

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Mihkel Mäeker

**KESKVALITSUSE JA KOHALIKE OMAVALITSUSTE
VAHELINE KOORDINATSIOON TULEOHUTUSE ALASES
ENNETUSTÖÖS**

Magistritöö

Avaliku sektori juhtimine-ja innovatsioon

Juhendaja: Cerlin Pesti, MA

Tallinn 2018

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 10307 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Mihkel Mäeker

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 104708 HAAMM

Üliõpilase e-posti aadress: mihkelmaeker@gmail.com

Juhendaja: Cerlin Pesti, MA

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

Sisukord

Lühiülevaade	4
Sissejuhatus	5
1. KOORDINEERIMISE RAAMISTIK AVALIKUS SEKTORIS.....	8
1.1. Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism	9
1.2. Turu- tüüpi koordineerimismehhanism	10
1.3. Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism	12
2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE AUTONOOMIA	15
2.1. Kohalike omavalitsuste autonoomia ideaaltüübid.....	15
3. KOV AUTONOOMIA JA KOORDINEERIMISMEHCHANISMID	19
4. KOV- JA KESKVALITSUSE TEGEVUS EESTI TULEOHUTUSE ALASES ENNETUSTÖÖS	22
4.1. Tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimise raamistik Eestis.....	22
4.2. Metoodika ja valim.....	23
4.3. Koordineerimine Eesti keskvalitsuse ja KOV-ide vahel tuleohutuse ennetustöös.....	24
4.3.1. Eesti KOV-ide algatusvõime ja puutumatus võime.....	25
4.3.2. Koordineerimisinstrumentide kasutamine tuleohutuse alases ennetustöös	31
4.4. Järeldused	40
4.5. Soovitused keskvalitsusele koordineerimisinstrumentide kasutamiseks.....	42
Kokkuvõte	44
Summary.....	46
Kasutatud kirjandus	48
Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri	53
Lisa 2 Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	54

Lühiülevaade

Magistritöö keskendub keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste (KOV) vahelisele tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimisele. Siseturvalisuse arengukava 2015-2020 viitab, et järjest rohkem on vajalik panustada tuleõnnetuste ennetamisse. Tuleohutuse alase ennetusega seotud probleemide lahendamise tegevused nõuavad üha rohkem erinevate osapoolte ja tasandite vahelisi pingutusi. Vastavalt Päästeseadusele on tuleohutuse alase ennetustöö korraldamise eest vastutav Päästeamet (PäA). Samas on kohalikul tasandil tuleohutuse alase ennetustöö korraldamiseks vajalik kaasata KOV-e, kuna KOV-id on vastutavad kohaliku elu korraldamise eest ning tunnevad kohalikke olusid ja vajadusi tunduvalt paremini kui keskvalitsuse asutus.

Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Magistritöö eesmärk on uurida, kuidas toimub keskvalitsuse ja KOV-ide vaheline koordineerimise protsess tuleohutuse alases ennetustöös. Eesmärgi täitmiseks keskendub magistritöö Eesti tuleohutuse alase ennetustöö näitel uurimisküsimustele, milliseid koordineerimismehhanisme kasutatakse keskvalitsuse ja KOV vahelises koordinatsioonis ning kuidas mõjutab KOV autonoomia keskvalitsuse KOV suunalist koordinatsiooni.

Magistritöös jõuab autor järeldustele, et Eesti KOV-id on pigem keskmise algatusvõime ja madala puutumatus võimega ning nende tuleohutusealast tegevust koordineerib keskvalitsus üldjuhul hierarhia- tüüpi ja võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismidele iseloomulike instrumentidega.

Võtmemõisted: koordineerimine, KOV autonoomia, tuleohutuse alane ennetustöö

Sissejuhatus

Avalikus sektoris esineb koordineerimisega seotud probleeme nii hierarhiliselt omavahel seotud organisatsioonide vahel, kuid ka hierarhiliselt mitteseotud organisatsioonide vahel (Laegreid et al. 2014, 1; Laegreid et al. 2015, 928; Bouckaert et al. 2010, 17; Bouckaert & Verhoest 2005, 93; Peters 2015, 2; Wilkins et al. 2016, 318). Riik pakub avalikke teenuseid, mille korraldajateks ja/või osutajateks võivad olla nii valitsus, selle asutused ehk keskvalitsus või kohalik omavalitsus (edaspidi KOV) (Bailey & Elliott 2009, 437). Sageli ei arvesta KOV-id teenuste pakkumisel riiklike suundade ja eesmärkidega ning sellest tulenevalt tekivad tühimikud ja möödarääkivused riiklike eesmärkide saavutamisel, probleemide lahendamisel või teenuste pakkumisel kohalikul tasandil (Baldersheim & Ståhlberg 2002, 74-75). Tihti on probleemide lahendamine ühe asutuse võimalustest väljaspool ning eeldab keskvalitsuse ning KOV-ide vahelist koordineeritud koostööd (Moseley & James 2008, 118; Lowdes 1999, 124; Coulson & Campbell 2008, 84).

Eesti ühiskond vananeb ning sellest tulenevalt kerkivad Eestis esile kitsaskohad, mida on vaja erinevatel osapooltel koostöös elimineerida või kahandada. Vastavalt PÄA 2017. aasta statistikale oli Eestis hoonetes aastal 2017 1400 tulekahju, eluhoone tulekahjudes sai 2017. aastal vigastada või hukkus 139 inimest, kellest suurem osa on vanemaealised. Siseturvalisuse arengukava (STAK) 2015-2020 näeb ette, et eelkõige on vaja erinevate õnnetustest tuleneva kahju vältimiseks õnnetusi ennetada ning PÄA koos enda koostööpartneritega on aastate jooksul välja töötanud tuleohutuse tegevuskava, et läbi ennetusetöö jõustamise vähendada tules hukkunuid. On mõistetud, et ühel organisatsioonil on hukkunutega tuleõnnetuste ennetamises väga keeruline hüpet paremate suunal saavutada. Koordineeritud tegevused keskvalitsuse ja KOV-ide vahel on veelgi olulisemad olukorras, kus äsja on toimunud haldusterritoriaalne reform, tänu millele on Eestis 216 KOV asemel 79 KOV-i ning eeldatakse, et neil on enam võimekust erinevate kohaliku elu küsimustega tegeleda, muuhulgas ka tuleohutuse alase ennetusega seotud teemadega.

Eelkõige määrab keskvalitsuse (sh valitsusasutuste) ja KOV-ide vahelised koordineerimise tegevuste iseloomu seadusandlus (Wilson & Game, 2002; Byrne, 1992; Stoker, 1991 viidatud

Pratchett 2004; Clark 1984, 196; Lægreid et al. 2008, 94). Üheks olulisemaks faktoriks on siinjuures, et vastavalt seadusandlusele on KOV-idel Eestis õigus kohaliku elu küsimusi iseseisvalt korraldada ja probleeme lahendada (ehk nad on autonoomsed) (Mäeltsemees 2016, 89). Tekib vastuolu kui keskvalitsus või selle asutusel on õigus ja kohustus teha otsuseid enda kindlas valdkonnas ehk kui ta soovib kohaliku omavalitsuse territooriumil enda valdkonnaga seotud probleeme/küsimusi lahendada, siis tuleb keskvalitsuse asutusel ja KOV-il koordineeritult koostöös tegevusi ellu viia (Pratchett 2004, 362; Bailey & Elliott 2009, 441). Keskvalitsused või nende asutused kasutavad erinevaid koordineerimismehhanismide instrumente, et (taas)saavutada valdkondades kesket kontrolli ja muuta avalikku sektorit sidusamaks (Laegreid et al. 2014, 1). Avaliku sektori sidusamaks muutmiseks läbi asutuste vaheliste tegevuste on erinevaid võimalusi, kuid käesolevas töös tuginetakse teaduskirjanduses üldtunnustatud jaotusele: hierarhiale tuginev, turuloogikal põhinev ja võrgutikul põhinev mehhanism (Verhoest & Bouckaert, 2005, 92; Adler 2001, 215; Peters 2015, 75-96; Laegreid et al. 2014, 266).

Antud töös käsitletakse kohalikku tasandit kohalike omavalitsuse kontekstis ja KOV autonoomiat käsitletakse antud töös kui kombinatsiooni KOV algatusvõimest ja puutumatus võimest kõrgema tasandi suhtes, mis tugineb Clark (1984), Pratchett (2004) ning Ladner ja teised (2016) väljatoodud käsitlustele.

Magistritöö eesmärk on uurida, kuidas toimub keskvalitsuse ja KOV-ide vaheline koordineerimise protsess tuleohutuse alases ennetustöös. Magistritöö uurimisküsimused on:

- *Milliseid koordineerimismehhanisme kasutatakse valitsusasutuste ja KOV-ide koostöö koordineerimisel tuleohutuse alase ennetustöö näitel?*
- *Kuidas mõjutab KOV autonoomia valitsusasutuse poolset koordinatsiooni tuleohutuse alase ennetustöö näitel?*

Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse juhtumiuuringuga. Töö eesmärgi täitmiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks viis autor läbi 11 poolstruktureeritud intervjuud KOV-ide ja keskvalitsuse asutuste esindajatega ning dokumentide analüüsi, mille hulka kuulusid asjaomased seadused, määrused, asutuste põhimäärused, arengukavad, lepingud.

Töö koosneb neljast peatükist. Kahes esimeses peatükis tuuakse esile töö teoreetilised lähtekohad, tutvustades koordineerimismehhanisme ja nende võimalikke instrumente ning KOV-ide

autonoomia ideaaltüüpe. Seejärel tutvustatakse töö analüüsi aluseks olevat raamistikku ning töö. Neljandas peatükis tutvustatakse töö metoodikat. Neljas peatükk keskendub koordineerimismehhanismide kasutamisele KOV autonoomiast lähtuvalt. Tuginedes töö teoreetilisele raamistikule, kogutud empiirilistele andmetele ja püstitatud uurimusküsimustele toob autor esile peamised järeldused ja soovitused keskvalitsusele koordineerimismehhanismide kasutamiseks. Töö lõpetab kokkuvõtte.

Töö autor tänab oma juhendajat ja intervjueeritud isikuid.

1. KOORDINEERIMISE RAAMISTIK AVALIKUS SEKTORIS

Keskvalitsusel ja KOV-idel on ühine eesmärk muuta riigis elavate inimeste elu paremaks. Avalikus sektoris ei ole sageli aru saada, milline tasand teenust osutab ja teenuse elluviimise eest vastutab (Coulson& Campbell 2008, 84), ning sellest tulenevalt tekivad teenuste pakkumisel keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel probleemid (Pratchett 2004, 362). Nende probleemide lahendamise võti seisneb sageli erinevate osapoolte/tasandite koordineeritud koostöös, kuna koordineerimine hõlbustab suhtlust ühiste eesmärkide saavutamist soovivate osapoolte vahel (Kapucu 2005, 35; Laegreid et al. 2014, 1; Laegreid et al. 2015, 928; Bouckaert et al. 2010, 17; Bouckaert & Verhoest 2005, 93; Peters 2015, 2; Wilkins et al 2016, 318). Keskvalitsuse ja KOV-ide koostöö aluseks on ajalooliselt olnud formaalsed, seadustest tulenevalt reeglid ja kohustused, kuid tänapäeval ei ole koordineerimine avalikus sektoris enam pelgalt poliitikate elluviimine hierarhiale tuginedes (Lægreid et al. 2015, 928). Euroopas püütakse saavutada tasandite vahelist sidusust avaliku sektori erinevate tasanditel (sh kohalikul), kasutades selleks koordineerimisel üha enam uusi praktikaid nagu näiteks „terviklik valitsemine“ ja „ühtne valitsemine“ (Roberts 2011, 677; Cristensen & Lægreid 2007, 2 ; Halligan 2006 viidatud van Thiel & Yesilkagit 2008, 138).

Üheks valitsemistasandite vahelise koordineerimise mõistes probleemseks valdkonnaks on turvalisus (Laegreid& Rykkja 2015, 475). Turvalisusega seotud probleemide lahendamisel on sageli vajalik probleeme erinevate asutuste vastutusvaldkondade üleselt süvitsi analüüsida ja sellest tulenevalt leida sidusaid lahendusi mitmetahulistele probleemidele (Ritter & Webber 1973, Radford 1977, Mason ja Mitroff 1981 viidatud Klijn& Koppenjan 2016, 2-3), seega on probleemide lahendamise tegevused laiemad keskvalitsuse organisatsiooni või KOV-i võimalustest (Moseley & James 2008, 118; Laegreid & Rykkja 2015, 475), mis muudab selles valdkonnas kahe tasandi tõhusa ja mõjusa koostöö veelgi olulisemaks.

Keskvalitsuse ja KOV-ide vahelise koordineerimise mõistmiseks on vaja mõista, mis nendevahelist suhtlust mõjutada võib (Lægreid et al. 2008, 94). Peamiseks suhete keerukuse aluseks tuuakse välja see, et kohalikud võimuesindajad on valitud kohalike inimeste poolt. Seega

on valitud esindajatel seaduslik alus iseseisvalt enda poliitikaid vastavalt valijate poolt antud mandaadile kujundada ja tegevusi ellu viia (Caulfield& Larsen 2002, 2). See seab piirangud keskvalitsusele KOV-ide suunalise koordineerimise osas ja võib viia vastuoludeni KOV-ide ja keskvalitsuse vahel (James& Nakamura 2014, 96; Ladner 2016, 321; Pratchett 2004, 362).

On erinevaid mehhanisme, kuidas keskvalitsus saab KOV-ide suunalist koordineerimist korraldada: hierarhiale tuginev mehhanism (aluseks Weberlik bürokraatia), turuloogikal põhinev mehhanism (aluseks neoinstitutsionaalne teooria) ja võrgutikul põhinev (aluseks võrgustiku teooria) (Verhoest & Bouckaert, 2005, 92; Adler 2001, 215; Peters 2015, 75-96; Laegreid et al. 2014, 266). Alljärgnevalt tuuakse välja mainitud koordineerimismehhanismide iseloomulikud tunnused.

1.1. Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism

Hierarhia- tüüpi koordineerimine on enamasti vertikaalne (Bouckaert et al. 2010, 24; Peters 2015, 12), erinevate tasandite vaheline ja tugineb autoriteedil ning võimul. See aitab keskvalitsuse soovitud tegevusi kohalikul tasandil ilma vastupanuta ellu viia ja elluviidud tegevuste täitmist kontrollida või monitoorida (Bouckaert et al. 2010, 37; Alexander 1995, 55), kuna tegevused, mida keskvalitsus läbi hierarhia- tüüpi koordineerimisega soovib KOV-ides ellu viia, on keskvalitsuse poolt regulatsioonides kohustusena ette nähtud (Alexander 1995, 38). Sageli on hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismide kasutamise keskvalitsuse poolne eesmärk panna KOV käituma nii, nagu see ilma regulatsioonis sätestatuna ja selle kontrolli võimaluseta ei oleks käitunud (Ibid).

Lisaks seadustele kasutavad keskvalitsused kohaliku tasandi koordineerimise tööriistana määruseid, mis täpsustab, kuidas kohalik tasand seadust täpselt täitma peab (Varney & Panara 2013, 380). Kokkuvõtvalt, keskvalitsuse poolt koostatud seadused ütlevad mida KOV-is peab tegema ja määrustes tuuakse välja kuidas seaduses sätestatud punkti täitma peab. Lisaks, juhtudel, kus keskvalitsus eraldab raha KOV-ile seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks, tekib keskvalitsusel õigus pandud ülesannete täitmise ja selleks eraldatud rahaliste vahendite eesmärgipärase rahakasutuse üle kontrolli teostada (Mäeltsemees 2016, 106; Ladner et al. 2016, 324). Teisisõnu, väga oluline roll hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi toimimise juures on seadustes ning määrustes ettenähtud tegevuste kontroll, nende täitmisest raporteerimine ja täitmise jälgimine (Laegreid et al. 2015, 935).

Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi miinusena saab välja tuua, et tihtipeale ei arvestata hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi rakendamisel kõikide osapoolte huvidega, kes koordineerimisest puudutatud saavad (Peters 1998, 298-299). Tuleb märkida, et KOV-e küll enamasti kaasatakse seaduste ja määruste väljatöötamisse, kuid KOV-ide kaasamine jätab seadusemuudatuse või määruse väljatöötamise algatanud keskvalitsuse siiski domineerivasse rolli (Varney& Panara 2013, 380), tänu millele ei puugi KOV-ide huvid enda seadusest tulenevate ülesannete seadmisel siiski piisavalt esindatud olla. Lisaks tekib hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanismi rakendamise korral küsimus KOV autonoomsuse riivamise kohta. Samas võib KOV-ide autonoomia ajas muutuda, kuna see sõltub administratiivsetest, poliitilistest, sotsiaalsetest ja eelkõige õiguslikest faktoritest (Lægreid et al. 2008, 94). Autonoomiat defineeriv õigus võib ajas muutuda just keskvalitsuse huvidest ja initsiatiivist lähtuvalt, kuna kesktasandil on võimalus seadusemuudatusi ellu kutsuda (Wilson & Game, 2002; Byrne, 1992; Stoker, 1991 viidatud Pratchett 2004, 362).

Hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanism on sobivaim kasutamiseks, kui keskvalitsus soovib keskselt ellu viia muudatusi, millede vajadus KOV-ide seisukohast puudub (Peters 1998, 298). Siinjuures on ohuks see, et kuigi hierarhia-tüüpi koordinatsioon tagab tegevuste elluviimise ja nende üle ka kontrolli, siis läbi seaduste pandud ülesandeid viiakse küll ellu, kuid sealjuures ei pöörata alati tähelepanu tegevuste kvaliteedile ja sisule, vaid pelgalt seaduse täitmisele (Laegreid& Rykkja 2015, 972). Lisaks, aina kiiremast elutempost tulenev vajadus muudatusi kiiresti läbi viia ühiskondades suureneb (Eggers 2008, 22), kuid hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi rakendamine on ajamahukas, seega kui muudatus on seadustesse või määrustesse sisse viidud, võib olla vajadus keskse regulatsiooni järele juba kadunud või on see oluliselt muutunud (Crisholm 1989, 65).

1.2. Turu- tüüpi koordineerimismehhanism

Turg on enda algupäralt koordineerimismehhanism, mis toob läbi hinnamehhanismi kokku nii kauba/teenuse ostjad kui müüjad. Turu- tüüpi koordineerimismehhanismi hakati rakendada, et vähendada riigi sekkumist elu korraldusse ja vähendada avaliku sektori kulusid (Peters 2015, 92-93; Painter & Pierre 2005, 1). Turu-tüüpi koordineerimismehhanismide rakendamise populaarsus kasvas *New Public Management* (NPM) rakendamisega avalikus halduses.

Võrreldes hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismiga, tõi NPM-i praktiseerimine kaasa tulemustele suunatud juhtimise tööriistade kasutamise. Sooviga hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismide kitsaskohti vähendada viidi ellu NPM reforme (Rechberger& Andessner 2014, 26; Crisholm 1989, 65). Näiteks vastupidiselt hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismile saab turgu kasutada, et koordineerida autonoomsete organisatsioonide vahelisi tegevusi, mis muidu omavahel kokku ei puutuks (Peters 2015, 92).

Turu kasutamine koordineerimismehhanismina toetub läbirääkimise protsessile (MacCarthaigh& Molenveld 2017, 663) ja selle üheks olulisemaks instrumendiks on lepingud (Peters 2015, 93). Lepingute olemus turu- tüüpi koordineerimismehhanismis on avalikus sektoris pigem suhteid reguleeriv, mille eesmärk on koordineerimise tagada, kuid mitte seda läbi viia, lisaks võib lepingu osapoolte vahel seada kvantitatiivseid eesmärke, et poliitilised liidrid saaksid monitoorida mingis valdkonnas tehtavate tegevuste efektiivsust (Cristensen et al. 2007, 19). Turu kasutamisel koordineerimismehhanismina on oluline, et keskvalitsus turu tekitamisel kasutaks läbi lepingute rahalist stiimulit, mille puhul KOV saab mingite tegevuste läbiviimise eest toetust, kaasfinantseerimist riigi poolt või on raha saamise eelduseks soovitud tegevuste läbiviimine (Bouckaert et al. 2010, 42).

Turu kasutamiseks koordineerimismehhanismina peab keskvalitsus seadma selged eesmärgid, kuid eesmärkide saavutamine tuleb jätta KOV-idele (Klijn & Koppenjan 2016, 7). Siinjuures on oluline mainida, et KOV-idel on enda autonoomsust silmas pidades mingil määral võimalik saavutamist vajavate eesmärkide seadmises (näiteks kvantitatiivsed lepingu osised) kaasa rääkida, nende üle kaubelda (MacCarthaigh& Molenveld 2017, 663). Samas, ei tekita turuloogika kasutamine alati osapooltes usaldust ning soovid teenuste ja nende eesmärkide osas võivad ajas muutuda (Johansson et al. 2016, 1016) ning võib tekkida olukord, kus KOV-i eesmärgiks saab hoopis eesmärgi ning mõõdikute täitmine omaette, mitte selle valdkonna tegelik arendamine (Laegreid et al. 2015, 935). Siiski tuuakse välja, et turule sarnaselt toimivate praktikate kasutamine avalikus sektoris ei ole enda eesmärke täitnud ja riigi sekkumise vähendamine ei ole avalikus sektoris olevaid probleeme lahendanud (Verhoest & Bouckaert 2005, 92 ; Haus & Sweeting 2006, 282), sest turuloogika kasutamine aitab probleeme kaardistada ja mõista, kuid mitte neid lahendada (Peters 2015, 93).

1.3. Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism

Sarnaselt turu- tüüpi koordineerimismehhanismile on võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi juures oluline nendes vabatahtlik osalemine, kuid see toimub teistel alustel. Eesmärkide saavutamiseks tehtavad tegevused lepivad keskvalitsus ja KOV-id omavahel ühiselt kokku (konsensuse põhimõttel), eesmärkide saavutamisel esile kerkivad probleemid lahendatakse samuti koostööna (Verhoest & Bouckaert 2005, 96; Peters 2015, 93; Bouckaert et al. 2010, 24). Võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanism ei ole rajatud keskvalitsuse ja KOV-ide alluvuspõhimõttele, kuna nende vaheline tegevuste koordineerimine ei tugine seadusandlusele ja regulatsioonidele, lisaks ei ole neil sellisel juhul omavahel tegevuste täitmise osas ka mingeid siduvaid kohustusi (nt konkreetsete tegevuste läbiviimiseks sõlmitud lepinguid) (Campell & Coulson 2008, 5; Moseley & James 2008, 118).

Soodne olukord võrgustikupõhiseks koostööks võib tekkida, kui keskvalitsuse ja KOV-ide eesmärgid ja huvid valdkondades kattuvad ning ei ole vajadust huviseid ametlikult sätestada (hierarhial või turuloogikal põhinevate mehhanismide kaudu), kuna selle eelduseks on vastastikune avatus ja usaldus (Lowndes 1999, 118). Võrgustikul põhineva koostöö instrumentideks on informatsiooni vahetamine, koos pakutavad teenused, kirjalikud kokkulepped koostöö osas (raamlepingud), koostöökogud, nõukogud, komisjonid (Moseley & James 2008, 119; Laegreid & Rykkja 2015, 485; Bouckaert et al. 2010, 46), mida luuakse, et oleks võimalik probleeme ja võimalikke lahendusi keskvalitsuse, selle organisatsiooni või KOV-ide piiridest laiemalt näha ja lahendada (van Thiel 2015, 322; Wilkins et al. 2016, 318; Vesalainen et al. 2017, 9).

Võrgustike kasutamisel koordineerimismehhanismina on puuduseid, mida peavad nendes osalevad keskvalitsus ja KOV-id mõistma ja võimalusel vältima. Esiteks, võrgustikega vastandatakse formaalsetele hierarhilistele keskvalitsuse ja KOV-ide koostöö kokkulepetele. Kuna mitteametlikele põhimõtetele rajatud koostöövormidel puudub koostöö toimimiseks vajalik institutsionaliseeritud, ametlik tugi ja vahendid (või on ajutised), on võrgustike peamiseks kitsaskohaks nende pikemaajaline elujõulisus ning tegevuste jätkusuutlikkus (Laegreid et al. 2014, 268). Teiseks, võtavad võrgustikupõhise koordineerimismehhanismi instrumentide kasutamine teiste koordineerimismehhanismide instrumentidega võrreldes osapooltelt rohkem ressursi (nt on vaja võrgustiku eestvedajat, mis suurendab eestvedava osapoole halduskoormust, ajalist panustamist) (Provan & Milward 2001, 415; O'Flynn 2008, 183). Sealjuures võib

võrgustikupõhiseks efektiivseks koostööks kaua aega minna, selle peab nõusse töötama, et see enda eesmärgi täitma hakkaks (Bouckaert et al. 2010, 30). Kolmandaks, juhul kui võrgustikud on ellu kutsunud mingeid siduvaid otsuseid vastu võtma, siis võib tekkida probleem võrgustikupõhisel koostööl rajatud otsuste legitiimsuses ja siduvuses teiste organisatsioonide ja tasandite suhtes. Samuti muudab võrgustik segaseks osapoolte vastutusjaotuse, kuna ei ole enam selge, kes täpselt milliste tegevuste elluviimise eest vastutab (Laegreid et al. 2014, 270-271). Viienda probleemina saab välja tuua, et keskvalitsuse initsiatiivil võib tekkida liialt palju erinevaid võrgustikke, kus KOV-id osalemist oodatakse. Selle tulemusena võib tekkida olukord, kus KOV-idele ei ole enam võimalik kõikidesse võrgustikesse inimest esindajaks määrata, kuna ta on juba samal ajal teis(t)e koostöövõrgustikega hõivatud (Huxham & Vangen 2008, 35).

Võrgustikupõhise koordineerimise probleemiks on ebaühtlus erinevates kohalikes üksustes, sest mida suurem on õigus iseseisvale kohalikele kaalutlusele, seda suurem on tõenäosus, et esinevad variatsioonid võrgustike töös kohalikul tasandil (Baldersheim & Ståhlberg 2002, 75). Keskvalitsuse jaoks on oluline ülevaade ja teataval määral kontroll, mida täpselt võrgustikena moodustatud koostöövormides tehakse (van Sluis & Marks 2014, 179) ning tihti kasutataksegi võrgustikke just kontrolli taassaavutamiseks (Roberts 2011, 677; Halligan 2006 viidatud van Thiel & Yesilkagit 2008, 138), kuid laia kohaliku kaalutluse korral on kontrolli keeruline saavutada.

Vaatamata tõendusmaterjali vähesusele võrgustike eesmärkide täitmise ja kasutamise efektiivsuse kohta (Provan & Milward 2001, 415), kasutatakse hierarhia- tüüpi ja turu- tüüpi koordineerimismehhanismide instrumentide asemel üha enam keskvalitsuse ja KOV koostöö alusena just võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi instrumente (Sorensen & Trofing 2007, 2; Laegreid et al. 2014, 1; Laegreid et al. 2015, 934). Võrgustikupõhine lähenemine võimaldab keskvalitsusel suurendada KOV-id mõju ja vastutust nendes küsimustes, kus KOV-id seda vajavad (Eggers 2008, 25). Vaatamata kriitikale võrgustikupõhise koordineerimismehhanismi kohta saab öelda, et võrgustikupõhisel koordineerimisel tugineva koostöö praktiseerimine kohalikul tasandil aitab siseturvalisuse valdkonnas erinevate organisatsioonidel tulemuslikult koos töötada (Guarneros- Meza & Martin 2014, 112; Laegreid & Rykkja 2015, 485).

Võrgustikupõhise koordineerimismehhanismi instrumentide eduka kasutamise eelduseks on keskvalitsuse ja KOV-ide arusaam, et võrgustike kasutamise puhul on valdkondade teemade ja teenuste juhtimiseks ja suunamiseks äärmiselt olulised eestvedava keskvalitsuse teenistujate oskused (näiteks kaasamise ja läbirääkimise oskused) (Eggers 2008, 26). Koostöövõrgustike eduka

toimimise eelduseks on ka usaldus keskvalitsuse ja KOV-i vahel. Usalduseta toimivad vaid formaalsed toimingud võrgustikus, kuid sellisel juhul ei täideta võrgustikuna koostöötamise eesmärke ning tegemist pigem nii keskvalitsust kui KOV-e kurnava koostöövormiga (Lowndes 2008, 118).

Igal eelpool väljatoodud koordineerimismehhanismil on oma tugevused ja nõrkused. Erinevat tüüpi koordineerimismehhanisme saab keskvalitsuse ja KOV-ide vahel rakendada ja rakendatakse korraga, neid teineteisega sobitades, erinevaid elemente kombineerides. See aitab vähendada erinevate mehhanismide negatiivseid mõjusid, võrreldes sellega, kui neid üksikult rakendada. Koordineerimismehhanismide kombinatsiooni kasutamine sõltub suurel määral poliitilistest, administratiivsetest muutujatest ja sellest, millist probleemi läbi koordineerimise lahendada soovitakse (Laegreid et al. 2014, 273).

2. KOHALIKE OMAVALITSUSTE AUTONOOMIA

Keskvalitsuse ja KOV-ide koostööd mõjutab enim KOV-ide autonoomia (Clark 1984; Ladner 2016; Pratchett 2004; Campell & Coulson 2004). KOVid ei ole keskvalitsusest absoluutselt autonoomsed, kuna kohalike omavalitsuste ülesehitus, õigused ja kohustused on määratud parlamendi poolt seadustes (Wilson & Game, 2002; Byrne, 1992; Stoker, 1991 viidatud Pratchett 2004, 362; James & Nakamura 2014, 96; Ladner et al. 2016, 321). Teisisõnu sõltub kohalike omavalitsuste autonoomia ulatus suures osas sellest, kuidas seadusandlus kohalike omavalitsuse autonoomiat ehk nende õiguseid ja kohustusi ette näeb (Clark 1984, 196; Lægreid et al. 2008, 94). Avalike sektori organisatsioonide (sh KOV-ide) autonoomia võib ajas muutuda, kuna see sõltub lisaks õiguslikule määratlusele ka administratiivsetest, poliitilistest ja sotsiaalsetest faktoritest ning kaasatus organisatsioonide vahelistesse koostööformaatidesse võib vähendada KOV-ide autonoomiat (Lægreid et al. 2008, 94), sest sellega on teistel osapooltel ligipääs teataval määral KOV eelarvelistele ja organisatoorsele otsustele (Lægreid et al. 2015, 936).

2.1. Kohalike omavalitsuste autonoomia ideaaltüübid

Seadusandlus sätestab KOV autonoomia (Wilson & Game 2002; Byrne 1992; Stoker 1991 viidatud Pratchett 2004, 362), kuid selle sügavus sõltub erinevatest näitajatest (Ladner et al. 2016, 326). Antud töös käsitletakse KOV-ide autonoomiat Clark'i (1984) ja Pratchett'i (2004) poolt väljatoodud kahe võime (KOV algatusvõime ja puutumatus võime) käsitlusest, millede kaudu on võimalik KOV autonoomiat defineerida. Lisaks tuuakse Ladner'i ja teiste (2016) poolt välja autonoomia aluseks olevate kahe võime indikaatorid, mille kaudu saab iseloomustada KOV autonoomiat kui kombinatsiooni algatusvõimest ja puutumatusesest. Tabelis 1 on välja toodud antud võimete alla kuuluvad kriteeriumid ja Tabel 1-le järgnevalt on välja toodud kriteeriumite kirjeldused.

Tabel 1. KOV autonoomia kriteeriumid

Algatusvõime
Institutsionaalne sügavus
Funktsioonide ulatus
Poliitiline valikutegemise õigus
Fiskaalautonoomia
KOV-i omatulu eelarves
Rahalaenamise autonoomia
Organisatoorse autonoomia ulatus
Puutumatus
Õiguses sätestatud KOV iseseisvus
Keskvalitsuse kontroll KOV-ide üle
KOV mõju keskvalitsuse otsustele

Allikad: Clark 1984; Pratchett 2008; Ladner et al. 2016

Koostaja: autor

Algatusvõime (inglise keeles *initiative*) tähendab siinkohal KOV võimekust ja kompetentsi ellu viia ülesandeid, mis on KOV-i enda huvidest lähtuvalt vaja ellu viia, mitte ülesandeid, mida keskvalitsuse huvidest lähtuvalt on vaja ellu viia. Siinjuures tuuakse välja, et algatusvõime juures on üheks olulisemaks kriteeriumiks fiskaalotsuste tegemise õigus ja võimekus (maksude seadmisest kuni eelarve koostamise ja eelarveliste prioriteetide seadmiseni), kuna ilma rahaliste vahenditeta ei ole võimalik formaalset, institutsionaalset autonoomiat ellu viia.

Ladner ja teised (2016) toovad välja, et algatusvõime alla kuuluvad:

- Institutsionaalne sügavus- teisisõnu kui sõltumatu on kohalik omavalitsus tegema otsuseid selle kohta milliste valdkondade ja teenuste pakkumisega ta tegeleb ja millistega mitte? Kas ta võib endale võtta mistahes ülesandeid mida täita või on KOV-ile seatud piiranguid ülesannete osas, mida ta täidab;
- funktsioonide ulatus- mida KOV ise täidab, kas enda vahenditest ise rahastades või KOV teenistujate poolt läbiviidavad, tehtavad tegevused, mis ei järgi keskvalitsuse suuniseid;
- poliitiline valikutegemise õigus- mil määral KOV-il on mõju otsustamiseks teenusepakkumise aspektide üle või on teenuste osas ettenähtud kriteeriumid, mida see täitma peab;
- fiskaalautonoomia- mil määral võib KOV makse seada;
- KOV-i omatulu osa eelarvest- maksud, tasud, müügid;

- rahalaenamise autonoomia- mil määral on KOV-ile rahalaenamine ja laenuraha kasutamine piiratud;
- organisatoorse autonoomia ulatus- mil määral võib KOV enda inimesi ametikohtadele valida (vastandiks on see, et kõrgemalt tasandilt otsustakse KOV-ides töötavad isikud).

Puutumatus (inglise keeles *immunity*) defineeritakse kui kohalikul võimu toimimist ilma kesktasandi kontrolli võimaluseta. Tihti on selle aluseks põhiseadus või teistes seadustes defineeritud KOV-ide iseotsustusõigus. Puutumatus alla kategoriseeritakse ka KOV-ide mõjujõud keskvalitsuse KOV suunaliste otsuste mõjutamiseks (Ladner et al. 2016, 326). Ladner ja teised (2016) toovad välja, et puutumatus alla kuuluvad:

- õiguslik KOV iseseisvus- põhiseaduses ja teistes seadustes KOV autonoomiat kinnitavad sätted;
- kontroll- KOV-ide suunalise regulaarse kontrolli määr kõrgema tasandi poolt;
- mõju keskvalitsusele- kas KOV-il on mõjujõudu sekkuda keskvalitsuse otsustusesse (nt seadused mida keskvalitsus välja töötab ja mis KOV-ide ülesandeid puudutavad), mida kesktasand KOV suhtes teeb.

Järgnevalt tuuakse töös välja neli KOV autonoomia ideaaltüüpi, mis tuginevad Clark'i (1984) poolt väljatoodud võimete (algatus ja puutumatus) võimalikele kombinatsioonidele. Clark'i (1984) mudelit on täiendatud Pratchett (2004) ja Ladner ja teised (2016) väljatoodud ideaaltüüpide võimete täpsustustega.

Tabel 2. KOV ideaaltüübile vastav algatusvõime ja puutumatus võime

KOV ideaaltüüp	KOV algatusvõime	KOV puutumatus võime
Ideaaltüüp 1	+	+
Ideaaltüüp 2	-	-
Ideaaltüüp 3	+	-
Ideaaltüüp 4	-	+

Allikad: Clark 1984; Pratchett 2008; Ladner et al. 2016; Bailey & Elliott 2009

Koostaja: autor

Esimese ideaaltüübi kohaselt on KOV-idel mõlemad võimekused, algatusvõime ja puutumatus kõrgema tasandi otsustest või valitsemisest. See tähendab, et neil on muuhulgas õigus luua endale õigusakte, millega kohalikku elu korraldada ja võimalus kohalikule kaalutlusele, milliste

teemadega on vaja tegeleda. Lisaks õiguslikule ja institutsionaalsele vabadusele on nad rahaliselt autonoomsed, st teenivad ise tulu läbi enda tegevuse, kohalike maksude kogumise ja müükide. Neil ka suur laenamise vabadus ning võivad enda tulusid vastavalt kohalikule kaalutlusele kasutada seal, kus nad vajalikuks peavad. Nad otsustavad, milliseid teenuseid ja kuidas nad neid elanikkonnale osutavad, sealjuures on keskvalitsusel vähe võimalusi KOV-ide kontrollimiseks, kuna nende autonoomia on tagatud põhiseaduse ja teiste seadustega. Antud ideaaltüübi korral ei saa keskvalitsus otsustada KOV-i personalivalikute üle, kuna teenistujad valitakse kohalikul tasandil. Sellise tüübi juures on KOV-idel mõju keskvalitsuse otsuste üle, mis keskvalitsus tema suunal teeb. (Ladner et al. 326- 327; Clark 1984, 200)

Teise ideaaltüübi kohaselt on kohalik võim keskvalitsuse käepikendus ja KOV-e kontrollitakse pidevalt, kasutades hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi. Antud ideaaltüüp on vähim autonoomiat omav, kuna KOV-id viivad ellu keskvalitsuse korraldusi ja peavad nende elluviimisest aru andma, ise omamata mingit võimu kohaliku algatuse osas (Clark 1984, 198; Pratchett 2004, 363). Siinjuures on oluline märkida, et keskvalitsus näeb ette nii teenused, mida KOV osutama/korraldama peab, kui ka nende teenuste tasemed. Seega antud ideaaltüübi korral sõltub KOV keskvalitsusest õiguslikult, institutsionaalselt ja rahaliselt ning KOV-il ei ole mõjujõudu keskvalitsuses tehtavate otsuste osas. (Ladner et al. 2016 326-327; Clark 1984, 199)

Kolmas ideaaltüüp toob välja, et KOV-id toimivad enda soovidest lähtuvalt, kuid nende otsused ja tegevused on kõrgema tasandi valitsuse kontrolli all (Clark 1984, 199). Seega on neil institutsionaalselt, rahaliselt õigus otsustada milliseid teenuseid ja kuidas neid elanikkonnale osutatakse, kuid neid kontrollib süsteemselt kõrgem tasand seadustes ja lepingutes ettenähtud teenuste osutamise suhtes. Taolisel juhul võib keskvalitsus KOV-e liita kui see peaks vajalik olema. Lisaks ei ole antud ideaaltüübi puhul KOV-il kesktasandi suhtes väga suurt mõjujõudu. (Ladner et al. 2016, 326-327)

Vastavalt neljandale ideaaltüübile ei ole KOV-il võimu kohaliku algatuse osas, sest ülesanded seatakse neile keskvalitsuse poolt. Samas, nende autonoomia on tagatud seadusega ja neid ei kontrollita enam siis kui nende ülesanded juba paika pandud või kõrgema tasandiga kokku lepitud (Clark 1984, 198). Antud ideaaltüüp on üks vähim autonoomiat omav ideaaltüüp, kuna autonoomia osas on algatusevõime omamine on olulisem kui puutumatus võime omamine (Ladner et al. 2016, 326). Nendes puudub lisaks institutsionaalse ja õiguslikule autonoomiale ka finantsautonoomia (Clark 1984, 198).

3. KOV AUTONOOMIA JA KOORDINEERIMIS- MEHCHANISMID

Järgnevalt toob töö autor välja seosed kahe eelnevalt välja toodud teoreetilise käsitluse vahel, vaadeldes KOV autonoomia iseloomulikest kriteeriumitest lähtuvaid keskvalitsuse võimalikke koordineerimismehhanisme. Alljärgnev süntees on kokku võetud Tabelis 3.

Tabel 3. Üldjuhul KOV autonoomia ideaaltüübile vastav keskvalitsuse ja KOV vaheline koordineerimismehhanism

KOV autonoomia ideaaltüüp	Üldjuhul keskvalitsuse ja KOV vaheline koordineerimismehhanism
Ideaaltüüp 1	Võrgustiku- tüüpi
Ideaaltüüp 2	Hierarhia-tüüpi
Ideaaltüüp 3	Võrgustiku- tüüpi ja hierarhia- tüüpi
Ideaaltüüp 4	Turu- tüüpi ja hierarhia- tüüpi

Allikad: Verhoest & Bouckaert, 2005; Adler 2001; Peters 2015; Clark 1984; Ladner et al. 2016)
Koostaja: autor

Lähtuvalt KOV autonoomia ideaaltüübi 1 kirjeldusest, kus kohalikel omavalitsustel on lai autonoomia nii algatuse võime kui puutumatus võime osas, on peamiseks koordineerimismehhanismiks võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism. Sellisel juhul võivad KOV-id kehtestada endale õigusakte, pakkuda selliseid teenuseid, mille järgi kohalikel inimestel vajadus on ning sellisel tasemel nagu KOV õigeks peab. Antud ideaaltüübi KOV-id on lisaks õiguslikule, institutsionaalsele vabadusele ka rahaliselt autonoomsed, mis tähendab, et nad võivad ise kohalikke makse seada, enda vara müüa ja raha laenata. Lisaks otsustatakse antud juhul KOV-ides kõik eelarvelised otsused raha suunamises KOV-i poolt. Antud ideaaltüübi KOV-e ei ole keskvalitsusel üldjuhul õigus kontrollida, kuna nende lai autonoomia on põhiseaduse ja teiste seadustega tagatud. Antud juhul on KOV-idel keskvalitsuse otsuste osas suur sõnaõigus, seega ei saa ilma KOV-ide nõusolekuta talle ülesandeid läbi seaduste panna. (Ladner et al. 2016 326- 327; Bailey & Elliott 2009, 442). Sellise KOV ideaaltüübi korral on vajalik, et keskvalitsus ja KOV

ühistegevustes kokku lepiksid, kuid selle eelduseks on omakorda, et probleeme ja vajadust tegutseda näeksid nii keskvalitsus kui KOV (Lowndes 1999, 118).

Lähtuvalt KOV autonoomia ideaaltüübi 2 kirjeldusest, kus nii algatusvõime ja sõltumatus KOV-ides on oluliselt piiratud, saab öelda, et peamiseks koordineerimismehhanismiks on hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanism. Sellisel juhul on KOV-d ka õiguslikult, institutsionaalselt ja rahaliselt kesktasandist sõltuvad. KOV-ides pakutakse teenuseid sarnaselt teistele KOV-idele ning kohalikke erisusi keskvalitsuse poolt ei aktsepteerita. KOV-id peavad aru andma enda teenusepakkumisest ja selle vastavusest keskvalitsuse poolt ettenähtud normidele. (Ladner et al. 326-327). Antud juhul seavad seadused ja selle alusel kehtestatud määrused ette KOV-ide funktsioonid ning kohalik kaalutusõigus nende osas puudub (Clark 1984, 198; Pratchett 2004, 363). Seda tüüpi KOV-ide suunaline koordinatsioon vaid vertikaalne, kuna KOV-idel ei ole keskvalitsuse otsuste suhtes mõjuvõimu (Ibid).

KOV-ide autonoomia ideaaltüüp 3 korral, kus KOV-idel on suur algatusvõime, kuid puutumatus võime on piiratud, on peamiseks koordineerimismehhanismideks hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism ja võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism. KOV-id toimivad enda soovidest lähtuvalt, kuid nende otsused ja tegevused mis seadustest tulenevad on keskvalitsuse kontrolli all (Clark 1984, 199). Keskvalitsus kontrollib KOV-e nende teenuste osas, mida keskvalitsus on KOV-ide kohustusena ette näinud. Samas, võivad KOV-id lisaks osutada teenuseid, mida nad kohalikust vajadusest lähtuvalt õigeks peavad. KOV-idel on õigus seada kohalikke makse, müüa enda vara ja võtta laenu. Keskvalitsuse delegeeritud ülesannete täitmiseks annab keskvalitsus rahalise katte, kuid ülejäänud eelarve osas on neil endal õigus otsustada, kuhu raha suunata. Taolisel juhul ei ole KOV-ide nimekirja sätestatud põhiseaduses ja sellest tulenevalt võib keskvalitsus KOV-e liita kui see peaks vajalik olema. Lisaks ei ole antud ideaaltüübi puhul KOV-il keskvalitsusesuhtes väga suurt õiguslikku mõjujõudu. (Ladner et al. 2016, 326-327). Seega, on antud juhul võimalik rakendada hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi keskvalitsuse soovitud tegevuste KOV poolseks korraldamiseks, sätestades KOV poolse kohustusliku tegevuse seaduses. Samas on võimalik kasutada ka võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuna antud juhul on KOV-idel õigus tegeleda temadega, milledes KOV-ide huvid kattuvad keskvalitsusega ja milledes on vajalik KOV omapärasest tulenevate aspektidega arvestada (Verhoest & Bouckaert 2005, 96; Peters 2015, 93; Bouckaert et al. 2010, 24).

KOV autonoomia ideaaltüüp 4 korral, kus KOV-idel puudub algatusvõime, kuid nad omavad puutumatust keskvalitsusest (Clark 1984, 198), on sobivaimaks koordineerimismehhanismideks turu-tüüpi ja hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanismid. Antud ideaaltüüp on üks vähimat autonoomiat omav, kuna algatuse võime on KOV-ide autonoomia osas olulisem näitaja kui puutumatus kõrgemast tasandist (Ladner et al. 2016, 326). Selle autonoomia ideaaltüübi osas on kõik tegevused kohalike omavalitsustele määratud keskvalitsuse poolt, kuid tegevuste läbiviimise suhtes KOV-e ei kontrollita kui nende ülesanded on kõrgema tasandiga kokku lepitud (Clark 1984, 198). Sellisel juhul on KOV-idel sõnaõigus keskvalitsuse otsuste osas, mis KOV-e puudutavad ja nad saavad keskvalitsusega soovitud tulemuste osas läbi rääkida. Seega kasutatakse ühelt poolt ülesannete seadmiseks hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuid kuna KOV-idel on suur autonoomia keskvalitsusest ja teatav mõjujõud keskvalitsuse otsuste suhtes, mis see KOV suunas teeb, siis läbirääkimise protsessis kasutatakse turu- tüüpi koordineerimismehhanismile omaseid instrumente. Antud juhul nähakse ette lepingutes tegevuste eesmärgid ja tegevuste läbiviimiseks ning eesmärkide saavutamiseks eelarvelised vahendid KOV-ile.

Siinkohal on vajalik mainida, et eelpool toodud KOV autonoomiate ideaaltüüpide juures on välja toodud peamiselt rakendatavad koordineerimismehhanismid, kuid väga tihti kasutatakse erinevat tüüpi koordineerimismehhanisme koos, et nende üksikult kasutamise võimalikke kitsaskohti vähendada (Laegreid et al. 2014, 273). Seega ei välista raamistik olukorda, kus lisaks antud töö Tabeli 3 välja toodud üldjuhul kasutatavatele koordineerimismehhanismidele lisaks kasutatakse ka teisi koordineerimismehhanisme samaaegselt.

4. KOV- JA KESKVALITSUSE TEGEVUS EESTI TULEOHUTUSE ALASES ENNETUSTÖÖS

4.1. Tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimise raamistik Eestis

Eesti haldussüsteem on kahetasandiline, jagunedes keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse tasanditeks. Eestis on 15.02.2018 seisuga kokku 79 KOV-i, neist 15 linna ja 64 valda. Kohalikud omavalitsused võivad moodustada kohalike omavalitsuste liite, mis esindavad kõiki liikmeid suhtluses riigiasutustega (KOV liitude seadus). Avaliku teenistuse seaduse (ATS) alusel on kohaliku omavalitsuse üksuse asutused valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei; valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega; osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena valla- ja linnavalitsuse amet; valla või linna ühisamet. VVS § 39 lg 3 ütleb „*Keskvalitsuse valitsusasutused on ministeeriumid, Kaitsevägi ja Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused*“.

Avaliku teenusena on defineeritav käesoleva töö kontekstis tuleohutuse alane ennetustöö, kuna keskvalitsuse või selle valitsusasutused ja kohalikud omavalitsuse üksused pakuvad avalikke teenuseid, mis vastavalt Rahandusministeeriumi teenuste kaardistamise juhendis (2018) väljatoodud definitsioonile on avalike ülesannete täitmisel osutatav teenus, see on suunatud avalike hüvede pakkumisele, avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või põhiõiguste, -vabaduste ja huvide kaitsele.

Päästeseadus defineerib päästesündmuse ennetamise (ennetustöö) päästeasutuse (antud juhul PääA) ülesandeks. Pää PD kk 27.02.18 nr 1.1-3.1/84 Lisa 1 „Päästeameti strateegiliste mõõdikute põhimõisted“ defineerib ennetustööd kui „*inimeste teadlikkuse ja valmisoleku tõstmine päästesündmuse ärahoidmiseks, päästesündmuseks valmistumiseks ning esmaseks kahjusid vähendavaks käitumiseks päästesündmuse korral*“.

Antud töö eesmärgi täitmiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks vaadeldakse antud töös ennetustööd tulekahjude ärahoidmise kontekstis, mitte päästesündmuseks valmistumiseks

vajalikele tegevuste osas, mis võivad osutada oluliseks tulekahju toimumise ajal (näiteks tuletõrje veevõtu kohtade olemasolu tagamine).

Läbi kohustuste seadustes ja nende alusel kehtestatud õigusaktide saab vaadelda, milliseid ülesanded defineerib seadus KOV-ide ülesannetena ja milliseid keskvalitsuse ülesannetena. Seega jagunevad avalikud teenuste pakkumisest tulenevad ülesanded riiklikeks ülesanneteks ja omavalitsuslikeks ülesanneteks (Taluste 2010, 4). Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseadusele (PS), Kohaliku Omavalitsuse Korralduse seadusele (KOKS) ja Halduskoostöö seadusele (HKTS) saab kohalike omavalitsustele pandavate ülesannete aluseks olla vabatahtlikud võetud ülesanded (need on ülesanded, milliseid KOV enda soovidest ja elanike vajadustest tulenevalt soovivad ellu viia, et kohaliku elu parimal viisil korraldada), olemuslikult KOV ülesanded (ehk ülesanded, mis on KOV-idele kohustusena erinevates seadustes neile ette nähtud ja riiklikud ülesanded (mille täitmine on delegeeritud KOV-idele kas seaduses või halduslepinguga). Siinjuures kehtib võimalike KOV-idele delegeeritavate ülesannete osas piirang, kuna riik ei tohiks loomult enda ülesandeid KOV-idele läbi seaduste või lepingute delegeerida (Taluste 2010, 6). Nendeks ülesanneteks näiteks on need, mis peaksid olema üleriigiliselt lahendatud ühtemoodi, mille kohta ei ole vaja kohalikku eripäraga arvestada, näiteks liiklusreeglid (Madise 2001, 40).

Tuleohutuse teemade koordineerimiseks kasutatakse lisaks seadustele mitmeid erinevaid koordineerimismehhanismide instrumente. Projekti „500 kodu tuleohutumaks kasutatakse riskirühmades elukeskkonna tuleohutuse parandamiseks (peamiseks fookuseks on üksi elavad eakad ja paljulapselised pered). Projekti rahastab keskvalitsus 1,5 miljoni euroga ja sama suurt panust oodatakse ka KOV-idelt, kuid KOV-ide osalemine ja panustamine projektis on vabatahtlik. Lisaks toimub muuhulgas tuleohutuse teemade koordineerimiseks erinevaid koostöövõrgustikke, siinkohal võib välja tuua maakondlikud turvalisuse nõukogud, kus arutatakse kõikide maakonna KOV-ide esindajaid kaasates erinevaid maakonna turvalisuse teemasid, sealhulgas tuleohutuse alase ennetusega seotud küsimusi ja tehtavaid tegevusi.

4.2. Metoodika ja valim

Magistritöö analüüsi raamistikuks on antud töö peatükis 3 väljatoodud KOV autonoomiast tulenevad kriteeriumid koordineerimismehhanismide kasutamiseks. Raamistik põhineb üldistel KOV autonoomia tingimustel, mille alusel koordineerimismehhanisme rakendatakse. Magistritöö

eesmärgi täitmiseks viis autor läbi dokumendianalüüsi (seadused, põhimäärused, lepingud, arengukavad) ja perioodil 22.02.2018 kuni 20.03.2018 11 poolstruktureeritud intervjuud. Intervjuudest 5 viidi läbi KOV (intervjuude tsitaatides väljatoodud kui KOV) esindajatega ja 6 Siseministeeriumi ning PääA teenistujatega (intervjuude tsitaatides väljatoodud kui KV).

Intervjueeritavate valikul tugines autor põhimõttele, et keskvalitsuse erinevad tasandid (Siseministeerium, PääA) oleksid esindatud ning PääA puhul oleks esindatud erinevad PääA regionaalsed päästekeskused ja igast päästekeskuse teeninduspiirkonnas oleks esindatud vähemalt üks KOV.

KOV-ide intervjueeritavate valikul tugines töö autor lisaks regionaalsele kriteeriumile sellele, et KOV erinevate valdkondade (nt ehitus, planeerimine, sotsiaalvaldkond, üldjuhtimine) esindajad, kes tuleohutusealaste teemadega kokku puutuvad, oleksid intervjueeritud. Lisaks olid intervjueeritud KOV-ide esindajad erineva rahvaarvu ja pindala suurusega KOV-idest (Pärnu linn, milles on ligikaudu 50 000 elanikku ja Haljala vald, milles umbes 4300 elanikku).

Pool-struktureeritud intervjuusid kasutati, kuna nende eeliseks on võimalus küsida lisaküsimusi üles kerkivate teemade kohta, mis jäävad arusaamatuks ning millest autor leiab, et uurimustöö eesmärgil on vaja sügavamad teadmised (Rubin 1995, 202). Intervjueeritavate mõtted ja seisukohad on empiirilises osas jooksvalt välja toodud. Pool-struktureeritud intervjuude küsimustiku koostamisel tugines autor koordineerimismehhanismide teoreetilistele käsitlusele ja KOV autonoomia teoreetilistele käsitlustele. Dokumendianalüüsist saadi eelkõige infot seaduste kasutamisest koordineerimismehhanismina ning KOV-ide ja PääA vahel sõlmitavate lepingute sisu kohta, mis on koordineerimismehhanismi tuvastamiseks vajalik.

4.3. Koordineerimine Eesti keskvalitsuse ja KOV-ide vahel tuleohutuse ennetustöös

Eesmärgiga selgitada välja Eesti KOV-ide vastavus autonoomia ideaaltüübile tuleohutuse alases ennetustöös, analüüsitakse KOV-ide autonoomia ulatuse määratlemiseks Eestis seadusandluses ja läbiviidud intervjuude põhjal KOV-ide õiguseid ja kohustusi antud töö Tabelis 1 väljatoodud kriteeriumite osas. Seejärel analüüsitakse vastavalt antud töö 1. peatükis väljatoodud teoreetilistele alustele koordineerimismehhanismidele instrumentide esinemine keskvalitsuse ja KOV vahelises tuleohutuse alases ennetustöö koordineerimisel.

4.3.1. Eesti KOV-ide algatusvõime ja puutumatus võime

Lähtuvalt Tabelis 1 väljatoodud teoreetilisele raamile saab KOV-ide algatus- ja puutumatusvõimet kirjeldada läbi järgmiste kriteeriumide – institutsionaalne sügavus, funktsionaalne ulatus, poliitilise valiku tegemise õigus, fiskaalautonoomia, raha laenamise autonoomia, organisatoorse autonoomia ulatus. Puutumatus võimet saab kirjeldada läbi õiguses sätestatud KOV iseseisvuse, keskvalitsuse KOV suunalise kontrolli ja KOV mõjujõu keskvalitsuse otsuste suhtes, mida keskvalitsus KOV suunal teeb. Järgnevalt analüüsib autor Eesti KOVide algatus- ja puutumatus võimet tuleohutuse ennetustööl nimetatud kriteeriumide alusel. KOV tuleohutuse autonoomia hinnangu andmiseks ja selle valideerimiseks on dokumendianalüüsist ja intervjuudest lähtuvaid tulemusi võrreldud Ladner ja teiste (2016) väljatoodud Eesti üldise KOV autonoomia algatusvõime ja puutumatus võimetele antud hinnangutega, milles on võrreldud Eesti KOV-ide autonoomiat 38 riigiga. Sellest tulenevalt on autor andnud hinnangu (madal, keskmine, kõrge) Eesti KOV-ide autonoomia kasutamise õiguse ja selle rakendamise kohta tuleohutuse alases ennetustöös.

Institutsionaalset sügavust kirjeldab KOV võime teha otsuseid, milliste teemadega ta tegeleb ja milliste teemadega ei tegele. Siinkohal on eelkõige mõeldud, kas KOV võib tegeleda teemade ja teenustega, mida keskvalitsus on KOV-idele ette näinud või KOV-id võivad kohalikest vajadusest ise teenuste osutamise üle otsustada, sealjuures ei pruugi selle teenusega ükski teine valitsustasand tegeleda. Vastavalt EV Põhiseadusele (PS) võivad kohalikud omavalitsused Eestis tegutseda iseseisvalt ja korraldada kohaliku elu mistahes valdkonnas viisil, mis ei lähe seadustega vastuollu. KOV võib pakkuda selliseid teenuseid, mida sõltuvalt kohalikest vajadusest on vaja pakkuda (Mäeltsemees 2016, 88; Ladner et al. 2016, 326). Vastavalt KOKS-ile võivad KOV-id välja anda määruseid, mis sätestavad kohaliku elu korraldust. Eestis sätestavad KOV-id tuleohutuse alase ennetusega seotud teemasid nii heakorra eeskirjades kui jäätmekäitluseeskirjades, kus määratakse, millisel ajal tohib lõkkeid teha ja milliseid jäätmeid tohib/ei tohi põletada. Seega arvestades teatavat õigust tuleohutusealase teemadega tegeleda kuid sealjuures omamata ise regulatsiooni õigust tuleohutusnõuete kehtestamiseks KOV-is, saab öelda, et institutsionaalne sügavus tuleohutuse ennetuses on Eestis pigem keskmine.

KOV funktsioonide ulatust kirjeldavad tegevused mida KOV ise täidab, kas enda vahenditest rahastades või KOV teenistujate poolt läbiviidavad tegevused, mis ei tulene keskvalitsuse vastavatest suunistest. Siinjuures on lisaks oluline teenuste erinevate etappide (planeerimine,

elluviimine, järelevalve) läbimine KOV-is. Eestis on tuleohutuse alane ennetustöös funktsioonide ulatus pigem kõrge, kuna hoolimata vastava seadusliku nõudeta tegelevad KOV-id erinevatel viisidel tuleohutuse alase ennetustööga, parandades tuleohtlikku olukorda, näiteks küttekoldeid korrastades. Projekti „500 kodu tuleohutumaks“ raames kaardistatakse koos PÄA-ga kodud, kus tuleohtlikku olukorda on vaja parandada, seejärel finantseerivad KOV-id ise enda vahenditest osade kodude tuleohutuse seisukorra parandamist. Antud projekti raames on KOV-il õigus teha ehitajale järelevalvet, kas tuleohtlik olukord sai projekti käigus parandatud, selleks võivad nad kaasata PÄA kompetentsi. Enne nimetatud projekti ellukutsumist on KOV-id samuti tuleohutuse alase ennetusega tegelema.

„Oleme olnud seisukohal et, pigem ennetada kui, kui tegeleda tagajärgede ja seetõttu me oleme viimasel viiel aastal kindlasti, kui mitte natuke kauem aastaid aidanud riskirühmi, korrastanud küttekoldeid ja elektrisüsteeme ja seda valla eelarvest.“ (KOV2)

Poliitilist valiku tegemise õigust kirjeldab KOV-ide õigust otsustada teenusepakkumise aspektide üle või on teenuste osas keskvalitsuse poolt ettenähtud kriteeriumid, mis tasemele teenus KOV-is vastama peab. Poliitilise valiku tegemise õigus on Eesti KOV-ides võimaldatud osaliselt. Seda esiteks põhjusel, et tuleohutuse alase ennetusega seotud tegevusi tuleneb nii seadusest, ehk kindlad tegevused mida KOV tuleohutuse alase ennetuses peab jälgima, kuid samas on mitmeid tegevusi, milleks KOV-idel otsene kohustus puudub, vaid tulenevalt kohalikust kaalutlusest otsustavad tuleohutuse alastes teemades osalemise. Kuna tuleohutuse seadus (TuOS) sätestab, et KOV peab ehitusprojektide ja hoonete kasutuslubade tuleohutusliku kooskõlastuse saama PÄA-lt, siis selles osas kohalik kaalutusõigus puudub. Siinjuures tuleb mainida, et vastavalt TuOS-i muudatuse VTK-le¹ soovitakse KOV-ile lisada kohustust eramute tuleohutusliku hinnangu andmiseks, projektide ja hoonete vastavust kehtestatud tuleohutusnõuetele ning avaliku ürituse toimumine kooskõlastada muuhulgas ka tuleohutuse aspektist. Seega on KOV-idele kohustus hinnata vastavust nõuetele, kuid samal ajal nad tuleohutuse nõudeid kehtestada ei tohi.

Kuigi KOV-id ei saa kaasa rääkida tuleohutuse nõuete kehtestamisel, mis on üks tuleohutuse alase ennetustöö meede, saavad nad kaasa rääkida PÄA poolt KOV-i territooriumil tehtavate tuleohutuse ennetustegevustes. Tihti küsib PÄA KOV-idelt sisendit, et milliste teemadega ja kus ja milliseid ennetustegevusi oleks vajalik teha. Lisaks on projekti 500 kodu tuleohutumaks raames mitmeid

¹ Väljatöötamiskavatsus

erinevaid poliitilise valiku kaalutlused KOV otsustada. KOV-id saavad otsustada, milliseid pindasid projekti käigus (riigipoolse finantseerimisega) tuleohutumaks muudetakse, kas tehakse korda eraomandeid või hoopis otsustatakse munitsipaalpindade tuleohutuse alast seisukorda parandada või tehakse korda KOV-ile kuuluva (nt sotsiaalkeskuse) objekti tuleohutusala seisukord. Lisaks eelnevale esineb KOV-ides praktikat, kus nad edastavad infot Pää-le, et millistel objektidel oleks nende arust vajalik kodunõustamist teha, et anda objektile tuleohutuse alane hinnang.

„Me räägime KOV-idega läbi, millal, kus ja millistele teemadele nende arust ohutuspäeval keskenduma peaksime “. (KV1)

„Sotsiaaltöötajad vaatavad üle oma kliendibaasi ja annavad teada need aadressid Pää-le, kus oleks vaja nende hinnangul sotsiaalpindasid kontrollida“. (KOV3)

Samas, tihti pöördub Pää KOV-ide poole sooviga, et nad kajastaksid olulisi tuleohutuse alaseid teemasid näiteks KOV-ide kodulehtedel või KOV ajalehtedes. Kuigi kohustust Pää poolt soovitud info kajastamist kusagilt ei tulene, seda üldjuhul tehakse.

„Aeg ajalt pöörduetakse meie poole Pää-st, et me kajastaksime mingisugust infot enda infokanalites, näiteks ajalehes, facebookis. Oleme seda põhimõtteliselt alati teinud. „ (KOV5)

Omatulu kasutamise võimekust peetakse üheks olulisemaks KOV autonoomia kriteeriumiks, eelarveliste vahendite kasutamist tuleohutusele kirjeldatakse kui KOV võimalust enda eelarvelisi vahendeid kasutada seal, kus KOV-i kohalikul kaalutlusest leitakse, et raha kulutada on vaja. Vastavalt Ladner ja teised 2016 väljatoodule on Eestis finantsautonoomia madal, kuid KOV-il on õigus talle mitte sihtotstarbeliselt eraldatud ja endatulu osas kasutada eelarves seal kus nad selle kasutamise vajadust näevad. Vastavalt intervjuudele saab öelda, et tuleohutuse teemat peetakse teiste turvalisuse teemadega KOV-ides oluliseks. Enese tulu kasutamise õigus on Eestis lubatud mistahes valdkonnale kui see ei lähe seadustega vastuollu. Intervjuudest selgus, et KOV-id on varasemalt iseseisvalt tegelenud enda vahenditest tuleohutuse alase ennetustööga, kuna nad on iseseisvalt teinud korda elanike küttekoldeid ja elektrisüsteeme, tõkestanud ligipääse kasutuseta hoonetele. Lisaks katavad (osaliselt) KOV-id MTÜ-de majandamiskulusid, mis tuleohutuse alase

ennetusega tegelevad. Rahaline panustamine jätkub ka 500 kodu tuleohutumaks raames, kus tihti osalevad KOV-id vabatahtlikult riigiga võrdse panusega, et elanike tuleohutuslikku olukorda parandada. KOV-id, kus on toimunud enne vastavat projekti tuleohutuse alaseid tegevusi, planeerivad edaspidigi isealgatuslikult tuleohutuse alaste ennetustegevustega jätkata.

„Hoonetele, kus on toimunud põlenguid, oleme valla vahenditega tõkestanud ligipääsu kasutuseta hoonetele.“ (KOV1)

„Osaleme sama rahalise panusega, mis riiki 500 kodu tuleohutumaks projekti raames KOV-idele on eraldanud“ (KOV4)

Laenamist saab KOV autonoomias kirjeldada kui KOV õigust ja võimet laenata enda soovitud tegevuste läbiviimiseks raha. Eestis on tuleohutuse ennetustöös laenatud raha kasutamine pigem madal. KOV-idel on määratud protsent eelarvest, kui suur nende laenukoormus olla võib. Vastavalt intervjuudele saab öelda, et teadaolevalt ei ole KOV-id ainult tuleohutuse ennetustöö alasteks tegevusteks raha laenanud. Siiski toodi välja, et osaliselt laenuga finantseeritult on ehitatud sotsiaalkeskus vana asemel, muuhulgas vastab uus keskus, vastupidiselt vanale, kõikidele ohutusnõuetele (sh tuleohutuse). KOV-id ühiselt või eraldi peavad koostama tervise- ja heaoluprofiili, kus tuleb muuhulgas hinnata KOV-ides tuleohutuse alast olukorda, sellest saavad tuleneda parendamist vajavad valdkonnad ja sisend KOV arengukavasse, milles väljatoodud arenguvajadused saavad olla üheks võimalikuks laenamise aluseks.

Organisatoorne autonoomia tähendab KOV-i õigust muuta enda struktuuri, luua ametikohti ja võtta tööle inimesi, keda KOV näeb, et on soovitud tegevuste elluviimiseks vaja tööle võtta. Eestis on KOV organisatoorne autonoomia pigem kõrge. Kuigi KOV-ides ei ole piiranguid inimeste tööle võtmisel, ei ole KOV-id tööle võtnud eraldi inimesi, kelle ülesanneteks oleks vaid tuleohutuse ennetusalaste küsimuste lahendamine KOV-is. Siiski on neil võimalus võtta tööle inimesi, kes muuhulgas tuleohutuse teemadega tegelevad. Lk 43 tuuakse välja, on keskvalitsus on teinud KOV-idele ettepanekuid muuta KOV struktuuri selliselt, et oleks võimalik ohutusalaseid tegevusi paremini korraldada, siis mõnel juhul on KOV-id ühiselt seda õigust ka kasutanud, näiteks võtnud tööle KOV liitu tööle turvalisuse nõuniku. Teadaolevalt kellegi töölepingutesse või ametijuhenditesse tuleohutuse alase tegevuste korraldamist lisatud ei ole, kuid on rakendatud sellealaseid suuliseid suuniseid.

Sotsiaaltöötajatele on öeldud, et kui nad kodukülastustel käivad, siis nad peaksid tähelepanu pöörama ka tuleohutuse aspektile, et me saaksime siis nende kodude info PÄA-le edastada.“ (KOV3)

Õiguses sätestatud KOV iseseisvust kirjeldab mil määral on KOV-ide autonoomia tuleohutuse alaselts ära sätestatud või tagatud seadustes. Õiguses sätestatud iseseisvus on pigem madal, kuna tuleohutuse alast ennetustööd KOV kohustuse või õigusena ei ole seaduses sätestatud. Samas, on mainitud TuOS-is, et KOV-il on kohustus küsida kooskõlastus hoonete ehitusprojektidele ja kasutuslubadele PÄA-lt. Siiski, vastavalt universaalpäädevuse printsiibile võib KOV teha enda territooriumil tuleohutuse alaseid otsuseid ja tegevusi, mis ei lähe vastuollu valdkonda reguleerivate seaduste ja määrustega. Antud õigust on mõnel juhul KOV-id kasutanud (näiteks toodi intervjuudes välja, et KOV-id sätestavad enda heakorra eeskirjades, jäätmekäitluseeskirjades tuletegemise piiranguid). Siiski ei ole KOV-id tuleohutuse mõistes autonoomsed, kuna nad ei saa kehtestada enda territooriumil kehtivaid tuleohutusnõudeid ning ennetustöö initsiatiiv on tulnud üldjuhul PÄA poolt.

Keskvalitsuse kontrolli KOV-ide suhtes mõtestatakse kui keskvalitsuse õigust kontrollida KOV-e ülesannete suhtes, mis on KOV-ile pandud seadustega või millede osutamise osas on nad kokku leppinud (Mäeltsemees 2016, 106). Ülejäänud tegevuse, sh tuleohutuse alase ennetusega seotud õigusaktide vastavust saab hinnata Õiguskantsler, kes saab KOV-ile teha ettepaneku enda õigusakti vastavusse viimiseks ning saab teha Riigikohtule ettepaneku KOV tuleohutuse ennetustöö õigusakti õigustühiseks muutmiseks (Mäeltsemees 2016, 106). Keskvalitsuse kontroll tuleohutuse alases ennetustöös on keskmine, kuna PÄA kontrollib KOV-ide hallatavate objektide TuOS-i alusel kehtestatud nõuetele vastavust, kuid ei ole kontrollinud ega planeerinud kontrollida hoonete kasutuslubade menetluse vastavust seaduses sätestatule.

Lisaks, 500 kodu tuleohutumaks projekti raames sõlmitavad lepingutes on KOV aruandluse kohustus samuti välja toodud ning peamiseks põhjuseks on see, et raha kasutamise üle peab olema kontroll.

„Peame saama veenduda, et KOV-id on kasutanud neile antud raha eesmärgipäraselt, kuna raha tuleb riigieelarvest“. (KV3)

Taustana on vajalik mainida, et KOV-idele soovitakse TuOS muutmise VTK-s ette näha lisakohustusi, millede osas samuti oleks PÄA-l oleks järelevalve teostamise õigus. Teadaolevalt ei ole kesktasand (ega ei ole planeerinud) kontrollida KOV-e selles osas, kas ja kui palju ei ole KOV-id kaasanud PÄA-d ehitusprojektide ja hoonete kasutuslubade menetlusse.

Mõju keskvalitsusele tõlgendatakse mil määral on KOV-ide mõju keskvalitsuse otsustele, mida keskvalitsus soovib KOV-ide suunas vastu võtta. Eesti KOV-ide mõju keskvalitsusele tuleohutuse alaste teemade osas on madal. Kuigi KOV-e kaasatakse seaduste muudatuste väljatöötamisse, enamasti läbi KOV liitude, siis nende tegelik seisukoht keskvalitsuseni ei jõua. Intervjuudest selgus, et kuigi KOV üleriigilised liidud olid märkustega kooskõlastanud TuOS VTK, siis KOV-id ei olnud taoliselt lisatulesannete panemisega rahul. See tähendab, et alati ei taga läbi KOV liitude KOV-ide kaasamine seaduse väljatöötamisel seda, et KOV-id enda ettepanekuid saaksid esitada ja nende arvamus piisavalt kõlama jääks. Näiteks KOV-id ei ole TuOS VTK-s väljatoodud muudatusettepanekutega rahul, kuid üleriigilised katusorganisatsioonid on selle samal ajal kooskõlastanud. See näitab, et KOV-idel on TuOS muutmise VTK -s sätestatu osas väike sõnaõigus. Samas on projekti „500 kodu tuleohutumaks“ käigus võimalik KOV-il kaasa rääkida kodude valikul, mille tuleohutusliku seisukorra parandamiseks riigieelarvest tulenevat raha kasutatakse.

Ministeerium kaasab KOV üleriigilisi liite ja nemad omakorda maakondlikke KOV liite ja nemad siis oma liikmeid. Otse KOV-e minuteada ei kaasata. (KOV 5)

„Ma ei tea TuOS-i muudatuse ettepanekust midagi, imelik, et selliseid asju ilma meie teadmata tehakse.“ (KOV 4)

Ma ei ole absoluutselt nõus, et KOV-idele pannakse lihtsalt mingeid kohustusi juurde, eriti veel meiega arvestamata.“ (KOV 2)

Vastavalt eeltoodule, mis on kokku võetud Tabelis 4, saab järeldada, et Eesti KOV-id üldjuhul tuleohutuse alases ennetuses toimivad enda soovidest lähtuvalt kuid nende otsused ja tegevused, mis tulenevad seadustest on keskvalitsuse kontrolli all. Keskvalitsusel on õigus kontrollida KOV-e selles, mida keskvalitsus on tuleohutuse alasel KOV-ide kohustusena seaduses või lepingutes ette näinud. Samas, võivad KOV-id osutada enda elanikele tuleohutuse alase ennetusega seotud teenuseid, mida nad kohalikust vajadusest lähtuvalt õigeks peavad. KOV-idel ei ole suurt

mõjujõudu keskvalitsuse KOV suunaliste tuleohutuse alaste õiguslike otsuste osas ning seadustest ei tulene õigust ise tuleohutuse nõudeid luua, st need on loodud keskvalitsuse poolt ning KOV peab neid täitma.

Tabel 4. Eesti KOV-ide autonoomiat kirjeldavad kriteeriumid tuleohutuse alases ennetustöös

Autonoomia kriteerium	Seisund (<i>kõrge, keskmine, madal</i>)
Algatusvõime	Pigem keskmine
Institutsionaalne sügavus	Keskmine
Funktsioonide ulatus	Kõrge
Poliitiline valikutegemise õigus	Keskmine
KOV-i eelarve kasutamine	Keskmine
Rahalaenamise autonoomia	Madal
Organisatoorse autonoomia ulatus	Kõrge
Puutumatus	Pigem madal
Õiguses sätestatud KOV iseseisvus	Madal
Keskvalitsuse kontroll KOV-ide üle	Keskmine
KOV mõju keskvalitsuse otsustele	Madal

Koostaja: autor

4.3.2. Koordineerimisinstrumentide kasutamine tuleohutuse alases ennetustöös

Järgnevalt analüüsitakse töös, milliseid koordineerimismehhanismide instrumente Eestis KOV-ide tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimises kasutatakse. Tabelis 5 on dokumendianalüüsile ja läbiviidud intervjuudele tuginedes väljatoodud erinevate koordineerimisinstrumentide esinemine tuleohutuse alases ennetustöös.

Kuna hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismile iseloomulikuks tunnuseks on see, et keskvalitsuse poolt on soovitud KOV tegevused ära sätestatud seadustes või selle alusel kehtivates õigusaktides, siis on vajalik antud töö eesmärgi täitmiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks analüüsida Eesti seadustes tuleohutuse alase ennetusega seotud KOV-idele pandud nõutud tegevusi. Lisaks seadustele analüüsitakse teistes valdkonda reguleerivaid kehtestatud dokumente, näiteks arengukavad, tegevuskavad.

Tabel 5. Koordineerimise instrumentide esinemine tuleohutuse alases ennetustöös

Koordineerimismehhanism	Esindatud instrumendid
Hierarhia-tüüpi koordineerimise mehhanism	TuOS, HKTS, RTerS, SHS, STAK 2015-2020, Pää strateegia aastani 2025, Elanikkonna tuleohutuse teadlikkuse tegevuskava aastani 2025
Turu-tüüpi koordineerimise mehhanism	Projekti “500 kodu tuleohutuks“ leping, KOV ja Pää vaheline tsiviilõiguslik leping
Võrgustiku-tüüpi koordineerimise mehhanism	Turvalisuse meeskond, Maakondlik turvalisuse nõukogu, KOV kriisikomisjon, Raamlepingud, Projekt „500 kodu tuleohutuks“

Koostaja: autor

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) kohaselt saab KOV-idele määrata ülesandeid vaid seaduste ja lepingute alusel, kuid vajalik on ülesannete osas eelnev KOV-idega konsulteerimine. Kuna päästesündmuse ennetamine (sh tuleohutuse alane ennetamine) on vastavalt Pääteseadusele (PääS) on päästesündmuse (sh tulekahju) ennetamine Pää ülesanne ning Põhiseadus ja KOKS tuleohutuse alast ennetamist KOV ülesandena otseselt ei defineeri, siis saab öelda, et tuleohutuse alase ennetustöö korraldamine ei ole seadustes KOV ülesandena määratud. Kuigi otsest tuleohutuse alast korraldamist seadused KOV kohustusena ei määratle, on nii Tuleohutuse seaduses (TuOS) ja Rahvatervise seaduses (RTerS § 10) sätestatud, et KOV-id peavad koostama tervise- ja heaolu profiili, mis on seotud KOV poolse panusega tuleohutuse alase ennetustöö paremaks korraldamiseks ja võimalike tuleohuga seotud riskide analüüsimisega.

„Tervise- ja heaolu profiilis kirjutasime sisse ka tuleohutusalsed teemad, et kaardistavad selle raames ka tuleohutust. Kui on kaardistatud ja inimesed peavad seda teemat analüüsima, siis on see hea“ (KV1)

TuOS määrab, et KOV-id peavad Pää-le esitama ehitusprojektide ja hoonete kasutuslubade projektid tuleohutuse hindamiseks ning RTerS annab KOV-idele kohustuse läbi tuleohutuse hinnangu ette näha maakondlikus terviseprofiilis ning samuti, et nad vastutavad elanikele turvalise elukeskkonna kujundamisele kaasaaitamise eest. Sotsiaalhoolekande (SHS) seaduses on väljatoodud sotsiaaltoetuste määramise võimalus tuleohutuse olukorra parandamiseks toetuse sihtgrupis. Lisaks on Halduskoostöö seaduses määratud, et KOV peab tegema koostööd Pää-ga, et Pää saaks KOV territooriumil tuleohutuse alast ennetustööd korraldada. Seega ei ole seadustes otseselt määratud KOV ülesandena tuleohutuse alase ennetustöö korraldamist või KOV rolli selles, vaid erinevates seadustes üksikud sätted, mis on tuleohutuse alase ennetusega seotud. Seadustes

reguleeritud tegevuste kaudu tuleohutuse ennetustöösse panustamiseks KOV-ide kaasamine on intervjuude põhjal problemaatiline, kuna võib kaasa tuua osapoolte vaidlusi seaduse tegeliku eesmärgi kohta.

„Tekib olukord, kus meie oleme seaduse punkti sisse kirjutanud ühtemoodi, kuid KOV tõlgendab seda endale soodsamal viisil ja niimoodi me ei täida seadus enda ellukutsumise eesmärki, kuna peame hakkama seda selgitama ja vaidlema, mis kellegi vastutus on ja mis ei ole.“ (KV1)

Siinjuures on oluline välja tuua, et intervjuudest ja dokumendianalüüsist selgus, et keskvalitsus soovib tuleohutuse alases ennetustöös KOV-ide vastutust suurendada. TuOS-i VTK kohaselt hakkaks KOV vastutama eluhoonete tuleohutusliku hindamise ning hindama avaliku ürituse tuleohutust. Intervjuudest selgus, et seaduse muudatuse korral ei arvestata piisavalt KOV seisukohtadega, sh KOV ressursside olemasoluga seaduse täitmiseks. Sealjuures on selge vastuolu keskvalitsuse ja KOV tunnetuse osas, kui palju lisaressursi antud tegevused KOV-idelt võtavad.

„VTK-s suurenenud KOV pädevus on halb kuna KOV-il ei ole vastavat pädevust ja selle loomine on keeruline, kuna nõuab ressursi. Suurema vabaduse andmine TuOS-is KOV-ile ei ole hea, kuna ei ole seotud kohaliku eripäraga, hooned peavad olema igalpool Eestis samamoodi tuleohutuslikult ehitatud.“ (KOV1)

„Selline ülesannete panemine ei meeldi mulle, sest puudub vajalik ressurss.“ (KOV5)

Lisaks seadustele on koordineerimiseks kasutatud keskvalitsuse poolt teisi väljatöötatud tegevuste aluseks olevaid siduvaid dokumente. Näiteks Siseturvalisuse arengukavas 2015-2020 tuuakse välja vajadus kogukonnakeskseks turvalisuse arendamiseks. Lisaks sellele toob Pää strateegia aastani 2025 välja, et vajalik on tõhustada koostööd kohalike omavalitsustega ning Pää koostatud elanikkonna teadlikkuse tõstmise tegevuskavas tuuakse välja KOV kui partnerite suunalised tegevused, mis viitavad suurenenud koostöö vajadusele ja sellele suunamisele.

Hierarhia- tüüpi tuleohutuse alaste koordineerimismehhanismide väljatöötamise ja muutmise eest on vastutav keskvalitsus, kusjuures seaduste väljatöötamise eest vastutab Siseministeerium, kuid täpsemad KOV suunalised tegevused on välja toodud Pää strateegias ja elanikkonna tuleohutuse tegevuskavas.

Võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismi kaasumine on vabatahtlik, nende puhul ei sätestata alluvussuhteid, võrgustikus toimivad võrdsed partnerid. Võrgustikus seatakse koos ühised eesmärgid ja lepatakse kokku tegevused, mida erinevad osapooled ühiste eesmärkide saavutamiseks teevad. Võrgustikena toodi intervjuudes välja mitmeid erinevaid instrumente, näiteks meeskonnad, kes tegelevad tuleohutuse alaste teemadega, raamlepingud edasise koostöö osas, koostöös parandamist vajavate objektide kaardistamine, maakondlikud turvalisuse nõukogud. Mõnel juhul on tegemist formaalsete võrgustikega ja mõnel juhul mitteformaalsetega. Mitteformaalse näitena toodi võrgustikupõhist töö praktiseerimist välja igapäeva töö rutiinina, kus inimestel on enda tööalane võrgustik välja kujunenud, kuid see rajaneb muuhulgas isiklikel suhetel.

„Kui on mingi probleem, võtad telefoni ja helistad, mitte ei hakka ametlikku kirja iga pisema asja peale kirjutama, see tekitab usaldust ja edaspidi on parem koostööd teha, kui näed et teisel pool ei ole mingi bürookraat“ (KV3)

Tihti tegeletakse erinevates võrgustikes tuleohutuse alaste teemadega kui ühe teemaga, mis on osa laiemast turvalisuse või ohutuse teemadest. Mõnel juhul kasutatakse tasandina KOV liitude tasandit, kuna üksikult KOV-ides tuleohutuse teemat alati väga terava probleemina ei tunnetata. Probleem ei tundu KOV-is aktuaalne.

„Siin aitab ka asukoht, oleme Tallinnale suhteliselt lähedal ja ega meil tegelikult suuri probleeme sellega vast ei ole, kuna inimeste elatustase võrreldes muu Eestiga ikka suhteliselt hea.“ (KOV5)

Võrgustikupõhise lähenemise miinusena toodi välja, et kuna see on mitmel juhul rajatud isiklikele suhetele, siis inimeste vahetus PÄA-s või KOV-is võib tähendada seda, et võrgustik muutub, kuna uuel inimesel võivad olla teistsugused arusaamad koostööst.

Kuigi turvalisuse nõukogud toimuvad kohalikul tasandil ning alates 2018. aastast on turvalisuse nõukogud KOV (ühis)vastutusel, siis saab välja tuua, et nende tekkimisel nähti taoline vajadus ette STAK 2015-2020, millede käimalükkamiseks eraldas keskvalitsus raha. Seega oli ka siinjuures alguses eestvedavaks pooleks nende tööle panemiseks keskvalitsus, kuid nüüdseks on nende töö koordineerimine ja eestvedamine antud üle andnud KOV-idele, kes võivad neid funktsioone täita ühiselt (läbi maakondliku arenduskeskuse või KOV liitude).

Turu- tüüpi koordineerimismehhanismi põhiliseks instrumendiks on lepingud, millega lepatakse kokku osapoolte tegevused. PÄA ja KOV-id sõlmivad lepinguid kahel erineval eesmärgil. Esiteks projekti „500 kodu tuleohutumaks“ raames sõlmatakse PÄA KOV vahel riigieelarvelise eraldise leping, mis sõlmatakse selleks, et PÄA-l oleks võimalik teha järelevalvet raha kasutamise sihtotstarbekuse üle. Tihti osalevad KOV-id nimetatud projektis ka omapoolse finantseeringuga, mille kasutamise osas PÄA-l järelevalve õigust ei ole. Kuigi projekti raames sõlmatakse PÄA ja KOV vahel lepingud, on projektil mitmeid võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismide tunnuseid (koos eesmärkide seadmine, koos probleemide lahendamine erinevate osapoolte teadmiste parim kasutamine ühiste eesmärkide saavutamise, koos võrdne panustamine) ja pigem võetakse seda kui võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismi kui turu –tüüpi koordineerimismehhanismi.

„Tegelikult on see 500 kodu projekt võrgustik, leping on sõlmitud vaid sellepärast, et Rahandusministeerium ütles et nii võime raha jagada, aga osapoolte vahel on vaja lepingud sõlmida.“ (KV 1).

„Mina võtan seda kui võrgustikku, kuna see aitab erinevate osapooltel paremini tuleohutuse ennetusse panustada ja sellega me ei püüa vaid seda 500 kodu korda teha, vaid pigem vaadata juba ette ka sellesse aega, kui projekt lõppeb. Inimesed saavad omavahel paremini läbi, lihtsam suhelda. Loodetavasti aitab see projekt KOV-idel mõista tuleohutuse olulisust ja nad tegelevad tuleohutuse teemadega süsteemselt edasi.“ (KV2)

Teiseks kasutatakse KOV-idega lepinguid juhul kui KOV-il või KOV-ile kuuluval MTÜ-l on vabatahtlik päästekomando (VPK). Antud lepingus on sätestatud ka see, et VPK täidab PÄA peadirektori haldusakte ning ennetustegevuses osalemine maht lepatakse omavahel kokku. VPK peab esitama aruandeid PÄA-le, et läbi viidud ennetustegevuse eest tasustatud saada.

Lepingute puhul viidati intervjuudes, et tegelikult soovitakse, et võrgustik, mis „500 kodu tuleohutumaks“ projekti raames moodustuvad, toimivad peale projekti lõppu edasi, kuna tuleohutuse probleemi ühe projektiga tõenäoliselt ei lahenda, vaid see vajab kestmamat koostöövormi. Erinevate lepingute sõlmimiseks on initsiatiiv tulnud keskvalitsuse poolt.

Järgnevalt tuuakse välja erinevate koordineerimismehhanismide kasutamine KOV algatusvõime ja puutumatus võime kriteeriumite osas. KOV autonoomia kriteeriumite suunal kasutatud koordineerimismehhanismide analüüs on kokkuvõtvalt kajastatud Tabelis 6.

Tabel 6. Tuleohutuse ennetustöös KOV autonoomia kriteerium ja kasutatud koordineerimismehhanismid

KOV autonoomia kriteerium	Kasutatud koordineerimismehhanism
Institutsionaalne sügavus	Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism
Funktsionaalne ulatus	Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism
Poliitilise valiku tegemise õigus	Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism Hierarhia tüüpi- koordineerimismehhanism
KOV eelarve kasutamine	Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism
Organisatoorne autonoomia	Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanism Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism
Õiguses sätestatud KOV autonoomia	Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism Turu-tüüpi koordineerimismehhanism
Keskvalitsuse kontroll	Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism Turu-tüüpi koordineerimismehhanism
Mõju keskvalitsusele	Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanism

Koostaja: autor

KOV institutsionaalse sügavuse osas tuuakse välja, et KOV-i enda võime korral otsustada, milliste teemadega ta tegeleb ja millega mitte, saab keskvalitsus, kes tuleohutuse teemade korraldamise eest vastutab enda eesmärkide täitmiseks kasutada võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi, kaasates KOV-i kui võrdset partnerit kohalikul tasandil tegevuste elluviimisesse. Lisaks saab kohustuse kindlate tegevuste läbiviimiseks lisada seadusandlusesse ning veenduda läbi seaduste täitmise kontrollimise tegevuste elluviimises.

Intervjuudest selgus, et keskvalitsus ei ole KOV-idele teinud ettepanekuid kohalikul tasandil täpsustavaid regulatsioone tuleohutuse alaselts seada.

„ Konkreetselt ettepanekuid ei ole minule teadaolevalt küll tehtud, kuid see ei tähenda, et neid regulatsioone ei ole“. (KV1)

Selle põhjuseks võib olla, et on KOV-e, kelle heakorra eeskirjades on välja toodud tuletegemise täpsustavad piirangud KOV territooriumil. Seega on KOV-id kasutanud ise tuleohutuse ennetuses hierarhia- tüüpi koordineerimis mehhanismi, kuid intervjuudest ei selgunud kas ja kuidas KOV institutsionaalse sügavuse kriteeriumi suunal hierarhia tüüpi koordineerimismehhanismi kasutab.

Teoreetilises raamistikus on välja toodud eeldus, et KOV-ides kus on kõrge funktsionaalse ulatuse korral saab keskvalitsus kaasata KOV-e kasutades võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuna KOV tegevus ei tulene keskvalitsuse vastavatest suunistest, mis oleksid seaduses või määrustes sätestatud, vaid KOV elanike vajadusest teenuse järgi. Keskvalitsus läbi võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi üritanud KOV-e kaasata tuleohutuse ennetustööga tegelema (nt kutsunud KOV-e osalema projektis “500 kodu tuleohutuks”).

KOV funktsionaalse ulatuse suunal kasutatakse võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuna nende puhul on oluliseks märksõnaks erinevate osapoolte koos ühiste tegevuste läbiviimine, mille eelduseks on vastava ühisosa leidmine. Projektile „500 kodu tuleohutuks“ eelnevalt kasutati võrgustikupõhiseid kohtumisi projekti tutvustamiseks, et saavutada KOV-ide parem kaasumine projekti. Samas on keskvalitsus kasutanud SHS-is väljatoodud õigust kasutada toimetulekutoetust selle sihtrühmas muuhulgas tuleohutusliku olukorra parandamiseks. Seega on KOV-i poolse rahaeralduse eelduseks sotsiaaltoetustest kulude katmise eelduseks SHS-is võimaluse ettenägemine hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanismiga ja 500 kodu projekti puhul on jätkutegevused võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismile omased. Seega funktsioonide ulatuse suunal kasutatud koordineerimismehhanisme kombineeritult.

Poliitilise valiku tegemise kriteeriumi osas saab öelda, et analüüsi aluseks olevas raamistikus tuuakse välja, et juhul kui KOV-idel on õigus otsustada teenusepakkumiste aspektide osas osaliselt, siis keskvalitsus kasutab koordineerimiseks hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuna on näinud miinimumnõuded teenuse osutamiseks ette näinud seadustes ja/või määrustes. Nagu eelnevalt välja toodud, on KOV-id kohustatud edastama enda territooriumil oleva hoone ehitusprojekti või kasutusloa puhul tuleohutuslik kooskõlastuseks PÄA-le. Lisaks saab kasutada võrgustiku- tüüpi koordineerimis mehhanismi kohalikust vajadusest lähtuvalt KOV-is, kui osapooltel on vaja ühistegevustes kokku leppida, antud juhul võib näitena tuua ohutuspäevade korraldamise. Seega saab intervjuude ja dokumentide analüüsi tulemusena öelda, et selle kriteeriumi osas on keskvalitsus KOV-ide suunal kasutanud hierarhia-tüüpi ja võrgustiku-tüüpi

koordineerimismehhanismi, kuna tegevused on ette nähtud nii seadustes, kuid tehakse ka koos kokkulepitud ja läbiräägitud tegevusi.

KOV eelarve kasutamise juures võib keskvalitsuse asutus projekti „500 kodu tuleohutumaks“ projekti raames riigieelarvelise eraldise kasutamise osas järelevalvet teostada, see viitab hierarhia tüüpi koordineerimismehhanismile. Selle teostamise õiguse on keskvalitsus ja KOV-id omavahel sõlmitud lepingutes sätestanud. Kuna lepingud viitavad turu-tüüpi koordineerimismehhanismi kasutamisele siis saab öelda, et KOV eelarve kasutamise juures on kasutatud koordineerimismehhanisme kombineeritult.

Organisatoorse autonoomia osas saab vastavalt intervjuude vastustele öelda, keskvalitsus on mõnel juhul soovitanud muuta enda struktuuri selliselt, et ohutuse (sh tuleohutuse) koostööd paremini korraldada, siis on kasutatud võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi.

Lisaks, kuna keskvalitsuse-poolne soov oli, et RTerS-is oleks kajastatud tervise ja heaoluprofiili koostamine, mis sisaldab tuleohu analüüsimist heoluprofiilis, siis on kasutatud organisatoorse autonoomia kriteeriumi sisustamiseks lisaks võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismile ka hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi.

Kuna õigusest sätestatud KOV iseseisvust tuleohutuse alases ennetustöös piirab TuOS, mis seab KOV poolset vajalikud tegevused enda töökorralduses, siis saab öelda, et keskvalitsus on selle koordineerimiseks kasutanud hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi.

Keskvalitsuse kontrolli kriteeriumi sisustamise aluseks saab olla seaduses või keskvalitsuse ja KOV vahelises lepingus sätestatud, siis sellest tulenevalt on keskvalitsusel õigus teha KOV suunalist järelevalvet ning lisaks on keskvalitsus ja KOV-id sõlminud tuleohutuse ennetustöös lepinguid, millel on mitmeid võrgustiku –tüüpi koordineerimismehhanismide tunnuseid saab öelda, et keskvalitsus on siinjuures tegevusi koordineerinud erinevaid koordineerimismehhanisme kombineerides.

KOV-ide mõju keskvalitsuse KOV suunalistele otsustele tuleneb üheltpoolt KOKS (§65), mille kohaselt tuleb keskvalitsusel kaasata KOV-e õigeaegselt neid puudutavate küsimuste planeerimisse ning on seda TuOS-i VTK näol ka teinud, seega on keskvalitsus kasutanud selleks kasutanud hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi. Lisaks on kasutatud hierarhia-tüüpi

koordineerimismehhanismile iseloomulikku kontrolli teostamist, mis avaldub PÄA poolset tuleohutusnõuetele vastavuse hindamisena.

Saab öelda, et keskvalitsus kasutab üldjuhul KOV autonoomia kriteeriumite suhtes võrgustiku- tüüpi ja hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi, kuid vähesel määral ka turu-tüüpi koordineerimise mehhanism. Seega kasutatakse koordineerimismehhanismide kombinatsiooni.

4.4. Järeldused

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida kuidas toimub keskvalitsuse ja KOV-ide vaheline koordineerimise protsess tuleohutuse alases ennetustöös. Töö eesmärgi täitmiseks püstitati kaks uurimisküsimust:

- *Milliseid koordineerimismehhanisme kasutatakse valitsusasutuste ja KOV-ide koostöö koordineerimisel tuleohutuse alase ennetustöö näitel?*
- *Kuidas mõjutab KOV autonoomia valitsusasutuse poolset koordinatsiooni tuleohutuse alase ennetustöö näitel?*

Analüüsi tulemusena leidis autor, et Eesti KOV-ide algatusvõime tuleohutusealases ennetustöös on osas pigem keskmine, sest Eesti KOV-id kasutavad enda õigust tuleohutuse alaseid ennetustegevusi ellu viia ja tuleohutuse alases ennetustegevustes osaleda. KOV autonoomia puutumatus võime tuleohutuse alases ennetustöös on osas madal, kuna KOV-ide õigusena ei ole määratud tuleohutuse alase ennetustöö korraldamist, KOV-idel ei ole õigust seada tuleohutusnõudeid, keskvalitsus kontrollib KOV-e õigusaktides kehtestatud normide täitmist ja KOV-idel on tuleohutuse alase ennetuse alasel nõrk mõjujõud kesktasandi otsuste (nt TuOS VTK) suhtes, mida KOV-ide suunal vastu võetakse. Eesti KOV-ide algatusvõime ja puutumatus võime ulatusest sõltuvalt on keskvalitsuse asutus kasutanud erinevaid koordineerimismehhanisme, et kaasata KOV-e rohkem tuleohutuse alase ennetuse teemadega tegelema. Tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimisel on initsiatiiv keskvalitsusel.

Vastavalt töö analüüsi aluseks olevale raamistikule kasutatakse keskmise algatusvõimega ja madala puutumatus võimega KOV-ide tuleohutuse alaseks koordineerimiseks üldjuhul hierarhia-tüüpi koordineerimise mehhanisme ja võrgustiku- tüüpi koordineerimis mehhanisme. Hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanisme kasutatakse selleks, et tagada keskvalitsuse poolt soovitud tegevuste elluviimise tagamine KOV-ides (Alexander 1995, 38). Eesti tuleohutuse ennetustöös KOV-ide täpset rolli ja kohustusi määratud ei ole, kuid hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanisme on kasutatud erinevates seadustes KOV-ide poolt läbiviidavate tegevuste elluviimise tagamiseks. Lisaks saab intervjuude tulemustele tuginedes öelda, et seadustes väljatoodud tegevuste määramisel ei arvestata piisavalt KOV seisukohtadega ja see tekitab vastumeelsust KOV-idele seadustega pandud ülesannete osas. Veelgi enam, võivad tekkida vaidlused seaduses sätestatud punkti tõlgendamisel ja seega kulub mõlema osapoole ajaline

ressurss seisukohtade ühtlustamisega, mida oleks võimalik parema KOV-ide kaasamisega seaduste väljatöötamisse ära hoida.

Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanisme kasutatakse tegevuste koordineerimiseks võrdsete partnerite vahel, kuid eestvedavaks pooleks on enamasti keskvalitsus (Eggers 2008, 26). Võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi kasutatakse laialdaselt Eesti tuleohutuse alases ennetustöös erinevates formaatides. On näiteid nii formaalsemate (näiteks allkirjastatud hea tahte lepingud) ja vähem formaalsemate (turvalisuse meeskond) praktikate rakendamisest. Eesti tuleohutuse alases ennetustöös on võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismides eestvedavaks pooleks olnud keskvalitsus.

Kasutatakse ka turu-tüüpi koordineerimismehhanisme. Kuigi enamasti tuuakse lepinguid välja turu-tüüpi koordineerimismehhanismidena (Peters 2015, 93), kasutatakse projekti „500 kodu tuleohutumaks“ puhul lepinguid vajadusest tagada võimalus rahakasutamise kontrolliks ehk hierarhiliseks koordinatsiooniks. Lisaks mitmed muud projekti käigus tehtavad tegevused (näiteks ühistööna probleemide kaardistamine, nende lahendamise planeerimine ja lahendamine) viitavad pigem võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi kasutamisele. Siinjuures tuleb mainida, et tihti kasutatakse erinevaid koordineerimismehhanisme kombineeritult, et oleks võimalik erinevate koordineerimismehhanismide ükshaaval kasutamise kitsaskohti vältida (Laegreid et al. 2014, 273). Nii saab ka Eesti puhul öelda, et tuleohutuse alaste ennetustöö korraldamisel ja suuremaks KOV kaasamiseks tuleohutuse alasesse ennetustöösse on keskvalitsus kasutanud koordineerimismehhanismide erinevaid kombinatsioone, kuid peamistena saab välja tuua võrgustiku- tüüpi koordineerimismehhanismi ja hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi ning vähesel määral ka turu tüüpi koordineerimismehhanismi.

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti KOV-ide tuleohutusala ennetustöö autonoomiat ning koordinatsioonimehhanismide kasutamist kirjeldab enim KOV ideaaltüüp 3, kuna Eesti KOV-id üldjuhul tuleohutuse alases ennetuses toimivad enda soovide ja vajadusest lähtuvalt kuid nende otsused ja tegevused, mis tulenevad seadustest on keskvalitsuse kontrolli all. Keskvalitsus kontrollib KOV-e selles, mida keskvalitsus on tuleohutuse alaste KOV-ide kohustusena seaduses või lepingutes ette näinud. Samas, võivad KOV-id osutada enda elanikele tuleohutuse alase ennetusega seotud teenuseid, mida nad kohalikust vajadusest lähtuvalt õigeks peavad. KOV-idel ei ole suurt mõjujõudu keskvalitsuse KOV suunaliste tuleohutuse alaste õiguslike otsuste osas ning seadustest ei tulene õigust ise tuleohutuse nõudeid luua, st need on loodud keskvalitsuse poolt ning

KOV peab neid täitma. Lisaks on peamised tuleohutuse alase ennetustöö koordineerimismehhanismid võrgustiku ja hierarhia- tüüpi koordineerimise mehhanismid, mis vastavalt töö analüüsi aluseks olevale raamistikule on KOV ideaaltüüp 3 keskvalitsuse ja KOV vahelise koordineerimise üldjuhul kasutatavateks koordineerimismehhanismideks.

Tabel 7. Eesti KOV tuleohutuse alase ennetustöö autonoomia ja kasutatavad koordineerimismehhanismid

Kriteerium	Keskvalitsuse ja KOV tuleohutuse alane ennetustöö
KOV algatusvõime	+
KOV puutumatus võime	-
Üldjuhul kasutatav koordineerimismehhanism	Hierarhia-tüüpi Võrgustiku- tüüpi
<i>KOV ideaaltüüp</i>	<i>Ideaaltüüp 3</i>

Koostaja: autor

4.5. Soovitused keskvalitsusele koordineerimisinstrumentide kasutamiseks

Kuna intervjuudest selgus, et läbi seaduste kohustusi pannes on KOV-idel raske mõista seadusemuudatuste põhjuseid ning see tekitab KOV-ides vastuseisu, tuleks paremini läbi mõelda kuidas KOV-idele seadusemuudatuste põhjuseid kommunikeerida. Juhul kui KOV-id ei leia, et seadusemuudatus on vajalik ei pruugi keskvalitsuse poolt ellukutsutud seaduse muudatused enda eesmärki täita. Hierarhia- tüüpi koordineerimismehhanismi kasutades on vajalik, et keskvalitsus kaasaks rohkem otse KOV-e, et nende seisukohti paremini teada ja õigesti vastavalt sellele kujundada. Vastasel juhul tekib olukord, kus KOV ei täida seadusega pandud ülesandeid, et parandada tuleohutuslikku olukorda KOV-is, vaid seadusega pandud kohustusega tekib olukord, kus see probleemi lahendamise asemel neid juurde tekitab.

Võrgustike kasutamine on hetkel ebaühtlane, mõnedes piirkondades ja KOV-ides on võrgustike kasutamine palju enam kasutatud kui teistes. Samas, peab olema tagatud võrdne avalik teenus kõikidele KOV elanikele, kuid samas võib kohalik diferentseerimine vastavalt probleemide iseloomule olla asjakohane, kui näiteks KOV territooriumil tuleohutuse alane olukord piisavalt hea on.

Lepingute kasutamine koordineerimismehhanismina on sobilik vaheaste hierarhiast üleminekuks võrgustikupõhisele tuleohutuse alaseks koostööks. Lepingutega sõlmimise ja sellest tulenevate

tegevuste eest koos vastutamine annab hea alusel edaspidiseks võrgustikupõhiseks koostööks. Kuigi lepinguperiood võib lõppeda, siis inimesed tunnevad teineteist paremini, tänu sellele on lihtsam omavahel suhelda ja võimalike probleeme lahendada. KOV-id peavad tuleohutuse alase ennetuse eest vastutavaks PääA-d ja seega peab initsiatiivi võrgustikupõhiseks koostööks näitama PääA ning vajalik on võimendada 500 kodu tuleohutuks projekti põhjal tekkinud võrgustike toimimist tulevikus.

Kokkuvõte

Eesti tulekahjude statistika kohaselt on enamik tulekahjudes hukkunuid vanemaealised inimesed. Eesti ühiskond vananeb, seega on tulekahjudest põhjustatud õnnetuste vähendamisel üha olulisem erinevate huvitatud osapoolte koordineeritud koostöö. Pää ja KOV-ide koostöö puhul on oluline pöörata tähelepanu KOV autonoomia aspektile, mis võib mõjutada erinevate tegevuste läbiviimise tulemuslikkust, kuna KOV on kohalike küsimuste lõplik otsustaja ja vastutaja ning keskvalitsuse asutuse ja KOV-ide vahelise koostöö puhul on vajalik leida erinevate osapoolte ühisosa ja sellest lähtuvalt ühised tegevused kohaliku tasandil keskvalitsuse poolse vastutuse kandmiseks.

Keskvalitsuse KOV suunalise koordineerimisest koostati ka käesolev magistritöö. Töö eesmärgiks oli, kuidas toimub keskvalitsuse ja KOV-ide vaheline koordineerimise protsess tuleohutuse alases ennetustöös. Selle jaoks keskenduti töös lisaks koordineerimismehhanismidele KOV autonoomia aspektile kui võimalikule koordineerimismehhanismide mõjutajale. Töö analüüsi läbiviimiseks koostas autor raamistiku, mis põhineb KOV autonoomia teoreetilistel lähtekohtadel ja võtab arvesse neid tingimusi, mille alusel rakendatakse erinevaid koordineerimismehhanisme. Töö raames viidi läbi dokumendi analüüs ja 11 poolstruktureeritud intervjuud Siseministeeriumi ja Pää ning KOV esindajatega.

Läbi viidud intervjuude ja dokumentide analüüsi põhjal jõudis autor järelduseni, et Eesti tuleohutusalasises ennetustöö koordineerimist kirjeldab KOV ideaaltüüp 3, mis väljendub järgmises:

- Tuleohutuse alase ennetustöö näitel saab öelda, et eelkõige rakendatakse KOV suunalises koordineerimises võrgustiku- ja hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanisme. Hierarhia-tüüpi koordineerimismehhanismi kasutatakse, et kindlustada tegevuste elluviimist ja täitmist KOV-ide poolt ning et oleks võimalik KOV-e pandud kohustuste osas kontrollida. Võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismi rakendatakse, et kaasata kohalike tuleohutuse alase ennetusega seotud probleemide lahendamisse KOV-e, kes kohalikke vajadusi ja olusid kõige paremini tunnevad.
- Tuleohutuse alase ennetustöö näitel mõjutab KOV autonoomia valitsusasutuse KOV suunalist koordineerimist. Juhul kui KOV-il on nii initsiatiivi võime kõrge või keskmine, on vajalik koos

KOV-idega ühised eesmärgid seada ja seejärel võrdsete partneritena eesmärke saavutada, sealjuures ei saa toimuda KOV suunalist kontrolli koos kokkulepitud tegevustes, kuna tegemist on võrdsete partneritega. Seega, tuleb sellisel juhul KOV autonoomiast tingitult kasutada võrgustiku-tüüpi koordineerimismehhanismi.

Summary

Fire prevention coordination between central government and municipalities in Estonia

Estonian society is ageing and according to fire statistics most of the people killed or injured in fire accidents are elderly persons. The key to reducing injuries and deaths caused by fire is in the hands of different parties doing coordinated co-operation.

Due to the fact that municipalities have main legislative and executive power to regulate local affairs, it is crucial for the Estonian Rescue Board to take into account the principle of local autonomy while coordinating local level fire prevention activities. Ignoring that fact may affect the use and productivity of different coordinating mechanisms.

Based on the framework synthesized from coordination mechanisms and local autonomy theory the objective of this Master's Thesis was to figure out how the central level coordination towards the municipalities takes place while using fire prevention activities in Estonia as an example. This thesis will therefore address the following research questions:

- Which coordination mechanism(s) can be used for central and local level coordination taking fire prevention activities as an example?
- How the principle of local autonomy influences the coordination actions of central level party?

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

Firstly, the case analysis revealed that hierarchy based, market based and network based coordination mechanisms are used. In general hierarchy and network based coordination mechanisms are used to coordinate fire prevention activities. Hierarchy based coordination mechanism is used to assure that municipalities carry out crucial activities in fire prevention. Using hierarchy based coordination mechanisms gives an opportunity to the central level party to control local level activities concerning the fire safety. Network based coordination mechanisms are used to involve local governments into carrying out of local level fire prevention activities. In addition, market based coordination mechanisms are also used, however there are many characteristics of

network based mechanisms used within market based mechanisms while coordinating fire protection in Estonia.

Secondly, if local initiative and autonomy from central government is high, generally central level party has to use network based coordination mechanisms. If there is no local initiative nor autonomy from the central level, then usually hierarchy based coordination mechanisms are used. If there is mixed combination of local initiative and autonomy, then combination of different coordination mechanisms is used.

As a recommendation for central level it has been brought out that:

1. Using hierarchy type coordination mechanism central level party should involve local governments more efficiently into law-making processes;
2. Using network type coordination mechanism should be made more uniform, so that different networks would be in accordance to local need.
3. Contracts are good platform for building further network- based cooperation.

Kasutatud kirjandus

- Adler, P. (2001). Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism. *Organization Science*, Vol: 12, No: 2, 215-234.
- Alexander, E. R. (1995). *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers.
- Avaliku teenistuse seadus. RT I, 28.12.2017, 48. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>
- Bailey, S., Elliott, M. (2009). Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and Constitution. *Cambridge Law Journal*, 68(2), July, pp. 436–472.
- Baldersheim, H., Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28:3, 74-90.
- Bouckaert, G., Peters, B.G., Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations- Shifting Patterns of Public Management*. UK: Palgrave Macmillian.
- Caulfield, J., Larsen, Helge O. (2002). *Local Government at the Millenium*. Fachmedien Wiesbaden: Springer.
- Chisholm, D. (1989c). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, G. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol.74, No.2, pp.195–208.
- Coulson A., Campell, A. (2008). *Local government in Central and Eastern Europe. The Rebirth of Local Democracy*. Abigdon: Routledge.
- Cristensen, T., Lie, A., Lægreid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? *Trancending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reform*. (Eds.) Cristensen, T., Lægreid, P. Hampshire: Ashgate Publicing Limited.
- Eesti Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017019?leiaKehtiv>
- Eesti Vabariigi Riigikohtu üldkogu lahend nr 3-4-1-8-09. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09>
- Eggers, M. D. (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia? The changing nature of government: network governance*. (Eds) O'Flynn, J., Wanna, J. Canberra: ANU Press.

- Elanikkonna tuleohutuse tõstmise tegevuskava aastani 2025. Päästeamet, Tallinn: CIVITTA 2017.
- Eesti Vabariigi Põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>
- Guarneros-Meza, V., Martin, S. (2014). Local Service Boards in Wales. *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. (Eds.) Laegreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., Randma-Liiv, T. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Halduskoostöö seadus. RT I 2003, 20, 17. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017018?leiaKehtiv>
- Haus, M., Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a map. *Political studies*, VOL 54, 267–288.
- Huxham, C., Vangen, S. (2008). Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia? *The changing nature of government: network governance*, (Eds) O'Flynn, J., Wanna, J. Canberra: ANU Press.
- James, O., Nakamura, A. (2014). Coordination in UK Central Government. *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries* (Eds.) Laegreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., Randma-Liiv, T. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johansson, T., Siverbo, S., Camén, C. (2016). Managing cooperation, coordination, and legitimacy: Control of contracted public services. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 29 Issue: 6, pp.1012-1037.
- Kapucu, N. (2005). Interorganizational Coordination in Dynamic Context: networks in emergency response management. *Connections*, Vol: 26, No: 2, 33-48.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Kohalike omavalitsuste liitude seadus. RT I 2002, 96, 565. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/224392>
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 04.07.2017, 22. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014), *Regional & Federal Studies*, 26:3, 321-357.
- Lægreid, P & Rykkja, L-H. (2015). Hybrid Collaborative Arrangements: The welfare administration in Norway – between hierarchy and network. *Public Management Review*, 17:7, 960-980.

- Lægheid, P., Cristensen, T. (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reform*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Lægheid, P., Rykkja, L.H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 Issue: 6, pp.475-493.
- Lægheid, P., Sarapuu, K., H. Rykkja, L.H., Randma-Liiv, T. (2015). New Coordination Challenges in the Welfare State. *Public Management Review*, 17:7, 927-939.
- Lægheid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H., Randma-Liiv, T. (2014). *Organizing for coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lægheid, P., Verhoest, K., Jann, W. (2008). The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations. *Public Organ Rev*, 8: 93.
- Lowndes, V. (1999). Rebuilding trust in central/local relations: Policy or passion? *Local Government Studies*, 25:4, 116-136.
- MacCarthaigh, M., Molenveld, A. (2017). Coordination in Europe. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. (Eds) Van Thiel, S., Ongaro, E. London: Palgrave Macmillan.
- Madise, Ü (2001). Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistritöö. TÜ õigusteaduskond.
- Moseley, A., James, O. (2008). Central State Steering of Local Collaboration Assessing the Impact of Tools of Meta-governance in Homelessness Services in England. *Public Organiz Rev*. Springer Science + Business Media.
- Mäeltsemees, S. (2016). Local Self-Government in Estonia. *Administrative Culture* 17 (2), 79-109.
- O’Flynn, J. (2008). Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the collaborative turn’ in public policy. *The changing nature of government: network governance*. (Eds) O’Flynn, J., Wanna, J. Canberra: ANU Press
- Painter, M., Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity –Global Trends and Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, Vol: 76, No: 2, 295-311.
- Peters, G. (2015). *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Management*. Kansas: University Press of Kansas.

- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political studies* Vol 52, 358-375.
- Provan, K. G., Milward. B.H. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, vol. 61, no. 4, pp. 414–423.
- Päästeameti hoonetulekahjude aastastatistika 2017. Tallinn: Päästeamet 2018
- Päästeameti ja KOV vaheline tsiviilõiguslik leping „Päästetööl ja ennetustööl osalevate vabatahtlike päästjate tegevuse korraldamiseks“.
- Päästeameti põhimäärus. RT I, 29.12.2011, 142. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011142>
- Päästeameti strateegia aastani 2020. Tallinn: Päästeamet, 2016.
- Päästeseadus. RT I, 28.12.2017, 53. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017053>
- Rahandusministeerium (2018) Teenuste kaardistamine juhend. Käsiraamat: Strateegiline planeerimine ja finantsjuhend. Kättesaadav: https://sites.google.com/site/eelarvejuhend/teenuste-kaardistamise-juhend#_Toc495673129
- Rechberger M., Andessner, R.C. (2014). *Enhancing Public Governance by Outcome based Contracting in Austria. Public Sector in Transition*. University of Tartu. University of Tartu Press.
- Roberts, N. C. (2011). Beyond Smokestacks and Silos: Open-Source, Web-Enabled Coordination in Organizations and Networks. *Public Administration Review*, 71: 677–693.
- Rubin, J., Rubin, I. (1995) Chapter 9: Topical Interviewing. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. 196–225.
- Siseministeerium (2014). Siseturvalisuse Arengukava 2015-2020, Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf
- Sorensen, E., Torfing, J. (2005). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sotsiaalhoolekande seadus. RT I, 28.12.2017, Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005?>
- Taluste, O. (2010). Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Rahandusministeerium. Kättesaadav: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_ulesannete_ja_kov_riiklike_ulesannete_piiritlemise_juhend.pdf

Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsus. Siseministeerium 2017

- Van Sluis, A., Marks, P. (2014). Managing Local Intervention Teams in Rotterdam. *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. (Eds.) Laegreid.P., Sarapuu, K., Rykkja, L., Randma-Liiv, T. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Thiel, S. (2015). Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 Issue: 4/5, pp.322-33
- Varney, M. (2013). Local government in England; Localism delivered? *Local government in Europe: the "fourth level" in the EU multilayered system of governance*. (Eds.) Varney, M., Panara C. New York: Routledge.
- Verhoest, K., Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. (Eds) Painter, M., Pierre, J. Basingstoke: Palgrave Macmillan,
- Vesalainen, J., Valkokari, K., Hellström, M. (2017). *Practices for Network Management. In Search of Collaborative Advantage*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wilkins, P., Phillimore, J. and Gilchrist, D. (2016). Public Sector Collaboration: Are We Doing It Well and Could We Do It Better? *Australian Journal of Public Administration*, 75: 318–330.

Lisa 1 Intervjueeritud isikute nimekiri

Mari Tikan- Siseministeeriumi pääste-ja kriisireguleerimisepoliitika osakonna nõunik. Autori intervjuu 27.02.2018

Indrek Ints- Päästeameti ennetustöö osakonna juhataja. Autori intervjuu 22.02.2018

Mait Lillemaa- Päästeameti Põhja päästekeskuse ennetustöö büroo nõunik büroo juhataja ülesannetes. Autori Skype intervjuu 02.03.2018

Arvi Uustalu- Päästeameti Lõuna päästekeskuse ennetustöö büroo juhataja. Autori Skype intervjuu 22.02.2018

Viktor Saaremets- Päästeameti Lääne päästekeskuse ennetustöö büroo juhataja. Autori Skype intervjuu 02.03.2018

Jaak Kirsipuu- Päästeameti Ida päästekeskuse ennetustöö büroo juhataja. Autori Skype intervjuu 23.02.2018

Katariina Hämelainen- Saaremaa Vallavalitsuse keskkonna osakonna järelevalveteenistuse peaspetsialist Katariina Hämelainen. Autori Skype intervjuu 02.03.2018

Aika Kaukver- Pärnu Linnavalitsuse sotsiaalosakonna juhataja. Autori Skype intervjuu 09.03.2018

Leo Aadel- Haljala vallavanem. Autori Skype intervjuu 13.03.2018

Urmas Möldre- Valga Vallavalitsuse ehitus-ja planeeringuosakonna juhataja. Autori Skype intervjuu 16.03.2018

Andres Umboja- Jõelähtme vallavanem. Autori intervjuu 20.03.2018

Lisa 2 Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

1. Milliseid põhimõtteid järgitakse, kui KOV-idega tuleohutuse alast ennetusealast koostööd tehakse?
2. Milliseid seadusest tulenevaid kohustusi peavad KOV-id tuleohutuse alases ennetustöös täitma?
 - 2.1 Millised on seadustes tegevuste ettenägemise kitsaskohad?
3. Kuidas toimub seadustes planeeritavate tuleohutuse alase ennetusega seotud seadusemuudatustega KOV-idega konsulteerimine? Kuidas KOV saab mõjutada KOV-e mõjutavat keskvalitsuse seadusmuudatusest loobuma?
4. Milliseid lepinguid on Pää ja KOV tuleohutuse ennetuse valdkonnas sõlminud?
5. Kuidas toimub KOV-ides tuleohutuse ennetusalase koostöö korraldamine?
 - 5.1 Kas on loodud mingisuguseid töörühmi, mis otsustaksid koos tuleohutuse ennetusega seotud tegevusi KOV-ides?
6. Milline on peamine lisandväärtus KOV-i kaasamisel tuleohutuse alasesse ennetustöösse?
7. Kas ja kuidas on KOV-d muutnud enda struktuuri lähtuvalt tuleohutuse alasesse ennetustöö paremaks korraldamiseks?
 - 7.1 kas see on KOV enda initsiatiivil või Pää soovitusel tehtud muudatus?
8. Milliseid tegevusi teeb KOV-id teile teadaolevalt iseseisvalt, mis on seotud tuleohutuse alase ennetustööga?
9. Kas ja kuidas näeb KOV ette rahalisi vahendeid KOV eelarves tuleohutuse alase ennetusega seotud probleemide lahendamiseks?
 - 9.1 Kuidas on see varasemalt toimunud?
10. Milliseid KOV õigusakte on KOV-ides kehtestatud, mis reguleerivad tuleohutuse seotud lubatud/keelatud tegevusi KOV-ides?
11. Mida peaks muutma paremaks koostöös KOV-idega tuleohutuse alases ennetustöös?

Kuidas KOV autonoomia võib tuleohutuse alase ennetusega seotud teemasid KOV-is mõjutada?
12. Mil määral kontrollitakse KOV tegevust, mida ta tuleohutuse alases ennetustöös teeb?