 2007). Ühise ruumi kasutamise kaasnep koospaiknemine võimaldab vähendada tõenäosust, et osapooled töötavad isolatsioonis, mida Huxham (1993, 604) on kirjeldanud kui „lõksu“ koostöö eeliseks vajaliku sünergia tekkimisel. Lisaks vähendab füüsiline lähedus koostöö inertsi põhjustajaks olevat logistika korraldamist, mis on probleem, kui osapooled asuvad füüsiliselt kauges asukohtades (Huxham, Vangen 2000, 773).

### 1.3.3. Organisatsioonidevahelised suhted

Ootused tulevasele koostööle baseeruvad reputatsioonil, eelneval käitumisel või lepingutel/kokkulepetel, mille pinnalt tuleks usalduse kasvatamiseks esialgu seada pigem tagasihoidlikke, kuid realistlikke eesmärke (Vangen, Huxham 2003). Kui osapoolte vahel on eelnevaid negatiivseid kogemusi, on sellelt pinnalt keeruline koostööd tehes üksteist usaldada (Sharma, Kearins 2011, 173). Usaldus on oluline eeldus koostöök. Usaldus mängib rolli koostööd tegevate inimeste pühendumisel (*Ibid.*) ning koos ühiste eesmärkidega on nad vajalikud eeldused koostöö tegemisel, üks ei kompenseeri teist (Lundin 2007, 669). Koostöök vajalikku usaldust on võimalik teadlikult parandada. Näiteks võib anda osapooltele ülesande, mille tulemus, soovitatavalt edukas, saab osapoolte ühiseks ajalooks. Selle pinnalt on nad järgmine kord koostöö tegemisel valmis suuremaid riske võtma, kasvatades sel viisil järk-järgult osapoolte vahelist usaldust (Vangen, Huxham 2003).

Vangen ja Huxham (2003) pakutud järk-järgulise usalduse kasvatamise meetodit toetab ka funktsionalistide teooria, mille järgi tekitab koostöö ühes valdkonnas vajaduse teha koostööd ka mõnes muus valdkonnas (ülekanandumise efekt ehk „*spillover*“) (Porter 2003, 526). Samuti on Huxham (1993) Glasgow' avaliku sektori koostöö kohta tehtud uuringu põhjal teinud järelduse, et organisatsioonid, kes juba töötavad ühiste eesmärkide nimel, hakkavad koostööd tegema ka teistes valdkondades ja teisel viisil. Üheks organisatsioonide ühisosa loomise viisiks on paigutada nad ühisesse ruumi, vähendades seeläbi nende füüsilist kaugust ja pannes jagama ühist ressursi.

Töö autor on teoreetilise materjali põhjal koostanud kokkuvõtva tabeli (tabel 1) koostöö eeldustest ning nende väljendusvormidest.

Tabel 1. Koostöö eeldused

Eeldused		Milles väljendub
Ühised eesmärgid ja identiteet	ühised tegevused	Tehakse koostööd ühisel eesmärgil.
	Eesmärgi tähtsus	Eesmärk on oluline mõlemale osapooltele.
	Väline kohustus	Koostöö on kohustuslik.
	Ühtekuuluvustunne	Võib tekkida ühisest eesmärgist või osalejate jaoks ühistel ja spetsiifilistel teemadel (tekib eelneva eduka kogemuse pealt).
Ressursside jagamine	ruumid	Kasutatakse üksteise ruume.
	Varad	Kasutatakse üksteise vara.
	Personal	Kasutatakse üksteise personali.

Organisatsioonide- vahelised suhted	usaldus	Omavahelistes suhtes ollakse vastastikku avatud, ausad, usaldusväärsed, etteaimatavad ja õiglased.
	Positiivsed kogemused	On eelnenud edukaid koostööl põhinevaid tegevusi.
	Üksteise tundmine	Teine osapool on teada ja eelistavalt tuttav. Omatakse teadmisi osapoolte tugevustest, nõrkustest, ressurssidest, väärtustest.
	Üksteise mõistmine	Mõistetakse üksteise professionaalset keelekasutust, väärtusi, traditsioone, sarnased oskused, haridus ja positsioon.
	Head suhted	Konfliktide puudumine.
Muu	koospaiknemine	Osapooled paiknevad füüsiliselt lähestikku.
	Organisatsioonide sarnasus	Suurused ja võimekused on sarnased.
	Stabiilsus	Ei ole muutusi koostööd tegevate poolte struktuuris ja isikutes.
	Juhtide toetus	Koostööd toetatakse ja soodustatakse.

Allikas: autor magistritöö teoreetilise raamistiku põhjal

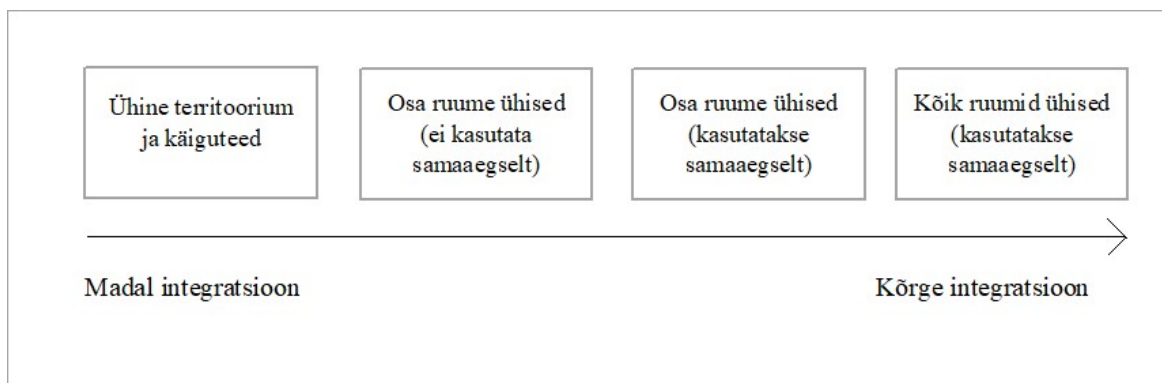
Eeldused edukaks koostööks, millele on enim osatähtsust omistatud, on ühine eesmärk, usaldus ja ressursside jagamine. Alljärgnevalt on töö põhitähelepanu koospaiknemisel ja eelkõige sellel, kas koospaiknemine ise aitab kaasa teiste koostööd soodustavate eelduste kujunemisele.

## 1.4. Koospaiknemine

Koospaiknemine tähendab erinevate osapoolte füüsilist lähedust (Carson *et al.* 2003) tuues nad kokku ühte asukohta (Kahn, McDonough 1997, 162) ilma organisatsioonide ennast muutmata (Atkinson 2018, 4). Koospaiknemine võib tähendada ühte hoonet, ühte korrust, ühte hoonetiiba või ühte tööruumi (Kahn, McDonough 1997, 162). Koospaiknemist võib seletada ka ruumide kasutuse kaudu ning jagada selle tasemete järgi neljaks. Kõige madalam integreeritus ühise ruumi kasutamine tähendab, et paiknetakse ühel territooriumil (ühes või erinevates hoone mahtudes), aga puuduvad ühiselt kasutatavad ruumid. Iga kasutaja paikneb ainult talle määratud hoone osas ning kokkupuutekoht kasutajate vahel võib tekkida ainult käiguteedel nii hoone sees kui väljas.

Teine tase tähendab, et lisaks käiguteedele on osapooltel õigus kasutada samu ruume, nagu nõupidamisruumid, õppeklassid, kuid nad ei tee seda samaaegselt. Sellest integreeritum ehk kolmas tase leiab aset, kui erinevad organisatsioonid kasutavad oma ülesannete täitmiseks osa ruumidest ka paralleelselt. Nendeks võivad olla siis põhitegevust toetavad ruumid, nagu laod/dokumendihoidlad, puhkeruumid, garaažid, riietusruumid kuni ühiste kabinetideni välja.

Integreerituim tase tähendab, et kõik ruumid hoones on samal ajal ühiskasutatavad. Erinevad integratsiooni tasemed on toodud joonisel 2.



Joonis 2. Integratsioon ruumide kasutamisel

Allikas: autor

Koospaiknemist avalikus sektoris saab vaadelda kahel tasandil: poliitika elluviimine ja poliitika kujundamine (Læg Reid *et al.* 2013). Esimesel juhul on tegemist eesliini ehk teenuse pakkujatega ning avalikul sektoril on otsene kokkupuude kodanikega. Poliitikakujundajad otsest teenust kodanikele ei paku ning avaliku sektori väliste isikutega suheldakse kaasamise teel. Horisontaalse koostöö seisukohast saab sellise jaotuse järgi vaadelda kahel erineval tasandil toimuvat koospaiknemist – koos paiknevad poliitikakujundajad (näiteks ministeeriumid) ja koos paiknevad poliitika elluviijad (näiteks erinevaid teenuseid pakkuvad ametid). Käesolevas töös on vaatluse all poliitika elluviijate koospaiknemine.

Koospaiknemist käsitlevas kirjanduses on enam tähelepanu pööratud eesliini koospaiknemisele ning ka empiirilised uuringud keskenduvad pigem selle tasandi ühise füüsilise ruumi kasutusele (näiteks Askim *et al.* 2011; Oliver 2011). Kuigi praktikud vahel räägivad sellest, mis kasu kaasneb organisatsioonide/üksuste koos- või eraldi paiknemisest, siis teoreetikutel on see vähe tähelepanu saanud (Egeberg, Trondal 2011). Jacobsen (1989 viidatud Egeberg, Trondal 2011) on läbi viinud uuringu, kus vaadeldi ühe ministeeriumi erinevates asukohtades paiknenud osakondade ümberpaigutamist vastava ministeeriumi peahoonesse ilma ametlikku struktuuri muutmata. Selline reorganiseerimine ja kõikide ministeeriumi osakondade ühte hoonesse paigutamine parandas osakondadevahelist kommunikatsiooni ja koordineerimist (Jacobsen 1989 viidatud Egeberg, Trondal 2011). Sarnase uuringu on teinud Egeberg, Trondal (2011) jõudes erinevale tulemusele. Egeberg ja Trondal (2011), vaadeldud Norra keskvalitsuse agentuure, mis paiknevad

nii pealinnas kui sellest eemal, jõudsid järeldusteni, et organisatsioonidevahelise usalduse ning koordineerimise suhtes ei ole füüsilisel kaugusel tähtsust ning seda just tänu tänapäevastele suhtlusvahenditele ning transpordivõimalustele.

Eesliini teenuste kontseptsiooni „teenus ühest aknast“ (*one-stop shop*) puhul on koospaiknemine eelduseks, kui tegemist on kodanike vahetu teenindamisega (Askim *et al.* 2011; Pollitt 2003, 35). Selle idee eesmärk on integreerida erinevad avaliku sektori poolt pakutavad teenused ühte asukohta kliendi mugavuse tagamiseks (*Ibid.*) ja avaliku halduse tõhusamaks muutmiseks (Askim *et al.* 2011). Kubicek ja Hagen (2000) on kliendi vaatest jaganud „teenuse ühest aknast“ kolme kategooriasse: a) kodanikke informeerivad; b) mitme erineva teenuse pakkumine toimub ühes asukohas; c) ühte valdkonda (näiteks kinnisvara planeerimist), elusündmust (näiteks perekonna, töö või elukoha muutus) puudutavad või teatud klientuurile (näiteks üliõpilased) suunatud erinevad teenused on integreeritud ühe teenindaja kätte.

#### **1.4.1. Koospaiknemise mõju koostööle**

Koospaiknemist on uuritud nii erinevate organisatsioonide (Kharicha *et al.* 2004; Linden 2010; Bygball *et al.* 2013; Capdevila 2014; Lavikka *et al.* 2015) kui ka sama organisatsiooni erinevate struktuuriüksuste (Kahn, McDonough 1997; Patti *et al.* 1997; Liker *et al.* 1999; Carson *et al.* 2003; Lakemond, Berggren 2006; Lee *et al.* 2010; Mongon *et al.* 2010) vahel. Toodud uuringutes enammainitud koospaiknemisega kaasnev mõju on, et koospaiknevate üksuste omavaheline suhtlus paraneb.

Koospaiknemine võimaldab lihtsamat ja tihedamat suhtlust osapoolte vahel (Kahn, McDonough 1997; Lakemond, Berggren 2006, 815; Patti *et al.* 1997, 36), sest organisatsioonide füüsiline lähedus võimaldab lisaks formaalsele ja korraldatud vahetule suhtlusele juhuslikke näost näkku kohtumisi (Egeberg, Trondal 2011). Suhtlemise määra suurenemisega kaasneb osapooltele mitmeid erinevaid positiivseid mõjusid. Suhtlemine suurendab üksteisemõistmist (Carson *et al.* 2003; Capdevila 2014; Lakemond, Berggren 2006, 815; Linden 2010; Patti *et al.* 1997, 36) ja seda just väga erinevate organisatsioonikultuuridega, -väärtustega ja -reeglitega osapoolte puhul (Linden 2010). Erinevuste ületamiseks ning üksteisemõistmise tekkimiseks ei piisa ainult korralistest näost näkku kohtumistest, vaid on vaja pidevat koospaiknemist (*Ibid.*, 48). Suhtlemine parandab informatsioonivahetust ning selle mõjul kasvab usaldus (Carson *et al.* 2003; Capdevila 2014).



Kui on tegemist olukordadega, mis hõlmavad endas määramatust, ennustamatust ja üllatust (sh suhtlust võõraste vahel), siis on info vahetuseks vajalik just vahetu suhtlus (Jönsson *et al.* 2000, 186; Lavikka *et al.* 2015). Üheselt mõistetavat, hästi struktureeritud ning rutiinset infot võib vahetada ka kommunikatsioonivahendite abil (Jönsson *et al.* 2000, 186) ning vahetu suhtlus ei anna sel juhul eelist. Võiks arvata, et tänapäevaste elektrooniliste suhtlemisvahenditega ühiskonnas on füüsilise paiknemise tähtsus koostöö tegemisel teisejärguline. Viimase väite lükkab ümber Lee *et al.* (2010) läbi viidud uuring Harvardi Ülikooli linnakus. Tehtud uuringu käigus tuvastati märke tulemuslikumast koostööst füüsiliselt üksteisele lähemal paiknevate teadlaste vahel (*Ibid.*).

Lisaks suhtluse parandamisele on koospaiknemisel positiivne mõju veel järgnevas:

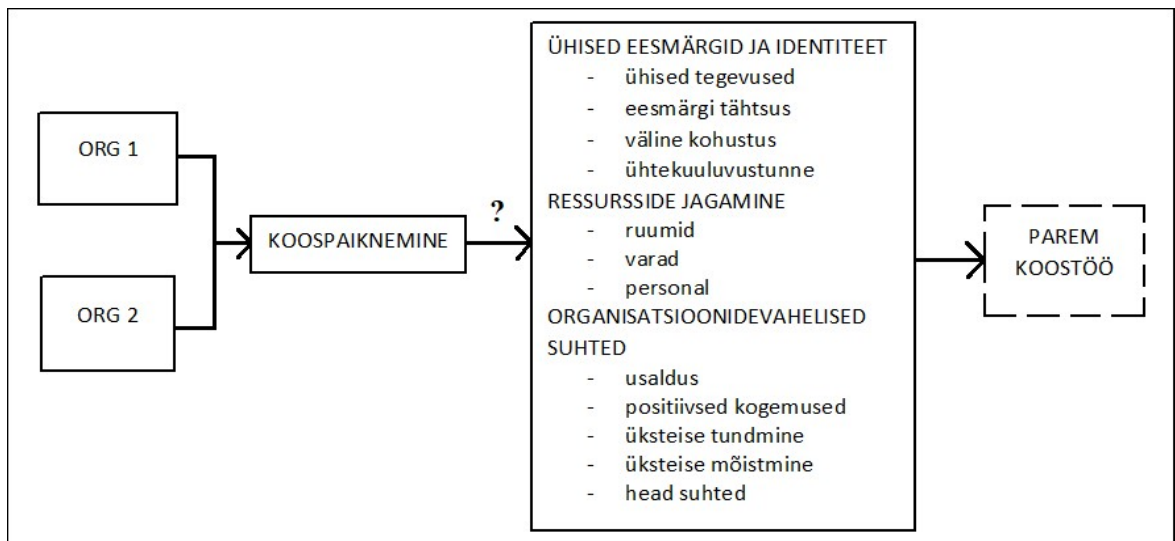
- võimaldab paremini teist osapoolt jälgida, temalt vahetult õppida ning hinnata usaldatavust, sest osapooled on üksteisele avatumad (Carson *et al.* 2003; Capdevila 2014);
- annab lävimiseks ja koostööks erinevaid võimalusi (Kahn, McDonough 1997; Oliver 2011);
- tekitab koostööd tegevate organisatsioonide integratsiooni ja ühtekuuluvustunnet ning vähendab killustatust, sest lisaks ühise ruumile jagavad nad ka informatsiooni, tegutsevad koos, mõnel juhul jagavad personali (Linden 2010, 212);
- annab eelise kriitilistes situatsioonides: kui on vaja teha kiireid otsuseid (Bygball *et al.* 2013; Lakemond, Berggren 2006, 815; Lavikka *et al.* 2015) või lõpetada projekt ajagraafikus (Lakemond, Berggren 2006, 815; Patti *et al.* 1997).

Mongon *et al.* (2010) toob lastekeskuste näitel välja, et koospaiknemine toimib sarnast teenust koostöös pakkuvatele organisatsioonidele parema sidususe loojana kui enamik mitteformaalseid meetodeid ning tagab teenuse pakkumise järjepidevuse. Kinnisvara kasutusest tulenevalt on koospaiknemine nähtus, mis toimub pikema ajaperioodi jooksul, moodustades nii ühte ja sama hoonet kasutatavate organisatsioonide ühisosa. Seetõttu on organisatsioonide koospaiknemine kasvulavaks, mille pinnalt Huxham ja Vangeni (2003) järgi koostööks vajalikku usaldust kasvatada, sest esimene samm on tehtud ning koospaiknevatel organisatsioonidel on olemas ühiselt kasutatav vara.

Koospaiknemisel võivad olla ka negatiivsed mõjud. Kui koos paiknedes tehakse koostööd pikaajaliselt, siis osapoolte vahel võib tekkida tugev ühtekuuluvustunne, mis võib viia isolatsioonini

ülejäanud ringkonnast (Lakemond, Berggren 2006). Sellega kaasneb vastandumine välistele ideedele ning kahaneb võime hinnata oma otsuseid adekvaatselt (*Ibid.*). Sotsiaalne integratsioon on tuvastatud pärssivaks teguriks nii aja kui tulemuse efektiivsuse vaates, kui tehakse juba tuttavat tööd ning puuduvad uued väljakutsed (Liker *et al.* 1999).

Teoreetilise raamistiku alusel on ilmnenu mitu ühist tegurit, mis on nii eduka organisatsioonidevahelise koostöö tegemise eeldused kui ka koospaiknemisega kaasnevad mõjud: ühised eesmärgid ja identiteet (ühtekuuluvustunne), üksteise tundmine, usaldus, vahetu näost näkku suhtlemine ja ressurside jagamine. Töö empiirilises osas analüüsitakse, kas organisatsioonide koospaiknemisel ilmevad joonisel 3 toodud eeldused koostööks. Joonisel 3 loetletud koostöö eelduste aluseks on tabel 1. Töös ei käsitleta ja edasist analüüsi vajab, kas toodud eeldused viivad ka tegelikult parema koostööni.



Joonis 3. Koospaiknemisest tulenevad eeldused koostööks  
Allikas: autor teoreetilises raamistikus toodud kirjanduse põhjal

Ainult koospaiknemine ei ole piisav, et osapooled hakkaksid koostööd tegema (Kharicha *et al.* 2004), eriti kui nad paiknevad koos sunduslikult (Shrennen *et al.* 2009, 22). Linden (2010, 212) soovib, et koostöö eesmärgil on mõtet ühisesse hoonesse kokku tuua organisatsioone, millel on sarnased eesmärgid ning üksteist täiendavad tugevused. Omavaheliste suhete parandamiseks kui üheks koostöö eelduseks, on koospaiknemine küll teoreetiliselt tõhus instrument, kuid Kahn ja McDonough (1997, 162) peavad selle praktilist elluviimist aeganõudvaks ning kulukaks.

#### 1.4.2. Koospaiknemine kinnisvara optimeerimise tulemusena

Riigil on avalik surve oma kulude kokkuhoiduks (Simons 1993). Kinnisvarakulud on üks avaliku sektori suuremaid kuluartikleid ning seetõttu on eesmärk kasutada selleks eraldatud vahendeid tõhusalt (Kask 2014, 44; Simons 1993). Tõhusus tähendab selles kontekstis saavutada võimalikult väikeste kinnisvara kogukuludega maksimaalsed võimalikud tulemused avaliku sektori juhtimises (Kask 2014, 17). Tõhususe saavutamiseks on eri riikides korraldatud kinnisvarareforme, mille eesmärk on vähendada kinnisvaraga seotud kohustusi ning muuta kinnisvara haldamine säästlikumaks (*Ibid.*). Tõhusust on võimalik saavutada tsentraliseerides avaliku sektori kinnisvara haldamine (Simons 1993, 640). Kui riigi kinnisvara juhtimine on tsentraliseeritud, siis lisaks kompetentsi koondumisele ning mastaabiefektile on ruumi kasutus optimeeritud ja efektiivne (Kask 2014).

Riigi kinnisvara optimeerimise eesmärk on see, et avalik sektor kasutab oma ainult nii palju pinda, kui see on tegevuseks vajalik võimalikult madalate kuludega (*Ibid.*). Avaliku sektori kasutuses olev kinnisvara on väga tihedalt seotud selles pakutava teenusega. Kinnisvara kasutuse vaates on oluline, et avaliku sektori poolt pakutav teenus määrab kinnisvara vajaduse (van der Schaaf 2002), mitte vastupidi. Avaliku sektori valduses olev kinnisvara peab vastama järgmistele kriteeriumitele: määrab võimalikult vähe teenuse pakkumist, täielikult kasutuses ja piisava suurusega, paikneb õiges asukohas ning tagab teenuse optimaalse pakkumise (Male 2007, 102). See tähendab, et valduses olev ruum peab olema efektiivses kasutuses ning ei kanta mittevajalikke kinnisvaraga seotud kulusid.

Tsentraliseeritud kinnisvara haldamise puhul on üks teenuspakkuja, kelle kohustus on tagada erinevatele avalikule sektori organisatsioonidele nende tegevuseks vajalik ruum. Tsentraliseerimisega kaasneb lisaks teadmiste ja teenuste jagamisele asukoha ja ehitiste ühiskasutus (Krumm 1999, 69). Põhjused, miks organisatsioonid paiknevad koos ühes hoones tsentraliseeritud mudeli puhul, on järgmised:

- kaks organisatsiooni paiknevad neile teenistuslikult sobimatutes või tehniliselt amortiseerunud hoonetes ning uue pinna arendamisel ehitatakse neile ühine hoone, kus on ka ühiskasutatavaid ruume, mis tõstab pinna kasutuse efektiivsust;
- ühe organisatsiooni kasutuses olev pind on talle liiga suur ning teenusepakkuja otsib kasutuseta jäänud pinnale teise avaliku sektori organisatsiooni, kelle vajadustele tühjaks jäänud ruum sobib.

Mõlemal juhul on tulemuseks optimeeritud kinnisvara kasutus, mille tulemusena kulud kinnisvarale vähenevad.

Käesolev magistritöö ei käsitle kinnisvara optimeerimise küsimusi, pigem näitab see ühte olulist põhjust, miks avaliku sektori kinnisvara planeerimisel ühishooneteni jõutakse. Käesoleva töö astub siit sammu edasi ja vaatleb ühishoonete mõju koostöö eeldustele.

## **2. EMPIIRILINE ANALÜÜS**

### **2.1. Eesti juhtumi kontekst**

#### **2.1.1. Politsei- ja Piirivalveamet ja Päästeamet**

Töö käsitleb kahte Siseministeeriumi valitsemisala asutust PPA ja PÄAd. PPA ja PÄA on omaette organisatsioonid, kuid neil on üks poliitiline juht ning siseturvalisuse tagajatena on neil sarnased eesmärgid. Siseministeeriumi sisuvaldkonna struktuur on divisionaalne ning PPA ja PÄA tegevuste koordineerimine kuulub erinevate asekantslerite vastutusvaldkondadesse. Spetsialiseerituse tase on erinevatele valdkondadele keskendunud põhiosakondade struktuuri tõttu kõrge, sest töötajad keskenduvad ühele kitsale ja konkreetsele ülesandele (Daft ja Marcic 2009, 250). Horisontaalse koordineerimise parandamiseks ministeeriumis on loodud strateegiaosakond, mille ülesandeks on arengu- ja tegevuskavadealase töö, samuti ministeeriumi poliitikakujundamise, analüüsivõimekuse ning teadus- ja arendustegevuse koordineerimine ja toetamine (Siseministeeriumi põhimäärus 2018). Strateegiaosakond on pigem tehnilise töö tegija (ministeeriumi, arengukavade, aruandluse jm dokumentide koostamine) kui valdkondade sisulise töö koordineerija. Tsentraliseeritult on Siseministeeriumi tasandil juhitud PPA ja PÄA tugiteenuste (varad, infotehnoloogia, personal ja eelarve) tegevus, sest erinevalt sisuvaldkonnast on ministeeriumi tugiteenuste struktuur on üles ehitatud funktsionaalselt.

Lisaks struktuuri ja protsesside ülesehitusest tulenevale eraldatusele, on PPA ja PÄA konkureerivad asutused eelarve suhtes. Mõlemad organisatsioonid on rahastatud riigi eelarvest ning nende puhul veel ühest piiratumast allikast, konkreetsemalt Siseministeeriumi eelarvest.

PPA ja PÄA on sarnased asutused. PPA on Eesti suurima teenistujaskonnaga avaliku sektori asutus ning PÄA kohe tema järel teisel kohal (PPA 2018a, PÄA 2017). PPA loodi Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti liitmise teel, mis alustas tegevust 01. jaanuaril 2010 (PPA 2018a).

Viimane suurim PÄA struktuuri ümberkorraldus toimus 2012. aastal, kui seni PÄA koosseisus olnud Häirekeskus muudeti iseseisvaks Siseministeeriumi valitsemisalas olevaks valitsusasutuseks ning seni PÄA haldusalasse kuulunud Põhja-Eesti Päästkeskus, Lõuna-Eesti Päästkeskus, Ida-Eesti Päästkeskus ja Lääne-Eesti Päästkeskus liideti Päästeameti ühtse juhtimise alla (PÄA 2016).

Mõlemat ametit juhib peadirektor ning struktuuri moodustavad regionaalsed üksused, mille teenistuspiirkond on määratud kindla tööpiirkonnaga, ning struktuuriüksused, mis juhivad, arendavad, koordineerivad ja korraldavad ameti kui terviku ülesandeid (PPA 2018b; PÄA 2017)

PPA regionaalseteks üksusteks on Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne prefektuurid ning talitused (logistika, siseaudit ja personal). Määratud ülesanded on kõigile prefektuuridele sarnased, v.a geograafilisest paiknemisest tulenevad erisused. PPA struktuuriüksustel võivad olla ka allstruktuuriüksused (PPA põhimäärus, § 14 lg 2, RT I, 16.11.2018, 7) ning prefektuuridel on need jaoskonnad, kordonid ja piiripunktid (territoriaalsed struktuuriüksused), bürood (funktsionaalsed struktuuriüksused) ja arestimajad (PPVS § 5 lg 3, RT I, 06.07.2017, 6).

PÄA regionaalsed üksused on Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne päästkeskused, mis korraldavad igapäevast päästetööd, tuleohutusjärelvalvet, päästealast ennetustööd ja kriisireguleerimist (PÄA 2017). Sarnaselt PPA struktuuriga alluvad regionaalsed päästkeskused otse päästeameti peadirektorile. Territoriaalselt kattuvad PPA ja PÄA regionaalsete üksuste – prefektuuride ja päästkeskuste teenistuspiirkonnad (PPA põhimäärus § 21, RT I, 16.11.2018, 7; PÄA põhimäärus §28, RT I, 15.02.2017, 4). PPA prefektuuride ja PÄA päästepiirkondade allstruktuuriüksuste teenistuspiirkonnad kõigis regioonides ei kattu. Maakondlike üksuste (jaoskondade/piirkonnagruppide ja päästepiirkondade) teenistuspiirkonnad kattuvad Lõuna ja Lääne ning osaliselt Ida regioonis.

### **2.1.2. Kinnisvara optimeerimine**

Rahandusministeerium on riigi kasutuses oleva kinnisvara tegevusi juhtinud üle kümne aasta sooviga, et tehtavad kulud kinnisvarale oleks võimalikult madalad. Rahandusministeerium töötas 2006/2007 aastal välja dokumendi „Riigi kinnisvarategevuse strateegia“ (Rahandusministeerium 2007), milles on kinnisvaraalas tegevuses seatud eesmärgiks muu hulgas majanduslik efektiivsus, et riigi tegevusteks vajaliku ja sobiva kvaliteediga kinnisvarakeskkond saavutatakse väikseima kogukuluga. 2014. aastal sõnastas Rahandusministeerium kinnisvarastrateegia

aluspõhimõtted nn TOI-strateegiana (T – tsentraliseerida; O – optimeerida; I – investeerida) (Rahandusministeerium 2014), mille rakendamisel nähti võimalust avaliku sektori piiratud ressursside efektiivseks kasutamiseks.

Rahandusministeerium on püüdnud kaotada riigi kinnisvara planeerimises ja majandamises kaootilisust, luues tsentraliseeritud süsteemi ning püüdes juhtida riigivara valitsejaid kulude kokkuhoiule. Kinnisvara valitsemise tsentraliseerimiseks on riigivara valitsejad kinnisvara omandi koos majandamiskohustusega üle andnud RKASile (Rahandusministeerium 2014).

Kinnisvara tsentraliseeritud valitsemise tulemus on muu hulgas see, et ühte hoonet kasutab ja pakub ühest asukohast erinevaid avaliku sektori teenuseid mitu erinevat asutust (näiteks „superministeerium“, ühishooned, riigimajad). Kasutuses oleva kinnisvara pindala vähendamise eesmärgil on rajatud uusi ühishooneid või võetakse olemasolevaid hooneid kasutusele optimaalselt mitme riigiasutuse poolt. Eesti avaliku sektori suurimaks ühishoone projektiks on 2017. aastal valminud „superministeerium“, kui ühte hoonesse kolis viis ministeeriumi, mis kuni uue hoone valmimiseni paiknesid kõik erinevates hoonetes (RKAS 2018).

Siseministeeriumi valitsemisalas on mitu valitsemisala sisest ühishoonet, kus paiknevad koos erinevad valitsemisala asutused:

- 1) Jõhvis PPA, PÄA, Häirekeskus, Kaitsepolitseiamet ja Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus;
- 2) Kuressaares, Võrus, Narvas, Tapal, Iisakus, Häädemeestel, Pärnu-Jaagupis jm PPA ja PÄA;
- 3) Tartus ja Tallinnas PÄA ja Häirekeskus.

Siseministeeriumi asutused kasutavad ka hooneid, kus paiknetakse koos teise ministeeriumi valitsemisala asutusega nagu kohtu- ja politseihooned Põlvas ja Jõgeval. Enamus uutest rajatavatest hoonetest on Siseministeeriumi valitsemisalas ühishooned. Perioodil 2010–2018 on Siseministeeriumi valitsemisala kasutusse lisandunud 14 uut hoonet, millest 11 on ühishooned.

Ühishooned projekteeritakse ja ehitatakse tulevaste kasutajate soovidest lähtuvalt. Mitmele osapoolle vajalike sarnaste pindade (näiteks puhkeruumid, nõupidamiste ruumid, õpeklassid, rietusruumid jne) suhtes planeeritakse ristikasutus, et ruum oleks võimalikult efektiivselt hõivatud ning kokkuvõttes vähendatakse nii asutustele vajalikku ruumi. Kui 2003. aastal valminud Tapa

PPA ja PÄA ühishoones ühiskasutatavaid ruume ei projekteeritud, on vaid ühine hoone maht, siis 2015. aastal valminud ühishoonetes Häädemeestes ja Võrus kasutatakse üldruume (riietusruumid, õppeklassid, jõusaal) ühiselt. Aastate jooksul on sel viisil organisatsioone kinnisvara kasutuse osas integreeritud ning siin on oluline roll Siseministeeriumil, olles eesmärgiks seadnud optimaalse kinnisvara kasutuse oma valitsemisalas. Eesmärgi täitmiseks on formaalne alus juhendi<sup>1</sup> „Ühishoonete planeerimise juhised“ kujul, millest lähtumine on kohustuslik uusehituse puhul ning soovituslik renoveerimisel.

## **2.2. Uuringu metoodika**

Läbiviidava uuringu eesmärk on tuvastada, kas kinnisvara optimeerimise tulemusena ühishoonetes paiknevatel üksustel ilmneb rohkem eeldusi koostöök võrreldes sarnaste üksustega, mis paiknevad erinevates hoonetes. Saadud tulemus annab infot juhtidele, kas ootused ühishoones paiknevate organisatsioonide koostöö suhtes on õigustatud. Uuring annab infot koospaiknemisega kaasnevate võimaluste kohta.

PPA ja PÄA on valitud uurimisobjektiks, sest neil on ühine laiem eesmärk – tagada riigi siseturvalisus, mis annab eelduse, et neil on selle saavutamiseks vaja osa ülesandeid täita koostöös. Koospaiknemise mõju koostöö eeldustele võimaldab uurida asjaolu, et PPA ja PÄA struktuuriüksused paiknevad nii ühishoonetes kui erinevates hoonetes. See võimaldab teoreetilises raamistikus kaardistatud koostöö eeldusi võrrelda positiivsete ja negatiivsete juhtumite põhjal. Positiivsed juhtumid on paiknemine ühishoones ning negatiivsed paiknemine erinevates hoonetes. Uuringu käigus kogutakse infot kahe ühishoone ning nelja eraldi paikneva hoone kasutajatelt.

Uurimisküsimus, millele autor soovib vastust saada, on järgmine: „Kas Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti struktuuriüksustel, mis paiknevad ühishoones, on paremad eeldused koostöö tegemiseks võrreldes üksustega, mis paiknevad erinevates hoonetes?“

Uuring viiakse läbi juhtumianalüüsina, kasutades kvalitatiivseid meetodeid. Empiirilise uuringu sõltuv muutuja on eeldused koostöök ning sõltumatu muutuja on asukoht – paiknemine ühishoones või erinevates hoonetes.

---

<sup>1</sup> Kinnitatud Siseministeeriumi kantseri 21. veebruari 2013. a käskkirjaga nr 1-5/35



Juhtumianalüüsiks kogutakse andmeid kahel viisil:

- 1) dokumendianalüüs (seadused, arengukavad);
- 2) intervjuud Siseministeeriumi kantsleriga ning PPA ja PÄA maakonnakeskuste juhtidega.

Dokumendianalüüsi käigus uuritakse PPA ja PÄA vahelisi ametlikke koostöökohti, mis on kehtestatud õigusaktidega ja strateegilistes arengukavades. Selle tulemusel peaks selguma, kas juhtimistasandil on peetud mõistlikuks, et osa ülesandeid, mis on PPAle ja PÄAle määratud, on mõistlik teha koostöös.

PPA ja PÄA vahelise koostöö eelduste hindamiseks strateegilisel tasandil tehakse poolstruktureeritud intervjuu Siseministeeriumi kantsleriga, kes PPA ja PÄA põhimääruse järgi koordineerib Siseministeeriumi ja asutuste vahelist koostööd. Siseministeerium on valitsemisala ühishoonete rajamise koordinaator ja eestvedaja. Viies läbi poolstruktureeritud intervjuu kantsleriga, on võimalik uurida, missugused on olnud ministeeriumi eesmärgid ühishoonete rajamisel ja kas on kõrgendatud ootusi nendes paiknevatele üksuste koostööle. Ettevalmistatud küsimused on toodud lisas 1. Kuna praegune kantsler (ametis alates 2015) on olnud ka varade asekanter perioodil 2011–2013, siis saab tema käest ka informatsiooni, kas ootused on aja jooksul muutunud.

Poolstruktureeritud intervjuud viiakse PPA ja PÄA maakondlike juhtide seas, kelle töökoht on maakonnakeskustes asuvate hoonetes. Kokku tehakse kaheksa intervjuud neljas maakonna keskses asuvate hoonete kasutajate seas.

Tabel 2. Uuringusse valitud hoonete asukohad

Regioonid	Ühishooned	Erinevad hooned
Lääne	Kuressaare (Saare maakond)	Viljandi (Viljandi maakond)
Lõuna	Võru (Võru maakond)	Rapla (Rapla maakond)

Allikas: autor

Uuringus osalevate hoonete asukohad (tabel 2) vastavad kolmele kriteeriumile:

- 1) hooned asuvad maakonnakeskustes;
- 2) hooned asuvad regioonis, kus on nii PPA ja PÄA ühishooneid kui ka eraldi paiknevaid hooned;

3) seal paiknevate PPA ja PÄA üksuste teenistuspiirkonnad kattuvad.

Intervjueeritavad on valitud PPA ja PÄA struktuurist nii, et nad esindaksid sama tasandi juhtimistasandit ja kattuksid territoriaalsed vastutusvaldkonnad. Maakonnakeskustes asuvad hoonete kasutajad on valitud intervjueeritavateks, sest väiksemates asulates on PPA esindatud väheses ja ebahühtlases koosseisus. See tähendab, et hoonet kasutavad piikonnapolitseinikud, kes füüsiliselt viibivad hoones vähe (näiteks Iisaku, Häädemeeste).

Ühishooned Võrus ja Kuressaares on uuringus positiivsed juhtumid ning erinevad hooned Raplas ja Viljandis negatiivsed juhtumid. Võrdlusobjektide valimine samast regioonist tagab, et need on juhitud sama prefektuuri/keskuse poolt.

Magistritöö käigus tehakse intervjuud

- Lõuna ja Lääne prefektuuri jaoskonna koosseisu kuuluvate politseiametnike seas, intervjuerides nelja maakondlikku juhti;
- Lõuna ja Lääne päästekeskuste struktuuri kuuluvate päästeametnike seas, intervjuerides nelja maakondlikku juhti.

Intervjueeritavate nimekiri on toodud lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuud tehakse maakonnakeskuste juhtidega üksikhaaval. Intervjuu läbiviimiseks on teoreetilise raamistiku põhjal ette valmistatud küsimused koostöö eelduste esinemise kohta (lisa 1). Intervjuud viiakse läbi poolstruktureeritult, mis võimaldab analüüsida erinevaid aspekte PPA ja PÄA koostöös, selle eeldusi ja koospaiknemist ühishoones.

Analüüsi käigus võrreldakse positiivsete ja negatiivsete juhtumite vastuseid, et teada saada, kas esineb erinevusi positiivsete ja negatiivsete juhtumite vahel. Vastuste võrdluse teel selgub, kas ühishoonetes paiknevatel üksustel on paremad eeldused koostööks kui erinevates hoonetes paiknevatel üksustel. Lisaks positiivsele on eesmärk tuvastada ka võimalikke negatiivseid külgi koospaiknemisel.

## 2.3. Uuringu tulemused

PPA ja PÄA maakondlikud struktuuriüksuste vahel on joonisel 1 toodud skaala järgi keskmisest kõrgem integratsioon. Nende vahel toimub koostöö, mille puhul jagatakse ressursse ja töötatakse ühise eesmärgi nimel. Uuritavate üksuste peamine koostöö eelis seisneb ressursside jagamises, nagu on selle koostöö eelisenä esile tõstnud ka Sharma ja Kearins (2011, 172) ning O'Leary ja Vij (2012, 509).

Kantsleriga läbiviidud intervjuust selgus, et Siseministeriumil on ühishoonete rajamisel eesmärgiks võrdselt nii kinnisvara optimaalne kasutus kui ka teenistujate parem üksteise tundmine. Kantsleri hinnangul võimaldab koospaiknemine asutustel kasutada ressursse efektiivselt ning neil oleks rohkem kokkupuutekohti, mille käigus nad õpivad üksteist paremini tundma.

Üldiselt on üksuste juhid PPA ja PÄA koospaiknemise osas positiivselt meelestatud. Kolm juhti neljast, kes paiknevad ühishoones, olid samas ametis ka enne kokku kolimist. Nende hinnangul on koospaiknemisega kaasnenud (intervjueeritav nr 1, 7, 8):

- infovahetuse paranemine;
- see, et kasutatakse ära lähestikku paiknemist ja eelistatakse suhelda vahetult;
- nii teise organisatsiooni kui ka teenistujate parem tundmine.

Neljast erinevates hoonetes paiknevatest juhtidest üks ei osanud välja tuua põhjust, miks PPA ja PÄA peaksid ühes hoones paiknema. Kolm ülejäänud juhti nägid koospaiknemises järgmisi võimalusi (intervjueeritav nr 3, 4, 6):

- suhtlemine muutuks veelgi tihedamaks ja lähendaks asutusi;
- paraneks info liikumine;
- riigi ressursid oleks paremini kasutatud.

### 2.3.1. Ühised eesmärgid ja identiteet

PPA ja PÄA on sama valitsemisala asutused, kuid nende tegevused baseeruvad eri õigusaktidel. Kui PPA tegevuse, õiguste ja kohustuste aluseks on politsei ja piirivalve seadus, siis PÄA ülesanded, korraldused ja õigused on määratud päästeseaduses. Nimetatud seaduste alusel on ametitele määratud üks ülesanne, mida mõlemad peavad täitma. Mõlema asutuse kohustus on Päästeseaduse § 5 lg 1 p 1<sup>1</sup> järgi „politsei ja piirivalve seaduse § 3 lg 1 p 4 sätestatud otsingu- ja

päästetöö tegemisel osalemine kaldalähedasel merealal, kui esineb vahetu oht inimese elule või tervisele“ ( RT I, 28.12.2017, 53).

Teoreetilises raamistikus kajastatud üheks olulisemaks koostöö eelduseks on, et oleks ühine, oluline ja selge eesmärk. Kui õigusaktid määravad asutustele kohustused, siis viisi, kuidas kehtestatud ülesandeid parimal viisil täita ja mis on valdkondlikud eesmärgid, on kirjeldatud arengukavades. Täpsemad ootused muu hulgas Siseministeeriumi valitsemisala asutuste tegevusele on kirja pandud arengudokumendis<sup>2</sup>, „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ mille kohaselt peaksid PPA ja PÄA koostööd tegema kuue arengukava alameesmärgi saavutamiseks:

- turvalised kogukonnad;
- tõhusa päästevõimekuse tagamine;
- kindlam ja kiirem abi korraldamine;
- kriiside ennetamine ja hädaolukordadeks valmisoleku suurendamine;
- sisejulgeoleku suurendamine;
- tõhusam piirihaldus.

Magistritöö uuringu piiritlemiseks ning intervjueeritavate piirkondlikest teenistusülesannetest tulenevalt uuritakse PPA ja PÄA koostööd alameesmärgi „Turvalisemad kogukonnad“ saavutamisel. Alameesmärgi „Turvalisemad kogukonnad“ tegevused<sup>3</sup>, mille vastutaja või kaasvastutajad on nii PPA kui PÄA, on alljärgnevad:

- tagada parem ressursside ühiskasutus;
- siseturvalisuse tagamise kogukonnakeskse lähenemise mudeli rakendamine – maakondlikud turvalisuse nõukogud;
- ennetustegevus.

Kõik PPA ja PÄA maakondlikud juhid osalevad maakonna turvalisuse nõukogudes ja komisjonides (intervjueeritav 1–8). Kolm juhti töid välja, et osaledes maakondlikes nõukogudes ja komisjonides saadakse ülevaadet üksteise ressurssidest ja võimekustest (intervjueeritav nr 2, 4, 6). Kantsleri sõnul koguvad ka regulaarsetelt Siseministeeriumi valitsemisala kohtumistelt PPA ja PÄA peadirektorid teemasid, mida saaks koos lahendada.

---

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse 27. veebruari 2015 korraldusega nr 107 vastu võetud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ heakskiitmine

<sup>3</sup> Tegevused täpsustatud Vabariigi Valitsuse 17.novembri 2016 korraldusega nr 388 „Täiendatud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ ja selle rakendusplaani aastateks 2016–2020 heakskiitmine““

Kantsleri (2018) hinnangul on mõlemal asutusel selgelt oma traditsioonid ja identiteet, kuid neil on ühine missioon siseturvalisuse pakkujatena. Ühist identiteeti teise asutusega siseturvalisuse pakkujatena tunnetavad kõik kaheksa juhti (intervjueeritav nr 1–8). Kaks erinevates hoonetes paiknevat juhti töid välja, et kohapeal ja teenistujate seas sellist ühistunnet ei ole (intervjueeritav nr 4, 5). Seda vaadet toetab ka PPA ja PÄA juhtide ja alluvate hinnangud siseturvalisuse tervikliku juhtimise kohta. Alluvad ei tunneta valitsemisala meie-tunnet niivõrd kõrgelt kui juhid seda enesehinnangul loovad (Tripod Grupp AS 2016).

PPA ja PÄA osalevad ühistel ennetusüritustel ning kutsutakse ka üksteist oma ennetusüritustele (intervjueeritav nr 1–8), siin ei ole hoone tüübil tähtsust. Erinevus on ürituste korraldamisel, mis on seotud PPA ja PÄA tegevuse tutvustamisega kodanikele nende asukohas. PPA ja PÄA lahtiste uste päeval või kui koolid tulevad külla, on ühishoonetes korraldatud nii, et alati saavad külastajad tutvuda mõlema asutuse tööga (intervjueeritav nr 1, 2, 7, 8). Kantsler ja üks ühishoones paiknev juht (intervjueeritav nr 8) töid välja, lisaks koospaiknevatele asutustele endile on oluline kliendivaade, et kodanikul oleks üks asukoht, kuhu ta pöördub, kui on vaja riigiga suhelda.

Erinevus selgus ennetustegevuse planeerimisel ühishoonetes ja erinevates hoonetes paiknevate asutuste seas. Ühishoonetes paiknevad juhid töid välja, et lasteaedades ja koolides tehtavat ennetustööd planeerivad nad PPAGA koos – ära on jaotatud, mis klassile ja mis teemasid kumbki käsitleb (intervjueeritav nr 1, 7). Erinevates hoonetes paiknevate PPA ja PÄA vahel sellist ühist planeerimist ei ilmnenu.

Ühiste ülesannete täitmise ja identiteedi puhul on koospaiknemisel ainult osaline mõju ning olulist erinevust ühishoonetes ja erinevates hoonetes paiknevate vahel ei ole välja tuua. Ühishoonetes on olemuselt eelis kodanikele suunatud ürituste korraldamisel (kaks asutust korraga) ja koospaiknemine on soodustanud läbimõeldumat tegevuste planeerimist.

### **2.3.2. Ressursside jagamine**

Kantsleri ootus on see, et PPA ja PÄA vahel toimuks ressurside riskasutus, mis võimaldaks olemasolevate vahenditega maksimaalset võimekust, ja eelduseks on, et koospaiknemine võimaldab asutustel kasutada ressursi efektiivsemalt. Kõikides uuringus osalenud maakonnakeskustes toimub PPA ja PÄA vahelist ressurside ühiskasutust olenemata hoone tüübist.

Ruumide ristikasutamine ei toimu mitte ainult ühishoonetes, vaid ka Viljandis ja Raplas, kus PPA ja PÄA paiknevad erinevates hoonetes. Ühel juhul PÄA kasutab PPA maja spordisaali ning teisel juhul PPA PÄA hoones olevat õppeklassi ning territooriumi koolituste läbiviimiseks (intervjueeritav nr 3–6). Ühishoonetes on ühiskasutuses käiguteed, nõupidamisruumid, õppeklassid, jõusaalid, autopesuruumid, vestlusboksid ning riietus- ja pesuruumid (intervjueeritav nr 1, 2, 7, 8).

Ühes ühishoones ilmnes personali ristikasutust, kus PÄA komandol on juurdepääs PPA arestimaja ruumidesse. Kuna PPA arestimajas on töövälisel ajal ainult üks inimene, siis ööpäev valves olev PÄA komando meeskond saab vajadusel reageerida ja politseiametnikule appi minna, kui peaks arestandiga intsident juhtuma ja politseipatrull on kaugel (intervjueeritav nr 7, 8).

Üksteise varustuse kasutamist on esinenud ühishoonetes rohkem kui erinevates asukohtades paiknevate PPA ja PÄA vahel. Mõlema ühishoone puhul selgus, et nende kasutajad jagavad ühist transporti, kui minnakse samasse sihtkohta (intervjueeritav nr 1, 7). Sellist ressursi ühiskasutust erinevates hoonete kasutajate seas ei ilmnenu.

Ressursside jagamisest annab ülevaate tabel 3, kus on PPA ja PÄA juhtide vastuste järgi välja toodud, missuguseid ressursse kasutatakse ühiselt.

Tabel 3. Ressursside jagamine

Ressursid	Juhid ühishoones	Juhid erinevates hoonetes
Ruumide ühiskasutus	4	4
Teise asutuse varustuse kasutamine	2	1
Varustuse kasutamine	2	1
Transporti jagamine	2	0
Personali ühiskasutus	2	0
KOKKU	12	6

Allikas: autor intervjuude põhjal

Koospaiknemisel on oluline mõju ressurside jagamisele, mis on omakorda oluliseks eelduseks koostöö tegemisel. Lisaks sõltuvusele üksteisest pakub see võimalusi positiivse kogemuse loomiseks organisatsioonide vahel.

### 2.3.3. Organisatsioonidevahelised suhted

Kantsleri hinnangul on ühishoonetes PPA ja PÄA teenistujatel rohkem kokkupuutekohti, mille käigus nad õpivad üksteist paremini tundma. Kantsleri hinnangul on vajalik, et need, kes koos „põllul“ töötavad, tunneksid ja teaksid üksteist, sest see tagab kiirema tegutsemise kriisiolukorras. Kõige väiksema rahvaarvuga maakonnakeskuse juhi väitel on PPA ja PÄA teenistujad üksteisega seotud tihedalt teenistuseväliselt (erinevad rollid kogukonnas) ning seetõttu ei annaks ühishoonesse kolimine efekti üksteise tundmisel (intervjueeritav nr 3).

Kõik uuringus osalenud maakondlikud juhid tunnevad üksteist, hindasid oma suhteid teise asutuse juhiga heaks ning väitsid, et nad usaldavad teist poolt (intervjueeritav nr 1–8). Kaks juhti väitsid, et kõigi PPA ja PÄA maakondlike juhtide vahel ei ole häid suhteid (intervjueeritav nr 2, 4).

Asutuste traditsiooniliste teenistusväliste ühisürituste poolest paistis silma üks maakond, kus PPA ja PÄA ei paikne koos ühes hoones. Neil on igal aastal viis üritust, millest mõlemad asutused aktiivselt osa võtavad (jõulupidu, vastlapäev, suvepäevad ja kaks spordivõistlust) (intervjueeritav nr 5, 6). Teistes maakonnakeskustes on nii ühishoonetes kui eraldi paiknevate üksuste puhul PPA ja PÄA ühisüritused ebaregulaarsed ning traditsioone ei ole välja kujunenud (intervjueeritav nr 1–4, 7, 8).

Ühiseid õppusi viiakse läbi kolmes maakonnas. Ainukesed uuringus osalenud PPA ja PÄA üksused, kellel ühiseid õppusi ei ole, paiknevad ühishoones. Kaks juhti tõid välja, et õppused on olulised üksteise tundmise seisukohast, nii inimeste kui ka võimekuste osas (intervjueeritav nr 3, 6). Erinevates hoonetes paiknevate üksuste juhid kohtuvad vähemalt kord kuus maakondlikes nõukogudes, kirjutatakse ja helistatakse igal nädalal (intervjueeritav nr 3–6). Ühishoonetes teenistuses olevad juhid suhtlevad vahetult igal nädalal (intervjueeritav nr 1, 2, 7, 8).

Oma üksuse personali voolavust hindasid väikseks 3 PÄA juhti ja mitte ükski PPA juht (intervjueeritav nr 1–8). Ka struktuuri muudatusi on PPA-l rohkem, PÄA struktuur on stabiilsem (intervjueeritav nr 1–8).

Üheks PPA ja PÄA koostöö vormiks nimetas kantsler infovahetust kodude kohta, kuid tal puudus teadmine, kas see tegelikult toimub. Eranditult kõik juhid hindasid positiivseks näiteks asutustevahelisest koostööst just informatsiooni jagamist probleemsete kodude kohta, mida

mõlemad asutused külastavad erinevatel põhjustel (intervjueeritav nr 1–8). PPA annab PÄAale infot tuleohtlike majapidamiste ning PÄA PPAle teavet väärkoheldud laste, koduvägivalla või muude PPA-d huvitavate asjaolude kohta. Ühes ühishoones paikneva juhi sõnul ta tunneb teise poole teenistujaid niivõrd hästi, et ta teeb oma äranägemise järgi valiku, kellele ta infot edastab (intervjueeritav nr 1).

Valimis osalenud ühishoonetes on info liikumise viis erinev, infot probleemsete kodude kohta jagatakse ühes ühishoones dokumendihaldussüsteemi vahendusel (intervjueeritav 7, 8) ja teises vahetu suhtlemisega või telefoni teel (intervjueeritav 1, 2). Erinevates hoonetes paiknevad juhid edastavad sama infot kas e-kirja või telefoni teel (intervjueeritav 3–6).

Tabelis 4 toodud tulemuste võrdluse järgi ei ole koospaiknemisel mõju organisatsioonidevahelistele headele suhetele. Ainuke selge erinevus on vahetus suhtlemises, mis on koospaiknemise puhul oluliselt sagedasem.

Tabel 4. PPA ja PÄA teenistujate vahelisi suhteid soodustavad tegurid

Asutusevahelisi suhteid soodustavad tegurid	Juhid ühishoones	Juhid erinevates hoonetes
Head suhted	4	4
Positiivne kogemus	4	4
Ühised õppused	2	4
Ühised töövälised üritused	0	2
Sage (iganädalane) vahetu suhtlus (juhid)	4	0
Stabiilne struktuur	2	2
Väike personali voolavus	1	2
KOKKU	13	14

Allikas: autor intervjuude põhjal

Koospaiknemine võib olla ka konfliktide allikaks. Konkreetseid näiteid asutustevahelistest arusaamatustest tõid välja 5 juhti, kellest 4 paikneb ühishoones (intervjueeritav nr 1, 2, 4, 7, 8). Juhtumid ühishoonetes tekkisid peale kokku kolimist ja olid seotud kinnisvara kasutamisega, mida tekitasid erinevad organisatsioonikultuurid ja harjumused ning kohustuste jagamine (intervjueeritav nr 1, 2, 7, 8). Ühte ühishoonesse planeeriti ehituse käigus ühiskasutatav sõidukite remondiruum, kuid selle ühiskasutus tekitas arusaamatusi ning vajalike tööde tegemine ei olnud mõlemal poolel seal võimalik (intervjueeritav nr 7). PÄA võttis seetõttu kasutusele sõidukite remondiks muud tema valduses olevad ruumid (intervjueeritav nr 7.). Erinevates hoonetes paiknev



juht tõi välja ühe konfliktse situatsiooni, mis oli tingitud organisatsioonikultuuride erinevusest PPA ja PÄA vahel (intervjueeritav nr 3). Kõik konfliktid on selgeks räägitud ning halbu suhteid juhtide hinnangul konfliktidest ei ole jäänud (intervjueeritav nr 1, 2, 4, 7, 8).

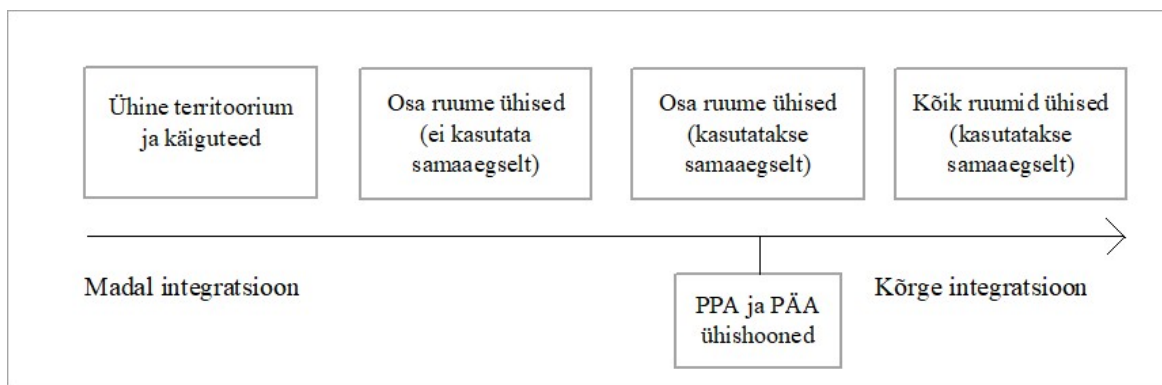
Peamine kriitika, mis ühishoonetes kasutajad välja töid, ei ole seotud PPA ja PÄA koospaiknemisega. Rahulolematud ollakse hoone planeeringuga või tehniliste lahendustega, mis mõnel juhul on loonud pingeid hoone kasutajate seas (intervjueeritav nr 1, 2, 7, 8). See hirm on ka erinevates hoonetes kasutajate hulgas, et kui nad peaksid hakkama paiknema ühishoones, siis nende tingimused halveneksid võrreldes praegusega (intervjueeritav 3–6).

Koospaiknemine omab organisatsioonidevahelistele suhetele kas nõrka positiivset või negatiivset mõju, mis kokkuvõttes taandub neutraalseks mõjuks.

### 3. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED

PPAI ja PÄAI on seatud ühiseid ülesandeid, mis on seadustes ja arengudokumendis selgelt formuleeritud ning Huxham (1993, 605) ja Lundin (2007, 653) hinnangul on oluline eeldus koostöö tegemisel. Ühiste ülesannete täitmisel annab koospaiknemine eelise ennetustöö planeerimistegevustes ning ressursside jagamisel. PPA ja PÄA vahelisele ühtekuuluvustundele koospaiknemine mõju ei avalda. Ühist identiteeti siseturvalisuse pakkujatena tuntakse kõigis maakonnakeskustes olenemata hoone tüübist.

Ühishoonetes paiknemine annab eelise ressursside ühiskasutuse osas, mis on oluline eeldus koostööks ning PPA ja PÄA koostöökoht programmi „Turvalisemad kogukonnad“ tegevuse täitmisel. PPA ja PÄA integratsioon ruumide kasutamisel uuringus osalenud ühishoonetes on keskmine või sellest pisut kõrgem (joonis 4).



Joonis 4. Integratsiooni määr ruumide kasutamisel Kuressaare ja Võru ühishoones  
Allikas: autor

Koospaiknemine võimaldab enamal viisil ressursside ühiskasutust kui organisatsioonide paiknemine erinevates hoonetes. Kui ruume ja varustust kasutavad ühiselt ka erinevates hoonetes paiknevad PPA ja PÄA, siis personali ühiskasutust ning transpordi jagamist tuvastati ainult ühishoonetes. Kokkuvõttes ilmnes ühishoonetes rohkem ressursi ühiskasutust PPA ja PÄA vahel kui erinevates hoonetes paiknevatel üksustel (tabel 3). Kuna ressursside jagamine on oluline

eeldus eduka koostöö saavutamisel (Huxham 1993, 605; Lundin 2007, 653), siis ühishoonetes paiknevatel üksustel on selles osas selge eelis.

PPA ja PÄA ühishooned võimaldavad sagedasemat vahetut suhtlust, mis on peamine muudatus, mis kaaneb organisatsioonide kokkukolimisega. Ka ilma koospaiknemiseta tuntakse üksteist hästi ja usaldatakse. Koospaiknemisega kaasnev vahetu suhtlus võib teatud juhtudel olla koostööd soodustavaks teguriks, kuid teisest küljest on ühishoonetes paiknemine väljakutse teenistujatevahelisele suhetele. Ühishoonetes paiknevad koos erineva organisatsioonikultuuriga organisatsioonid ning ühise ruumi kasutamine võib tekitada seetõttu konflikte. Organisatsioonikultuuride erinevuse konfliktide allikana on esile tõstnud ka O'Leary ja Bingham (2007).

PPA ja PÄA vahelisi suhteid soodustavaid tegureid ilmes ühishoonetes ja erinevates hoonetes pea ühepalju ning suurim erinevus oli juhtide näost näkku kohtumise sageduses (tabel 4). Selleks, et teenistujad üksteist ja organisatsioone tunneksid, piisab regulaarsetest kohtumistest, õppustest ja vaba aja üritustest. Ühishooned annavad nende korraldamiseks paremaid võimalusi, kuid koospaiknemine ei ole üksteise tundmiseks ja headeks suheteks tingimata vajalik.

Võiks eeldada, et koospaiknemine vähendab formaalsust ja suheldakse rohkem otse. Valimis osalenud ühishoonetes on info liikumise viis erinev, samalaadset infot jagatakse ühes hoonetes dokumendihaldussüsteemi vahendusel ja teises vahetu suhtlemisega või telefoni teel. Erinevates hoonetes paiknevad juhid edastavad sama infot kas e-kirja ning telefoni teel. Seega võib järeldada, et ühishoonetes on erinevate organisatsioonide töötajate vahel mõnevõrra enam otsesuhtlust.

Lisaks Siseministeriumi valitsemisala siseselt tehakse koostööd ka teiste avaliku sektori asutustega, kellega võiks koospaiknemist kaaluda. PPA juhid näevad ühisosa prokuratuuriga, kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajaga, kohtuga. Kahe juhi arvates oleks hea koos olla kõigi maakonna tasemel esindatud riigiasutustega nn riigimajas. PÄA poolt vaadatuna oleks teenistuslik ühisosa kiirabiga.

Poliitikasoovitused:

- Ühishooneid tasub rajada ka tulevikus, sest need võimaldavad paremat ressursside ühiskasutust. Uuringust selgunud ressursside ühiskasutamine on ka peamine argument, miks ühishooneid rajada.

- Selleks, et asutuste teenistujad üksteist tunneksid, on vaja regulaarseid kohtumisi: õppusi, ühiseid (ka tööväliseid) üritusi, mis on suunatud teenistujatele. Kuna PPAs muutub struktuur tihti ja personali voolavus on suur, siis selleks, et inimesed üksteist tunneksid, on vaja regulaarseid ühisüritusi. Ühishoonetes paiknemine iseenesest teenistujatele suunatud ühisüritusi ei ole kaasa toonud.
- Ei saa eeldada, et ühishoone iseenesest toob kaasa parema koostöö organisatsioonide vahel. Ühishoone võib koostööd küll soodustada, aga et see juhtuks, selleks on vaja täiendavaid tegureid, eelkõige ühiseid eesmärke.

Uuringu tulemusi saab laiendada organisatsioonidele, millel on teenistuslik kokkupuutumus ning neil on kohustus täita osa avaliku sektori ülesandeid koos. See aspekt kohustab neid omavahel suhtlema olenemata sellest, mis tüüpi hoones nad paiknevad.

## 4. KOKKUVÕTE

Eesti avaliku sektori struktuur on detsentraliseeritud poliitikat kujundavate ministriumite ja nende haldusalasse kuuluvate poliitikat elluviivate ametitega (Sarapuu 2011). Detsentraliseeritusega kaasneva killustatuse mõjude vähendamiseks on vaja, et avaliku sektori organisatsioonid teeksid oma ülesannete täitmisel koostööd. Seetõttu peaks avalikus sektoris kasutama erinevaid võimalusi, et koostööd organisatsioonide vahel soodustada.

Magistritöö eesmärk on uurida organiatsioonidevahelise koostöö eeldusi avaliku sektori sees poliitika elluviivate vahel. Kinnisvara optimeerimisega kaasnev koospaiknemine on üheks soodustavaks teguriks koostöö tegemisel (Bygball *et al.* 2013, Huxham 1993, 605, Huxham ja Vangen 2000, 773). Koospaiknemise seoseid koostööga on vähe uuritud. Eestis tehtud uuringud töö autori teadmisel selles valdkonnas puuduvad. Teoreetiline raamistik annab uuringule lähtepunktid koostöö eelduste ja koospaiknemisega kaasnevate mõjude kohta, mida uuringu käigus on kontrollitud.

Uuringualusteks on võetud Siseministeeriumi valitsemisala kaks asutust – PPA ja PÄA.

Ühishoonetes paiknevatel organisatsioonidel on paremad eeldused koostööks kui erinevates hoonetes paiknevatel. Kui organisatsioonidevahelistele suhetele on ühishoonetes paiknemine pigem väljakutseks, siis ressursside ühiskasutamise võimaluste osas on koospaiknemisel selge eelis.

Selleks, et saada paremat ülevaadet ühisest identideedi tunnetamisest ja suhtlusest erinevat tüüpi hoonetes, tuleks seda täiendavalt uurida reapolitseinike ja -päästjate seas. Intervjuude käigus selgus, et kõigi maakonnakesksute juhtide omavahelisi suhted ei ole head. Tuleks laiendada uuringut kõigi antud tasandi juhtide seas, et selgitada neid põhjusi. Laiendatud uuring hõlmaks ka suuremaid linnu, kus võib koos- või eraldi paiknemine organisatsioonide suhetes suuremat rolli mängida. Kui käesolev magistritöö keskendub koospaiknemise mõjule, siis jätku-uuring võiks analüüsida, kas koospaiknemine ja teised koostöö eeldused viivad ka realselt parema koostööni.

## **SUMMARY**

### **The influence of co-location on the prerequisites of collaboration: the example of the Estonian Police and Border Guard Board and Rescue Board**

Katrin Varik

The focus of this thesis is on the horizontal interdepartmental collaboration within the public sector. The OECD (2011) report highlights the deficits in the vertical and horizontal coordination of Estonia's public administration, thus represents the entire system. Thereby it can be presumed that there probably are also deficits in the collaboration amongst different establishments within the Ministry of Interior itself as well. In regards assuring internal security, the most crucial problems are fragmentation of institutions and uncoordinated nature of activities (STAK 2015–2020). Deficits in collaboration amongst the Ministry of Interior's establishments of jurisdiction has been also highlighted in the paper „Study of leadership culture within Ministry of Interior's establishments of jurisdiction 2016“ by Tripodi Grupp OÜ (2006).

The Estonian Police and Border Guard Board and the Rescue Board have been chosen as the object of research for three reasons. Firstly, they all share a wider common purpose – to ensure the national internal security, which creates the prerequisite that in order to accomplish that, the institutions would have to complete several assignments collaboratively. Secondly, the similar structural units are placed in one or separate buildings depending on the area they are situated in. Thirdly, they also belong to the structure of the Ministry of Interior's jurisdictional establishments amongst which deficits in the collaboration have noticed.

The investigative approach for this thesis is a case study analysis, using qualitative methods. The study was accomplished by analysis of documents (laws, development plans) and interpretation of interviews with the chancellor of the Ministry of Interior and also the respective official from both the Estonian Police and Border Guard Board and the Rescue Board. The research question that the author is finding an answer is as follows: „Do the structural units such as the Estonian Police and

Border Guard Board and Rescue Board have an advantage or not in collaboration if they are placed in the same building comparatively to areas where they are placed in separate buildings?“

The analysis is based on the prerequisites for successful collaboration and the influence of co-location on organisations mapped in the theoretical framework. Whilst establishing the aforementioned framework, several factors they have in common have appeared, which are both prerequisites for successful collaboration and the result of organisations being placed in the same building: common goals and identity (feeling of unity), the sharing of resources and the inter-organisational relationships.

The thesis has concluded that despite the fact that being placed into the same facility is seen as a challenge in regards to the interorganisational relationships whilst having to share resources, co-location proves a clear advantage in terms of finding a solution. Co-location allows further options on how to share common resources compared to the scenario in which institutions are placed in separate buildings. Although, if rooms and equipment were equally used by both departments who shared the same building, then the human resource was only used cross-departmentally in only those instances where the building was shared.

Co-location does not have a positive effect on the interdepartmental relationships, but is rather a source of conflict. If organisations with different organisational culture are placed into the same building and they need to share the same space, it can set ground for conflicts. Based on the research, there were many factors contributing to the improving of interdepartmental relations in both when placed into one or separate buildings. The biggest difference was seen in the amount of face-to-face contact with department heads. In order for employees to better get to know each other and the organisations, it is suggested to have regular meetings, training sessions and pastime activities. A common building will make it substantially easier, although co-location is not deemed as critical in terms of getting to know one another and to keep good relations.

In relation to completing united tasks and identity, co-location only has a partial effect. The Estonian Police and Border Guard Board and the Rescue Board have both individual assignments, which are clearly formulated in the legislation and also in development documents and these documents are crucial prerequisites to collaboration. Sharing the same building gives also an advantage when planning and sharing resources. This, however did not seem to have any effect on the feeling of unity amongst the Estonian Police and Border Guard Board and the Rescue Board

staff. A common identity as a provider of internal security is clearly present in all county centres non-dependant of building type.



## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A., Pedersen, L. H. (2011). One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1451–1468.
- Atkinson, C. (2018). Where were you while we were getting high policing? The consequences of co-location for broader partnership working in tackling organised crime and terrorism. *Policing and Society*, 1–14.
- Bachman, R., Zaheer, A. (2008). Trust in inter-organizational relations. In S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, & P. S. Ring (Eds.), *Oxford handbook of inter-organizational relations*, 533–554. Oxford, England: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Springer.
- Bygballe, L.E., Dewulf, G., Levitt, R. (2013). „The Impact Of Relational Contracting On Flexibility In Health Care Projects“ Kättesaadav: [http://www.epossociety.org/epoc2013/Papers/Bygballe\\_Dewulf\\_Levitt.pdf](http://www.epossociety.org/epoc2013/Papers/Bygballe_Dewulf_Levitt.pdf), 06. jaanuar 2015.
- Capdevila, I. (2014). Different Inter-Organizational Collaboration Approaches in Coworking Spaces in Barcelona. Kättesaadav: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2502816](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2502816), 30. november 2018.
- Carson, S. J., Madhok, A., Varman, R., John, G. (2003). Information processing moderators of the effectiveness of trust-based governance in interfirm R&D collaboration. *Organization Science*, Vol. 14, No. 1, 45–56.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy*. Berkeley: University of California Press.
- Daft, R. L., Marcic, D. (2009). *Understanding Management* (6th ed.). Mason, USA: South-Western Cengage Learning.
- Egeberg, M., Trondal, J. (2011). Agencification and location: Does agency site matter?. *Public Organization Review*, Vol. 11, No. 2, 97–108.
- ERR (2017). Pomerants tahab 29 miljoni euro eest ehitada puidust keskkonnamaja. Kättesaadav: <https://www.err.ee/588671/pomerants-tahab-29-miljoni-euro-eest-ehitada-puidust-keskkonnamaja>, 13.oktoober 2018.

- Gregory, R. (2003). All the king's horses and all the king's men: Putting New Zealand's public sector back together again. *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, 41–58.
- Guo, C., Acar, M. (2005). Understanding collaboration among nonprofit organizations: Combining resource dependency, institutional, and network perspectives. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, Vol. 34, No. 3, 340–361.
- Hardy, C., Lawrence, T. B., Grant, D. (2005). Discourse and collaboration: The role of conversations and collective identity. *Academy of management review*, Vol. 30, No. 1, 58–77.
- Hibbert, P., Huxham, C. (2005). A little about the mystery: process learning as collaboration evolves. *European Management Review*, Vol. 2, No. 1, 59–69.
- Huxham, C. (1993). Pursuing collaborative advantage. *Journal of the Operational Research Society*, Vol. 44, No. 6, 599–611.
- Huxham, C. (2000). The challenge of collaborative governance. *Public Management and International Journal of Research and Theory*, Vol. 2, No. 3, 337–358.
- Huxham, C. (2003). Theorizing collaboration practice. *Public management review*, Vol. 5, No. 3, 401–423.
- Huxham, C., Vangen, S. (2000). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. *Human Relations*, Vol. 53, No. 6, 771–806.
- Huxham, C., Vangen, S. (2004). Realizing the advantage or succumbing to inertia?. *Organizational Dynamics*, Vol. 33, No. 2, 190–201.
- Jönsson, C., Tägil, S., Törnqvist, G. (2000). *Organizing European Space*. London: Sage.
- Kask, K. (2014). *Public sector real estate asset management models and their evaluation*. University of Tartu Press.
- Kharicha, K., Levin, E., Iliffe, S., Davey, B. (2004). Social work, general practice and evidence-based policy in the collaborative care of older people: current problems and future possibilities. *Health & social care in the community*, Vol. 12, No. 2, 134–141.
- Krumm, P. J. M. M. (1999). *Corporate real estate management in Dutch multinational corporations*. TU Delft, Delft University of Technology.
- Kubicek, H., Hagen, M. (2000). One stop government in Europe: an overview. Hagen, M., Kubicek, H.(Eds.). *One Stop Government in Europe. Results from 11 National Surveys*. Bremen: University of Bremen, 1–36.
- Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., Sarapuu, K. (2013). The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management. *Project Report, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future, Seven Framework Programme*. Kättesaadav: <https://repub.eur.nl/pub/40925/>, 06. juuli 2018.

- Lakemond, N., Berggren, C. (2006). Co-locating NPD? The need for combining project focus and organizational integration. *Technovation*, Vol. 26, No. 7, 807–819.
- Lavikka, R. H., Smeds, R., Jaatinen, M. (2015). Coordinating collaboration in contractually different complex construction projects. *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 20, No. 2, 205-217.
- Lee, K., Brownstein, J. S., Mills, R. G., Kohane, I. S. (2010). Does collocation inform the impact of collaboration?. *PLoS One*, Vol. 5, No. 12. Kättesaadav: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0014279>, 30. november 2018.
- Liker, J. K., Collins, P. D., Hull, F. M. (1999). Flexibility and standardization: test of a contingency model of product design–manufacturing integration. *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 16, No. 3, 248–267.
- Linden, R. M. (2010). *Leading across boundaries: Creating collaborative agencies in a networked world*. John Wiley & Sons.
- Lundin, M. (2007). Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 17, No. 4, 651–672.
- Male, S. (2007). Improving Property Asset Management in the Central Civil Government Estate. *Organised by the Institution of Engineering and Technology Asset Management Network*, University of Leeds, Stevenage, Herts SG1 2AY, UK, 9.
- Mattessich, P. W., Monsey, B. R. (1992). *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*. Amherst H. Wilder Foundation, 919 Lafond, St. Paul, MN 55104.
- McEvily, B., Perrone, V., Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization science*, Vol. 14, No. 1, 91–103.
- Mongon, D., Allen, T., Farmer, L., Atherton, C. (2010). Emerging patterns of leadership: co-location, continuity and community. Kättesaadav: <http://dera.ioe.ac.uk/2088/1/download%20%3Fid=132913&filename=emerging-patterns-of-leadership.pdf>, 03.aprill 2015.
- Mullin, M., Daley, D. M. (2010). Working with the state: Exploring interagency collaboration within a federalist system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, No. 4, 757–778.
- OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_public_governance_review_estonia_full_report.pdf), 21.oktoober 2018.
- O'Leary, R., Bingham, L. B. (2007). *A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks*. Washington, DC: Center for the Business of Government.

- O’Leary, R., Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going?. *The American Review of Public Administration*, Vol. 42, No. 5, 507–522.
- Oliver, J. (2011). Practical partnership: Library, museum and family history society cooperation in Camden NSW. *Australasian Public Libraries and Information Services*, Vol. 24, No. 4, 167–171.
- Patti, A. L., Gilbert, J. P., Hartman, S. (1997). Physical co-location and the success of new product development projects. *Engineering Management Journal*, Vol. 9, No. 3, 31–38.
- Peters, B. G. (2013). Toward policy coordination: Alternatives to hierarchy. *Policy & Politics*, Vol. 41, No. 4, 569–584.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Third edition. Oxford University Press.
- Politsei ja piirivalve seadus RT I, 06.07.2017, 6.
- Porter, T. (2003). Technical collaboration and political conflict in the emerging regime for international financial regulation. *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 3, 520–551.
- PPA (2018a). Ajalugu. Politsei- ja Piirivalveameti loomine. Kättesaadav: <https://www2.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/ajalugu/>, 08. september 2018.
- PPA (2018b) Politsei- ja Piirivalveameti struktuur. Kättesaadav: <https://www2.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/struktuur/>, 08. september 2018.
- PÄA (2016). Päästeameti lühiajalugu. 02.02.2016 Kättesaadav: [https://www.rescue.ee/et/paasteamet/organisatsioon/ajalugu\\_.html](https://www.rescue.ee/et/paasteamet/organisatsioon/ajalugu_.html), 09. september 2018.
- PÄA (2017). Päästeameti tutvustus. 12.01.2017. Kättesaadav: <https://www.rescue.ee/et/paasteamet/organisatsioon/>, 09. september 2018.
- PÄA (2018). Päästeameti struktuur 12.04.2018. Kättesaadav <https://www.rescue.ee/et/paasteamet/organisatsioon/struktuur.html>, 09. september 2018.
- Randma-Liiv, T. (2005). Demand-and supply-based policy transfer in Estonian public administration. *Journal of Baltic Studies*, Vol. 36, No. 4, 467–487.
- Rahandusministeerium (2007). Vabariigi Valitsuse poolt 27.09.2007 heaks kiidetud „Riigi kinnisvarategevuse strateegia“. Kättesaadav [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi\\_kinnisvararegister/riigi\\_kinnisvarategevuse\\_strateegia\\_2007.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi_kinnisvararegister/riigi_kinnisvarategevuse_strateegia_2007.pdf), 06. juuli 2018.

- Rahandusministeerium (2014). Vabariigi Valitsuse poolt 10.12.2015 kinnitatud „Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne“ seisuga 01.10.2013, Rahandusministeerium 2013. Kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi\\_kinnisvararegister/riigi\\_kinnisvara\\_valitsemise\\_koondaruanne\\_2011-2013.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi_kinnisvararegister/riigi_kinnisvara_valitsemise_koondaruanne_2011-2013.pdf), 08. september 2018.
- RKAS (2016). Ministeeriumide ühishoone sai nurgakivi. Kättesaadav: <http://vana.rkas.ee/riigi-kinnisvarast/uudised/ministeeriumide-uhishoone-sai-nurgakivi>, 30. november 2018
- RKAS (2017). Sillamäe Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti ühishoone arhitektuuri-võistluse võitis Kuu OÜ. Kättesaadav: <http://vana.rkas.ee/riigi-kinnisvarast/uudised/sillamae-politsei-ja-piirivalveameti-ning-paasteameti-uhishoone-arhitektuurivoistluse-voitis-kuu-ou>, 30. november 2018.
- RKAS (2018). Ministeeriumite ühishoone. Kättesaadav: <http://vana.rkas.ee/arendusobjektid-1/valminud-objektid/ministeeriumide-uhishoone>, 30. november 2018.
- Sarapuu, K. (2011). Post-Comunist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 54–73.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative structure in times of changes: The development of Estonian ministries and government agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, No. 12, 808–819.
- Savi, R., Randma-Liiv, T. (2016). 8. Public administration reform in Estonia: the abundance of piecemeal initiatives. Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., Bezès, P. (Eds.). *Public administration reforms in Europe: The view from the top*. Edward Elgar Publishing, 85–95.
- Selden, S. C., Sowa, J. E., Sandfort, J. (2006). The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes. *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 412–425.
- Sharma, A., Kearins, K. (2011). Interorganizational Collaboration for Regional Sustainability What Happens When Organizational Representatives Come Together?. *The journal of applied behavioral science*, Vol. 47, No. 2, 168–203.
- Simons, R. (1993). Public real estate management-Adapting corporate practice to the public sector: The experience in Cleveland, Ohio. *Journal of Real Estate Research*, Vol. 8, No. 4, 639–654.
- Siseministeerium (2015) Täna avatakse Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti Häädemeeste ühishoone Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/tana-avatakse-paasteameti-ning-politsei-ja-piirivalveameti-haademeeste-uhishoone>, 21. oktoober 2018.
- Siseministeeriumi kantsleri 21. veebruari 2013 käskkiri nr 1-5/35 „Ühishoonete planeerimise juhised“, Kättesaadav Siseministeeriumi dokumendiregistris, 20. oktoober 2018.

- Siseministri 17. juuli 2014 määrusega nr 33 vastu võetud „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“. RT I, 16.11.2018, 7.
- Siseministri 03. oktoobri 2014 määrusega nr 42. vastu võetud „Päästeameti põhimäärus“. RT I, 15.02.2017, 4
- Smith, C. R. (2009). Institutional determinants of collaboration: An empirical study of county open-space protection. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, No. 1, 1–21.
- Steen, T., Hansen, M. B., de Jong, M. (2011). The horizontal coordination of state administration—a comparative perspective on the role of top civil servants. Kättesaadav <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/4ca65eff-3c7d-4b14-a4f2-3c3129c646d0.pdf>, 30. november 2018.
- Tripod Grupp OÜ (2006). „Siseministeeriumi valitsemisala juhtimiskultuuri uuring 2016“ Kättesaadav: [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsiooni\\_areng/2016\\_sim\\_valitsemisala\\_jk\\_uuring.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsiooni_areng/2016_sim_valitsemisala_jk_uuring.pdf), 22. september 2018.
- Van der Schaaf, P. (2002). *Public Real Estate Management: Challenges for Governments*, DUP Science, Delft.
- Vangen, S., Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 39, No. 1, 5–31.
- Vabariigi Valitsuse 27. veebruari 2015 korraldusega nr 107 vastu võetud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ heakskiitmine“. RT III, 26.08.2015, 31
- Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2016 korraldus nr 388 „Täiendatud „Siseturvalisuse arengukava 2015–2020“ ja selle rakendusplaani aastateks 2016–2020 heakskiitmine“. RT III, 22.11.2016, 5.
- Woodland, R. H., Hutton, M. S. (2012). Evaluating organizational collaborations: Suggested entry points and strategies. *American Journal of Evaluation*, Vol. 33, No. 3, 366–383.

# LISAD

## Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuudeks ettevalmistatud küsimused

### Küsimused kantslerile

1. Miks Siseministeeriumi valitsemisala kasutusse rajatakse ühishooneid, kus paiknevad koos kaks või rohkem asutust?
2. Mis on Teie hinnangul tähtsam ühishoonete rajamisel, kas asutuse kasutuses oleva pinna optimeerimine või asutuste üksteisele lähemale toomine (nii ruumiliselt kui organisatsiooni kultuuride vaates)?
3. Miks PPA ja PÄA peaksid ühes hoones paiknema?
4. Mis asutustega võiksid Siseministeeriumi valitsemisala asutused paikneda koos väljaspool valitsemisala?
5. Missugused on Siseministeeriumi ootused PPA ja PÄA koostööle? Mis ülesandeid nad peaksid koostöös täitma?
6. Kuidas Siseministeerium soodustab ja toetab koostööd PPA ja PÄA vahel?
7. Kuidas ühishoones paiknemine aitab kaasa PPA ja PÄA koostööle?
8. Kas PPA ja PÄA on ühine identiteeti siseturvalisuse pakkujatena?
9. Kas ühishoones paiknemine võiks PPA ja PÄA ühist identiteeti soodustada?
10. Missuguseid võimalusi annab Teie hinnangul ühishoones paiknemine PPAle ja PÄAle:
  - 10.1. ruumide ühiskasutuseks?
  - 10.2. tehnika ja varustuse ühiskasutamiseks?
  - 10.3. inimressursi ühiskasutuseks?
  - 10.4. ühisteks üritusteks?
11. Kuidas te tunnetate, kas PPA ja PÄA organisatsioonidena usaldavad üksteist?
12. Kas Teie hinnangul on PPA ja PÄA üksteisele avatud?
13. Kas teie teada on PPA ja PÄA vahel esinenud konflikte?
14. Kas teil on häid näiteid PPA ja PÄA vahelisest koostööst?
15. Kas ühishoones paiknemine soodustab Teie hinnangul PPA ja PÄA vahelist:
  - 15.1. usaldust?
  - 15.2. suhtlust?
  - 15.3. üksteise tundmist?

**Küsimused PPA ja PÄA maakondlikele juhtidele**

1. Missuguseid ülesandeid teie juhitud üksus täidab koostöös PÄA/PPAga?
  - 1.1. Kas teil toimub ühiseid koolitusi/õppusi PPA/PÄAga?
  - 1.2. Kas viite läbi ühiseid ennetusüritusi?
2. Kas te kasutate oma ülesannete täitmiseks PPA/PÄA ressursse:
  - 2.1.1. ruume?
  - 2.1.2. tehnikat ja varustust?
  - 2.1.3. inimressurssi?
3. Kas te omate ühist identiteeti PPA/PÄAga siseturvalisuse pakkujatena?
  - 3.1. Mil määral tunnevad ühist identiteeti PPA/PÄAga teie alluvad?
4. Kuidas te hindate oma suhteid PPA/PÄA juhiga?
  - 4.1. Kuidas saavad teie alluvad läbi PPA/PÄA teenistujatega?
5. Kui tihti te suhtlete näost-näku PPA/PÄA juhiga?
6. Kas teil on olnud konflikte PPA/PÄAga?
  - 6.1. Kas teie juhitud üksusel on olnud konflikte PPA/PÄAga?
7. Kas Teil on positiivseid näiteid PPA ja PÄA koostööst?
8. Kas teil on ülevaade PPA/PÄA võimekusest?
9. Kas Te usaldate PPA/PÄAd?
10. Kas Teie hinnangul peaksid PPA ja PÄA paiknema ühishoones?
11. Mis asutustega väljaspool Siseministeeriumi valitsemisala võiksite paikneda koos ühises hoones? Palun põhjendage.
12. Kui sageli muutub Teie juhitud üksuse struktuur ja vahetuvad teenistujad?



## Lisa 2. Uuringu käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Siseministeeriumi kantsler Lauri Lugna. Autori intervjuu. Intervjueerija märkmed. Tallinn 30. oktoobril 2018

Maakondlike juhtidega läbiviidud intervjuud

- PÄA Lääne päästkeskuse Saaremaa päästepiikonna juhataja Margus Lindmäe. Autori intervjuu. Helisalvestis. Kuressaare 31. oktoobril 2018
- PPA Lääne prefektuuri Kuressaare politseijaoskonna juht Rainer Antsaar. Autori intervjuu. Helisalvestis. Kuressaare 31. oktoobril 2018
- PPA Lääne prefektuuri Rapla politseijaoskonna juht Janno Ruus. Autori intervjuu. Helisalvestis. Rapla 08. novembril 2018
- PÄA Lõuna päästkeskuse Viljandimaa päästepiirkonna juhataja Jüri Soovik. Autori intervjuu. Helisalvestis. Viljandi 08. oktoobril 2018
- PPA Lõuna prefektuuri Viljandi politseijaoskonna juht Künter Pedosk. Autori intervjuu. Helisalvestis. Viljandi 08. oktoobril 2018
- PÄA Lõuna päästkeskuse Võrumaa päästepiikonna juhataja Kaino Zilmer. Autori intervjuu. Helisalvestis. Võru 09. oktoobril 2018
- PPA Lõuna prefektuuri Kagu politseijaoskonna Võru piirkonnagrupi juht Anti Paap. Autori intervjuu. Helisalvestis. Võru 09. oktoobril 2018
- PÄA Lääne päästkeskuse Raplamaa päästepiirkonna juhataja Raul Aarma. Autori intervjuu. Helisalvestis. Rapla 09. oktoobril 2018