

Valitsuse rakkerühmad kui innovaatiline koostöövorm Eesti avalikus halduses¹



MARILIIS TREI
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi
noorenteadur



KÜLLI SARAPUU
Tallinna Tehnikaülikooli
Ragnar Nurkse innovatsiooni
ja valitsemise instituudi
dotsent

Valitsuse rakkerühmad pakuvad väärtust juhul, kui see formaat ei mugandu järjekordseks tööühma- või projektiliigiks ning ministriumid võtavad vastutuse tulemuste elluviimise eest.

Kümme aastat tagasi viis Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) Eestis läbi põhjaliku riigivalitsemise hindamise, mis heitis valgust avaliku sektori koostööprobleemidele (OECD 2011a). 2011. aastal avaldatud raporti kohaselt iseloomustas Eestit killustatud ja detsentraliseeritud valitsemissüsteem, kus osalistevaheline

koordineeritud tegevus ja koostöö olid piiratud. Olemasolevad koostöömehhanismid tuginesid peamiselt mitteformaalsele isiklikele kontaktidele ning rohked formaalsed töögrupid ja komisjonid olid sageli vähetulemuslikud ega toonud kaasa muutusi koostöökultuuris (OECD 2011a, 131). Tõhus koostöö toimus eelkõige kriisisituatsioonides, kui tegutseda tuli kiiresti, kuid pingutus jäi lühiajaliseks (OECD 2011a, 120). Keeruliste, pikaajaliste ja valdkonnaüleste probleemidega tegelemiseks soovitas OECD keskenduda ministriumide horisontaalse koostöö parandamisele ning kasutada ära seniseid mitteformaalseid võrgustikke koostööprotsesside formaliseerimiseks (OECD 2011b).

Ühe võimaliku koordineerimiseinstrumendina pakkus OECD välja ajutiste laiapõhjaliste töögruppide ehk rakkerühmade loomise, mis koondaksid eri tüüpi teadmisi, kogemusi ja perspektiive ning tõlgiks need ideed toimivaks poliitikaks (OECD 2011a, 131). Uudsete koordineerimiskogude eestvedajana nähti ainulaadset positsiooni Riigikantseleil kui riigi pikaajaliste strateegiate koordineerijal (OECD 2011a, 31). Tuginedes OECD soovitusel, moodustatigi 2012. aastal eksperimendina esimene valitsuse rakkerühm, mis keskendus oskuste ja tööturu muutuste ühitamisele ning juba järgmisel aastal

¹ Eelretsenseeritud artikkel.

teine rakkerühm, mis tegeles vigastuste ja vigastussurmade ennetamise teemaga. Rakkerühmade ülesandeks oli kaardistada ning analüüsida hetkeolukorda, pakkuda välja uusi lahendusi, leppida kokku osalejate edasistes ülesannetes ja vastutuses ning vajadusel teha Vabariigi Valitsusele muudatusettepanekuid. Vastavalt rakkerühma teemale võis ülesandeks olla ka koostada valdkondlik arenguplaan (e-tervise rakkerühm), ühtne kontseptsioon ja kommunikatsioonistrateegia (elanikkonnakaitse rakkerühm) või töötada välja poliitikasuunised ja lahendused (inimeste oskuste ja tööturu muutuste ühitamise rakkerühm, hoolduskoormuse vähendamise rakkerühm, avaliku sektori ja sotsiaalse innovatsiooni rakkerühm). Rakkerühmade formaadi kasutuselevõttu koordineeris Riigikantselei strateegiabüroo ning neid rahastati Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest haldussuutlikkuse tõstmise meetme raames (Sarapuu, Trei 2019, 9). Esimese kahe rakkerühma edu viis selleni, et 2014.–2020. aasta Euroopa Liidu programmiperioodil jätkati veel seitsme rakkerühma töö toetamist. Viimane, Vabariigi Valitsuse 2019. aasta lõpus loodud ligipäasetavuse rakkerühm, ei olnud artikli kirjutamise ajal oma tegevust veel lõpetanud.

Rakkerühmade vorm kombineeris endas mitut olulist omadust. Esiteks moodustati rakkerühmad sektoriüleste ja strateegiliselt tähtsate poliitikaprobleemidega tegelemiseks ning nende tegevusse püüti kaasata kõik olulised osalised. Teiseks loodi rakkerühmad Vabariigi Valitsuse mandaadiga, rõhutades seeläbi teema kaalu, poliitilise huvi olemasolu ning motiveerides osalejaid panustama. Kolmandaks määrati igale rakkerühmale kindel juht, kelle jaoks rakkerühma juhtimine ei olnud lisakohustus, vaid tasustatud töö. Neljandaks eraldati rakkerühmadele oma ülesannete täitmiseks eraldi eelarve, mis võimaldas tellida uuringuid, analüüse, korraldada üritusi ja õppereise ning tegeleda poliitikaprobleemiga sügavuti ja

süsteemselt. Viiendaks loodi rakkerühmad piiratud tegevusajaga, maksimaalselt 36 kuud (Riigikantselei 2017), tekitades ülesannete täitmiseks vajaliku ajalise surve ja sundides tegevusi eesmärgi saavutamiseks fokusseerima.

2021. aasta kevadeks oli oma tegevuse lõpetanud kaheksa väga erilmelist rakkerühma, kuid rakkerühmade formaadiga seonduvat kogemust pole seni põhjalikumalt analüüsitud. Kuna uuel programmiperioodil ELi tõukefondidest haldussuutlikkuse tõstmist enam senisel kujul ei rahastata, on põhjust küsida, mida valitsuse loodud rakkerühmade kogemus õpetab ja kas sellise koostöövormiga on põhjust jätkata? Antud artikkel püüab neile küsimustele vastata. Artikkel on osa Tallinna Tehnikaülikoolis Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituudis 2017–2021 kestvast ja Eesti Teadusagentuuri rahastatavast uurimisprojektist „Valitsuskeskuse koordineerimisinstrumendid: tähtajaliste rakkerühmade võimalused ja piirangud“ (PUT1461), mille käigus viidi muuhulgas läbi põhjalik küsitlus rakkerühmades osalenute seas. Kuigi küsitlus kattis väga laia teemaderingi, on käesoleva artikli eesmärk analüüsida eelkõige hinnanguid antud koostööformaadi tulemuslikkusele ja mõjule ning teha järeldusi rakkerühmade kui erilise koostöövormi kohta. Analüüsi tulemusena tuuakse artiklis välja senise kogemusega seonduvad üldistused ja õppetunnid ning edasised valikukohad rakkerühmade formaadiga jätkamiseks. Artikli empiiriline analüüs tugineb teoreetilisele empiristikule, mis mõtestab rakkerühmi koordineerimise parandamisega tegelevate ajutiste organisatsioonidena.

KOORDINEERIMISE KEERUKUS AVALIKUS SEKTORIS

Koordineerimine ja koordineerimisega seotud probleemid on riigivalitsemise jaoks olemuslikud. Valdkondade, funktsioonide ja otsustusõiguse jagunemine riigi eri tasandite ja organisatsioonide vahel on

hädavajalik riigi efektiivseks toimimiseks. Samal ajal tekitab spetsialiseerumine vajaduse osaliste tegevuse koordineerimiseks, et vältida dubleerimist, vastandumist ja korrapäratust (Peters 1998, 296; Bouckaert *et al.* 2010). Organisatsioonidevahelise koordineerimise oluline eeldus on arusaam, et oma eesmärkide saavutamine või probleemide lahendamine sõltub paljuski teiste osaliste tegevusest või tegevusetusest (Alexander 2013, 271). Erisugustest ja üksteisest sõltuvatest osalistest koosneva võrgustiku toimimiseks ei piisa sealjuures ainult omavahel informatsiooni jagamisest, vaid koordineeritud tulemuseni jõudmiseks peab tähelepanu pöörama ka omavahelist suhtlemist raamistavatele struktuuridele, protsessidele ja institutsioonidele. Eriti tähtis on see tänapäeva komplekssete poliitikaprobleemide puhul, mis on valdkondadevahelised ning millega tegelemine eeldab horisontaalset koostööd (Head 2008).

Avaliku sektori võrgustike juhtimist põhjalikult käsitlenud Klijn ja Koppenjan (2016) leiavad, et taoliste keeruliste sotsiaalsete väljakutsete kompleksssus tulenebki peamiselt osalejatest ning nende omavahelise suhtlemise dünaamikast. Nende erinevad arusaamad, perspektiivid ja huvid muudavad organisatsioonidevahelise koordineerimise keeruliseks ülesandeks. Võrgustike juhtimise keerukuse mõistmiseks eristavad Klijn ja Koppenjan (2016, 11–14) sisulist, strateegilist ja institutsionaalset kompleksssust. Sisuline kompleksssus (*substantive complexity*) seisneb osaliste erinevates arusaamades probleemi olemusest, põhjustest ja tagajärgedest. Strateegiline kompleksssus (*strategic complexity*) tuleneb osaliste autonoomiast ning erinevatest huvidest ja huvide elluviimise strateegiatest. Enda eesmärkide saavutamiseks teevad osalised strateegilisi otsuseid, mida vastavalt kontekstile dünaamiliselt muudetakse, tekitades niiviisi strateegilise rägastiku. Viimaks, institutsionaalne kompleksssus (*institutional complexity*) väljendub osaliste erinevates

rutiinides, kultuuris ja toimimisprotse-duurides. Institutsionaalsed toimimistavad mõjutavad osaliste valikuid koostöös ning sageli satuvad need vastuollu teiste poolte tavadega.

Lisaks võrgustiku osaliste omavahelisele dünaamikale võib koordineerimisprobleeme selgitada ka nn koordineerimisbarjääridega (Bouckaert *et al.* 2010). Bouckaert ja ta kolleegid (2010, 30–32) toovad välja kuus sellist poliitilist, administratiivset või organisatsioonilist barjääri – organisatsioonide koostöötahte puudumine; ignorant-sus või informatsiooni puudus; poliitilise tahte puudumine; erinev arusaam probleemist; aja puudus ning vastutuse jagunemise keerulisus. Barjääride ületamiseks ei piisa seejuures keskendumisest ainult tegevuste koordineerimisele, vaid koostööpraktika muutumiseks võib olla tarvilik muuta ka olemasolevaid struktuure või protsesse. Eelnevast järeldub, et horisontaalne koostöö ja koordineerimine

Horisontaalne koostöö ja koordineerimine ei toimi iseenesest, vaid nõuavad teadlikku planeerimist ja juhtimist.

ei toimi iseenesest, vaid nõuavad teadlikku planeerimist ja juhtimist.

AJUTINE ORGANISATSIION KUI KOORDINATSIOONINSTRUMENT

Ühe koordineerimisinstrumentina eelnevalt kirjeldatud probleemide lahendamiseks kasutatakse avalikus sektoris mitmesuguseid ajutisi organisatsioonivorme

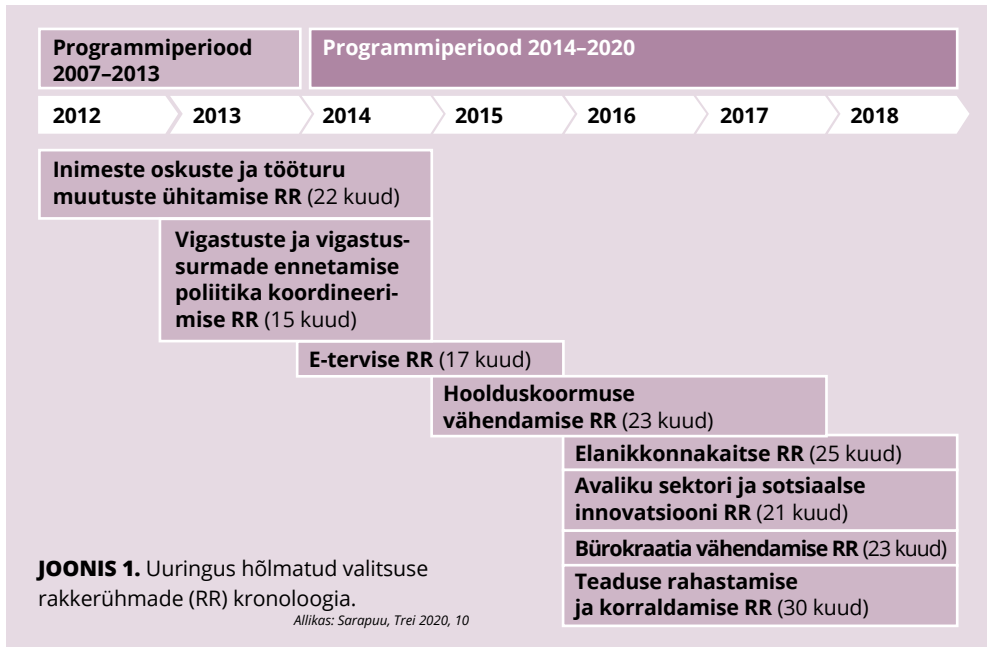
– komisjone, töögrupe, nõukogusid ja muid *ad hoc* kogusid, mis moodustatakse lühiajaliselt kindla teemaga tegelemiseks (Kenis *et al.* 2009; Löfström 2010). Goodman ja Goodmani (1976, 494) üldise definitsiooni järgi on ajutine organisatsioon „kogum mitmekülgsede oskustega inimesi, kes töötavad koos keerulise ülesande kallal piiratud ajaperioodi jooksul“. Koordinaatsiooniinstrumendina on ajutised organisatsioonid võrgustiku tüüpi instrumendid, mis lähtuvad eeldusest, et koordineerimine saavutatakse erinevate üksikest sõltuvuses olevate osalejate koostöö kaudu, mitte hierarhilisi võimustruktuure kasutades või turu toimimisloogikat rakendades (Bouckaert *et al.* 2010). Erisuguste rollide ja oskustega osaliste lühiajaline kokkutoomine võimaldab moodustada uue võrgustiku või kombineerida olemasolevaid võrgustikke nii poliitikavaldkonna siseselt kui ka valdkondadevaheliselt (Taylor 2000).

Ajutisi organisatsioone käsitlevas teoreetilises kirjanduses nähakse ajutistel organisatsioonidel mitmeid eeliseid just keeruliste ja horisontaalsete poliitikaprobleemidega tegelemisel, mis nõuavad koostööd ja koordineerimist (Hanisch, Wald 2014; Modig 2007; Godenhjelm *et al.* 2015). Võrgustiku tüüpi koordinaatsiooniinstrumendina toetavad ajutised organisatsioonid osalejatevahelist suhtlemist, ressursside jagamist, üksikest õppimist ja sünergia abil komplekssetele probleemidele uuenduslike lahenduste leidmist (Mandell, Keast 2008, 3). Kuid lisaks sellele on ajutistel organisatsioonidel oma lühiajalisusest ja olemusest tulenevad eriomadused. Teoreetilise kirjanduse põhjal iseloomustavad ajutisi organisatsioone neli peamist tunnust (Lundin, Söderholm 1995).

Esiteks eksisteerivad ajutised organisatsioonid vaid piiratud aja jooksul, mis sunnib neid moodustamise hetkest alates suunama oma tegevuse täielikult neile määratud konkreetse ülesande täitmisele (Raab *et al.* 2013; Löfström 2010). See

tähendab, et ajutised organisatsioonid on olemuselt kitsalt tulemuste saavutamisele orienteeritud (Lundin, Söderholm 1995). Teiseks moodustatakse ajutisi organisatsioone sageli just unikaalsete, ebamääraste ja teadmismahukate ülesannete lahendamiseks, sest lühiajalise instrumendina on neid lihtne moodustada, muuta või likvideerida (Alexander 2013, 285; Modig 2007; Hanisch, Wald 2014; Godenhjelm *et al.* 2015). Kolmandaks valitakse ajutiste organisatsioonide liikmed või meeskond lähtuvalt konkreetse ülesande lahendamiseks vajalikest teadmistest ja oskustest (Godenhjelm *et al.* 2015). Ja viimaks on ajutise organisatsiooni loomise ajendiks tavaliselt emaorganisatsiooni vajadus muuta hetkeolukorda, mis teeb ajutise organisatsiooni olemuselt muutuse esile toomise vahendiks (Jacobsson *et al.* 2013; Lundin, Söderholm 2013) ja seeläbi veelgi enam eesmärgi saavutamisele orienteerituks.

Ajutiste organisatsioonide omadused võivad küll muuta nad sobivaks keeruliste ülesannetega tegelemiseks, kuid samal ajal ebapiisavaks pikaajalise koordinaatsiooni saavutamisel. Ajutiste organisatsioonide piiratud tegutsemisperiood võimaldab toimida fookustatult ja paindlikult, aga koordinaatsiooni tekkimiseks vajalik koostöösuhe, usaldus, ühised arusaamad ning kokkulepped vajavad sageli rohkem aega (Hustedt, Danken 2017; Alexander 2013; Christensen *et al.* 2015). Kuna ajutiste organisatsioonide liikmed laenatakse tihti lühiajaliselt alalistest organisatsioonidest ning nad panustavad ajutise organisatsiooni tööse oma põhitöö kõrvalt, võib eeldada, et osalejad lähtuvad oma koduorganisatsiooni toimimistavade ja kultuurist, mis potentsiaalselt raskendab ühiste arusaamade, väärtuste ja lahendusteni jõudmist (Engwall, Svensson 2004; Mandell, Steelman 2003). Lühike ajaperiood ei võimalda ajutistel organisatsioonidel kujundada välja formaalset tööprotsessi, protseduure ja oma ressursse (Bakker *et al.* 2009; Jacobsson *et al.* 2013).



Seetõttu sõltuvad ajutised organisatsioonid paljuski oma liikmete kogemustepagasist, kontaktvõrgustikest, autoriteedist ning eelnevatest suhetest teiste liikmetega. Sealjuures on suhtlus ajutistes organisatsioonides sageli mittehierarhiline ja mitteformaalne (Raab *et al.* 2013). Edu saavutamisel muutub seega eriti oluliseks ajutise organisatsiooni juhi roll, kes peab suutma võimalikke konflikte ennetada, erinevaid huvisid tasakaalustada ning osapoolte vahel usaldust tekitada (Peters 2015, 42).

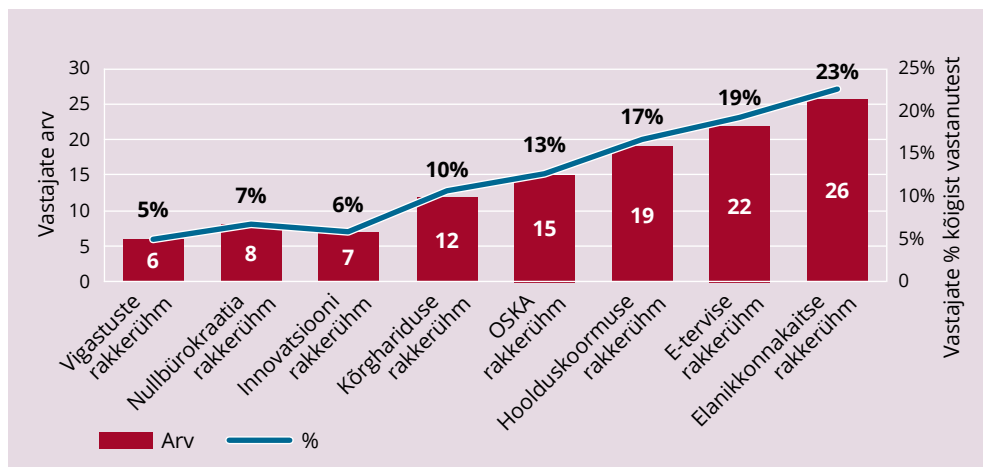
Võtmekoht on aga alalise ja ajutise organisatsiooni omavaheline dünaamika. Ajutise organisatsiooni ressurssid, mandaat ja autonoomia sõltuvad täielikult emaorganisatsioonist (Löfström 2010). Samal ajal peaks loodud ajutise struktuuri tulemusena toimuma muutus alaliste organisatsioonide funktsioneerimises. Innovaatiliste lahendusteni jõudmiseks ja institutsionaalse korralduse muutmiseks on ajutistel organisatsioonidel vaja kindlat mandaati, piisavalt autonoomiat ning poliitilist toetust tulemuste elluviimiseks (Johansson *et al.* 2007; Bakker *et al.* 2009).

Vastasel juhul on ajutisel algatusel oht jääda vaid sümboolseks või muutuda teema maha matmise vahendiks (Peters 2015). Selleks, et ajutise organisatsiooni tegevuse tulemusena toimuks muutus alalistes organisatsioonides ning saavutatud koostöö ei kaoks, on vaja luua sobilikud mehhanismid omavahelise sideme ja suhtluse säilitamiseks (Godenhjelm *et al.* 2015; Johansson *et al.* 2007; Jacobsson *et al.* 2013). Sellisteks sidemehhanismideks võivad olla näiteks tulemuste monitoorimine, regulaarsed kohtumised või uued kooskõlastusprotseduurid ka pärast ajutise organisatsiooni tegevuse lõppemist.

VALITSUSE RAKKERÜHMAD KOGEMUS

Metoodika

Artikli empiiriline analüüs tugineb 2019. aasta juunis rakkerühmade liikmete seas korraldatud veebiküsitlusel kogutud andmetele. Küsitlus kattis kogu rakkerühmade tegevuse alates nende moodustamisest, juhtimisest, tulemuste saavutamisest kuni pikemaajalise mõjuni. Võrgustike edukuse hindamisel peetakse võrgustike



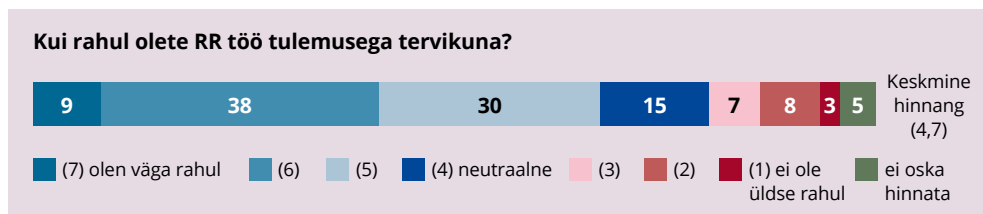
JOONIS 2. Küsitlusele vastanute jaotus rakkerühmade kaupa (n = 115).

Allikas: Autorite koostatud

liikmete hinnanguid üheks olulisemaks indikaatoriks. Just nagu võrgustik koosneb erinevate perspektiivide ja huvidega liikmetest, võib ka liikmete hinnang võrgustiku efektiivsusele ja tulemuslikkusele erineda (Mandell, Steelman 2003, 6). Seetõttu oli tehtud küsitluse peamine eesmärk koguda võimalikult laiapõhjaline vaade rakkerühmade vormile, tegevusele ja tulemuslikkusele. Hinnangute küsimisel kasutati peamiselt etteantud väiteid, millele vastaja pidi hinnangu andma seitsme- või viieballiskaalal. Oma hinnanguid oli vastajatel võimalik kommenteerida ja täiendada iga teemaploki lõpus esitatud avatud küsimuste kaudu.

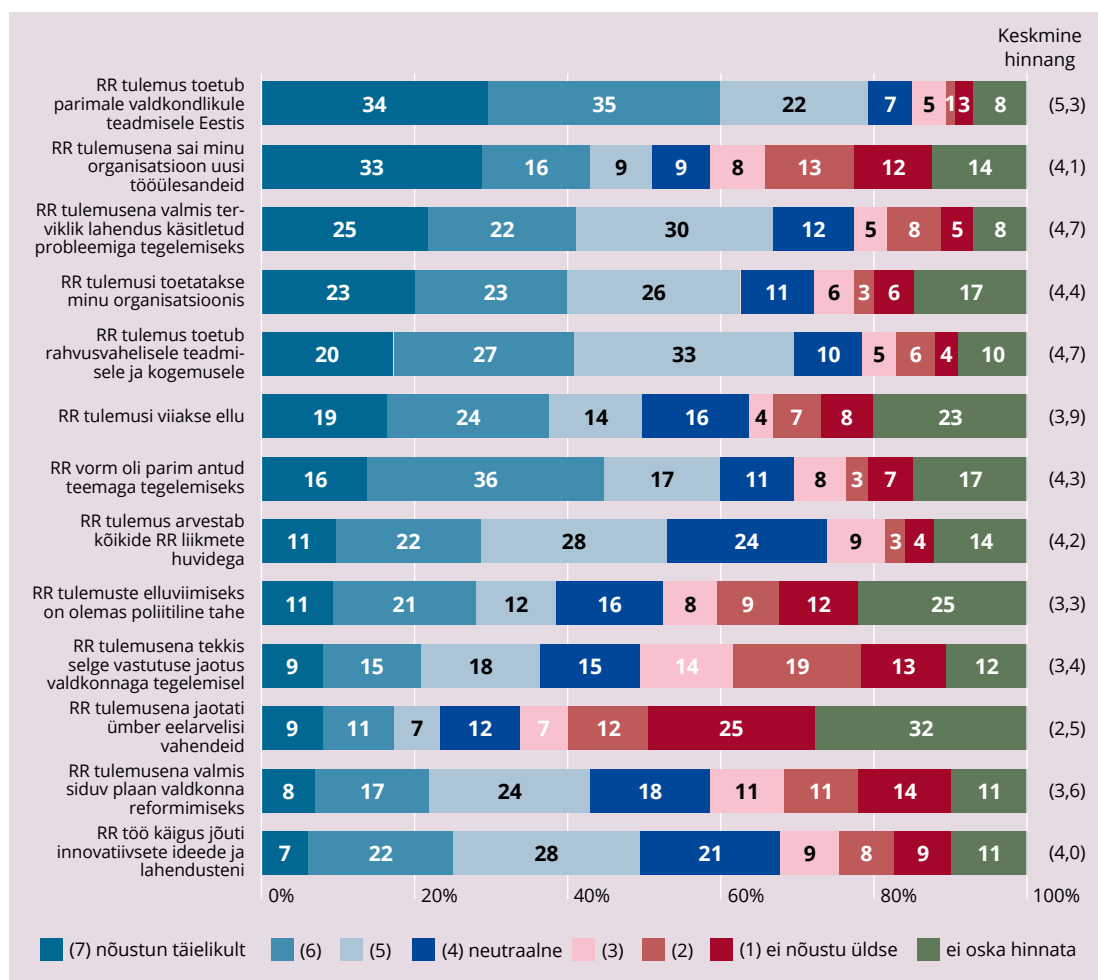
Küsitlusele eelnenud dokumendianaalüüsist selgus, et perioodil 2012–2018 (joonis 1) osales valitsuse rakkerühmades ja nende alatöörühmades kokku 309

inimest. Kuna esimesed rakkerühmad olid oma tegevuse lõpetanud juba mitmeid aastaid tagasi, õnnestus tuvastada kokku 282 rakkerühmas osalenud inimese toimiv elektrooniline kontaktaadress, millele edastati küsitluses osalemise kutse. Küsitlusele vastas kõigest kaheksast rakkerühmast kokku 115 inimest, kes täitsid neis eri rolle (joonis 2). Üle poole vastanutest moodustasid rakkerühmade liikmed (65 vastajat) ja alatöörühmade liikmed (36 vastajat), kuid vastajate hulgas oli ka seitse rakkerühma juhti, kolm juhiabi ja neli alatöörühma juhti. Lähtuvalt artikli fookusest, keskendub järgnev empiiriline analüüs peamiselt rakkerühmade formaadile, tulemustele ning mõjule, eristamata hinnanguid rollide ja rakkerühmade kaupa. Kuigi küsitluses eristati vastajaid lähtuvalt nende osalemisest kas



JOONIS 3. Vastanute hinnangud rakkerühma (RR) töö terviktulemusse kohta (n = 115)

Allikas: Autorite koostatud



JOONIS 4. Vastanute hinnangud väidetele rakkerühma (RR) töö otsese tulemuse ehk väljundi (strateegia, arengukava, muu tegevusplaan) kohta (n = 115).

Allikas: Autorite koostatud

rakkerühma juhtgrupis või alatöörühmas, on järgnevas analüüsis fookus rakkerühma kui terviku tasandil.

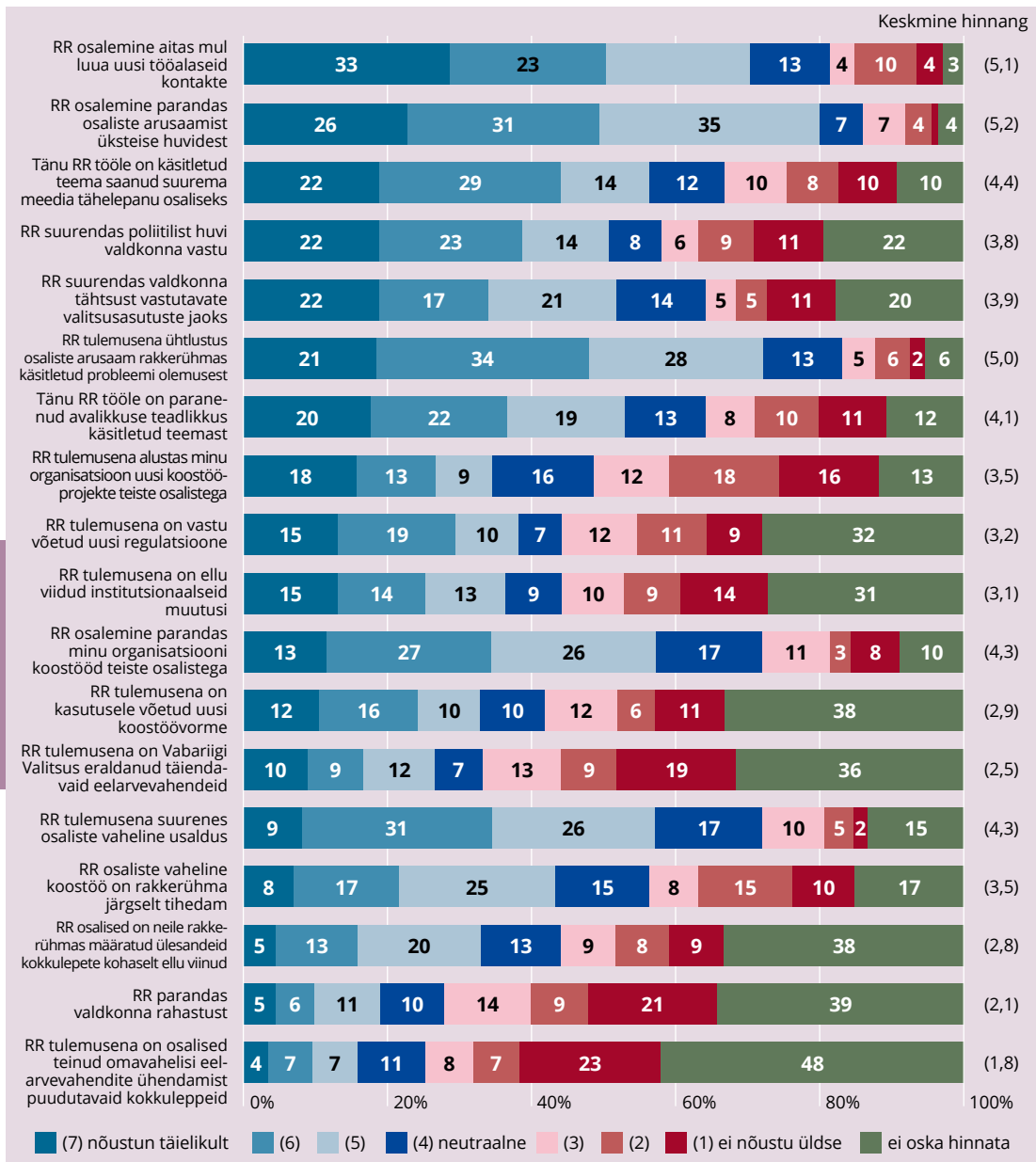
Uuringu tulemused

Hinnangud rakkerühma töö tulemusele

Rakkerühmade töö otsese tulemusega ehk väljundiga olid täiesti rahul, rahul või pigem rahul 67 protsenti kõikidest vastajatest (joonis 3) ning samal ajal vaid 15,7 protsenti ei olnud tulemustega rahul (hinnang seitsmepalliskaalal: 3, 2 või 1).

Umbes kolmveerand kõigist vastajatest leidsid, et rakkerühmade loomise praktika peaks jätkuma ka tulevikus.

Rakkerühmade tulemuse ja mõju hinnangute puhul on näha, et kõrgelt hinnati eelkõige neid rakkerühmade omadusi, mis on seotud osalejate ja teadmiste kaasamise, ühiste arusaamadeni jõudmise ja kontaktide parandamisega. Rakkerühmade töö väljundit hinnates leidis 79,1 protsenti vastanutest, et tulemus toetub parimale valdkondlikule teadmisele ja



JOONIS 5. Vastanute hinnang väidetele rakkerühma (RR) mõju kohta (n = 115).

Allikas: Autorite koostatud

69,6 protsenti, et tulemusteni jõudmisel toetuti rahvusvahelisele teadmisele ja kogemusele. 67 protsenti vastanutest olid nõus, et rakkerühma tulemusena valmis terviklik lahendus käsitletud probleemiga tegelemiseks ning 62,6 protsenti kohaselt

toetatakse rakkerühma tulemusi nende organisatsioonis (joonis 4). Kriitilisemad olid hinnangud rakkerühmade tulemuste elluviimise kohta. Kuigi umbes pooled vastanutest olid nõus, et rakkerühma tulemusi viiakse ellu ning nende

organisatsioon sai juurde uusi tööülesandeid, siis 40 protsenti vastanutest leidis, et rakkerühma tulemusena ei tekkinud selget vastutuse jaotust valdkonnaga tegelemisel (joonis 4).

Hinnangud rakkerühma mõjule

Rakkerühma pikemaajalist mõju hinnates (joonis 5) nõustus 80 protsenti küsitlusele vastanutest, et rakkerühmas osalemine parandas osalejate arusaamist üksteise huvidest ja 72,2 protsenti vastanute hinnangul ühtlustus osalejate arusaam rakkerühmas käsitletud probleemi olemusest. Suurem osa vastajaist (70,4%) leidsid, et rakkerühmades osalemine aitas neil luua uusi tööalaseid kontakte. Need hinnangud viitavad, et rakkerühmades osalejate hinnangul aitas rakkerühmade töö vähendada sisulist kompleksust ning luua eeldused toimiva valdkondliku võrgustiku väljakujunemiseks. Samas oldi vähem nõus väidetega, et rakkerühma tulemusena alustati praktikas uusi koostööprojekte teiste osalistega, tihendati koostööd, võeti kasutusele uusi koostöövorme või tehti omavahelisi kokkulepeid eelarvevahendite ühendamiseks. Vaid kolmandik vastanutest olid nõus väitega, et rakkerühma osalised on neile rakkerühmas määratud ülesandeid kokkulepete kohaselt ellu viinud. Rakkerühmade institutsionaalse mõju hinnangutest (uued regulatsioonid, uued koostöövormid, institutsionaalsed muutused) hakkab silma ka see, et peaaegu kolmandik vastanutest ei oska neile väidetele hinnangut anda. See võib viidata asjaolule, et rakkerühmade töö järel ei jäänud osalised samasse inforuumi ning pole teadlikud pärast rakkerühma tegevuse lõppemist toimunud muutustest.

Rakkerühmade mõju hinnangute puhul on samuti näha, et kuigi rakkerühmades käsitletud teemad said veidi üle poolte vastanute hinnangul rohkem meedia tähelepanu ning suurenes avalikkuse teadlikkus teemast, siis praktilistele mõjudele on hinnangud madalamad.

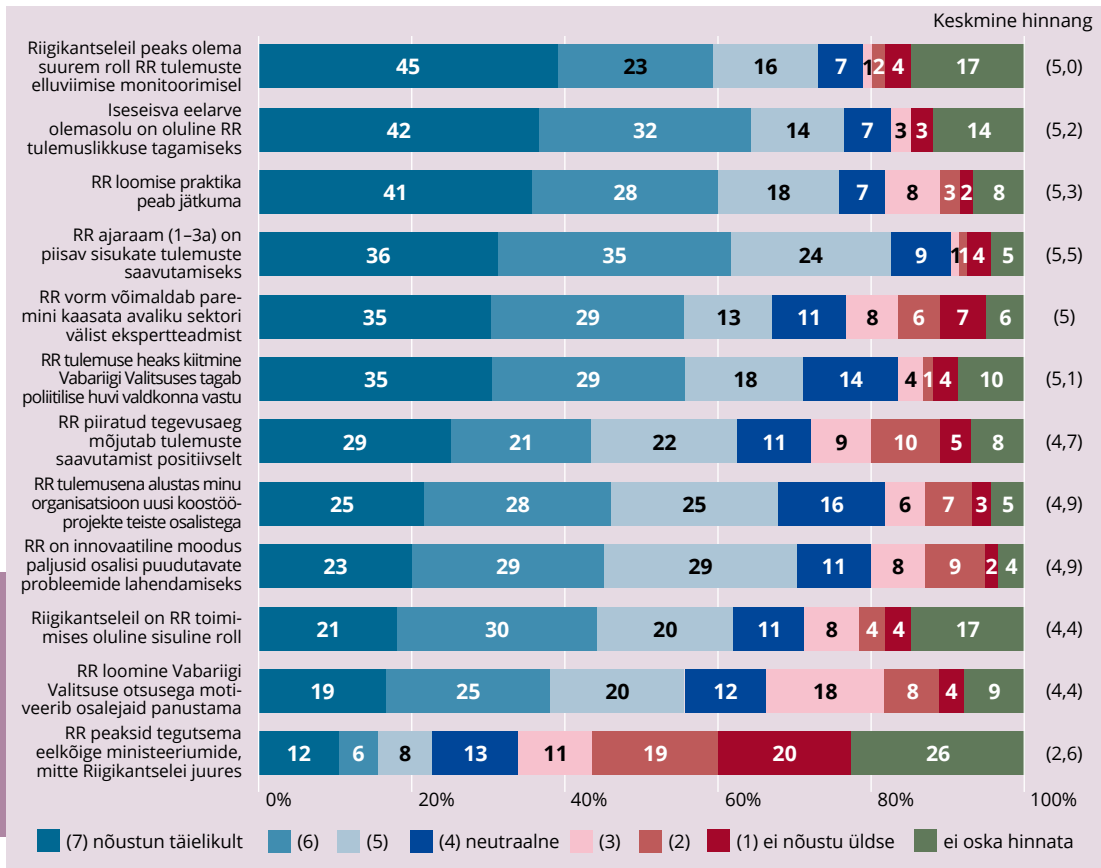
Nii nõustus 38,3 protsenti vastanutest, et rakkerühma tulemusena on võetud vastu uusi regulatsioone ja 36,5 protsenti, et ellu on viidud institutsionaalseid muutusi. Samuti oli madal hinnang täiendavate eelarvevahendite eraldamise ja valdkonna rahastuse parandamise väidete puhul (joonis 5).

Hinnangud rakkerühma vormile

Kõige enam oli kõrgeid positiivseid hinnanguid rakkerühma formaadiga seotud väidetele (joonis 6). Rakkerühmade

Rakkerühmade töö järel ei jäänud osalised samasse inforuumi ning pole teadlikud pärast rakkerühma tegevuse lõppemist toimunud muutustest.

formaadi puhul hindasid vastajad kõige olulisemateks teguriteks selgelt paika pandud tegutsemisperioodi, iseseisva eelarve olemasolu, võimalust kaasata paremini avaliku sektori välist ekspertteadmist ja Vabariigi Valitsuse mandaati. Iseseisva eelarve olemasolu rakkerühmade tulemuslikkuse tagamiseks pidas tähtsaks kolmveerand kõigist vastajatest. Eraldi eelarvet puudutanud küsimusest tuli välja, et rakkerühma eelarvest finantseeritud tegevustest olid vastajate hinnangul tulemuste saavutamiseks kõige olulisemad uuringute, analüüside ja õppematerjalide tellimine (nõustus 92,2% kõikidest vastanutest), avaliku sektori väliste ekspertide (nõustus 89,6%), ja rahvusvaheliste



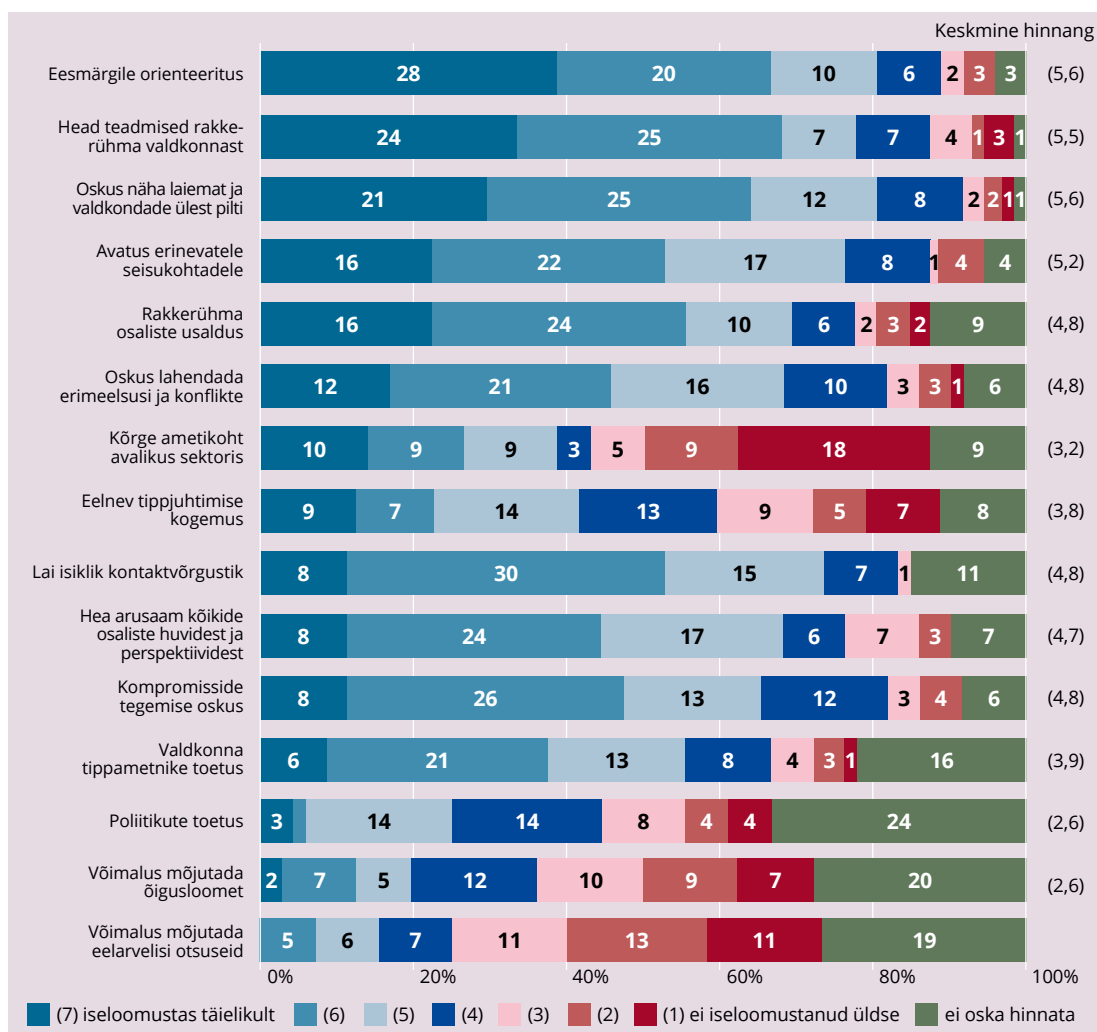
JOONIS 6. Vastanute hinnangud väidetele rakkerühma (RR) vormi kohta (n = 115).

Allikas: Autorite koostatud

ekspertide kaasamine (nõustus 85,2%) ning rakkerühmade juhi töö tasustamine (nõustus 79,1%).

Tulemustest nähtub, et rakkerühma formaadi üheks peamiseks eeliseks peetigi eelkõige selle võimekust koondada parim olemasolev teadmine strateegiliselt oluliste teemadega tegelemiseks ning poliitika kujundamiseks. Seda ilmestab hästi ühe vastaja kommentaar: „Rakkerühma töö formaati ei oleks ehk vaja, kui ministeeriumide poliitikakujunduse tase oleks kõrgem ning tegevus süsteemsem.“ Lisaks töid vastajad rakkerühmade eelistena avatud küsimuste vastustes välja ka rakkerühma formaadi paindlikkust ja suuremat

erapooletust võrreldes tavapärasemate koostöövormidega. Näiteks mainis üks vastaja, et ministeerium oli rakkerühmas „ainult üks paljudest liikmetest vs tavapärasel juhul eestvedaja. See võimaldas ministeeriumist erapooletumat ja tavapärasest teistsugust teemakäsitlust.“ Huvitav on märkida, et kuigi rakkerühmade loomine Vabariigi Valitsuse otsusega andis kahe kolmandiku vastanute hinnangul rakkerühmadele tugeva mandaadi reformide planeerimiseks ning antud mandaat tagas ka poliitilise huvi valdkonna vastu, vt joonis 6, siis hinnang poliitilise tahte säilimisele tulemuste elluviimise etapis (joonis 4) oli pigem madal.



JOONIS 7. Vastajate hinnang rakkerühma juhtinud juhi omadustele (n = 73).

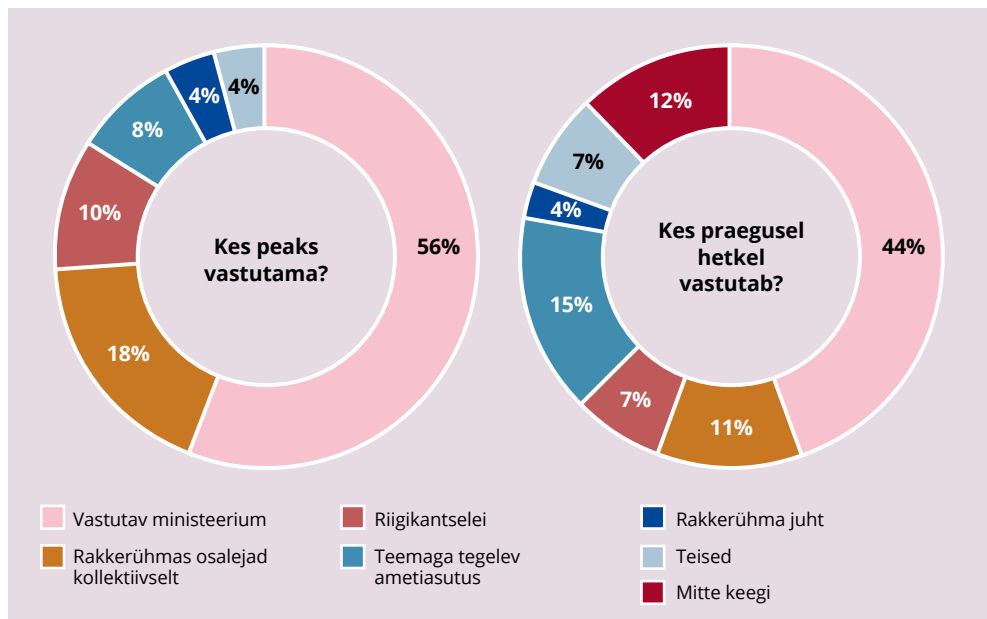
Allikas: Autorite koostatud

Hinnangud rakkerühma juhtimisele

Rakkerühmade formaadi toimimisel ja tulemuste saavutamisel on määrav edutegur küsitluse tulemuste põhjal aga rakkerühma juht. Lausa 96 protsenti kõikidest küsitlusele vastanutest pidasid juhi rolli tulemuste saavutamisel oluliseks, kujuures 77 protsenti – väga oluliseks. Küsitluses paluti vastajatel muuhulgas valida erinevate juhiomaduste hulgast välja nende hinnangul rakkerühmade

jaoks ideaalse juhi kõige olulisemad omadused. Ülekaalukalt peeti ideaalse juhi puhul esmatähtsaks oskust näha laiemat ja valdkondadeülest pilti, häid valdkondlikke teadmisi ning eesmärgile orienteeritust.

Positiivse tulemusena võib välja tuua, et hiljem enda rakkerühma juhti samade omaduste alusel hinnates, leidis suur osa vastajaid, et nende rakkerühma juhil olidki vastavad omadused (joonis 7). Madalamalt hinnati rakkerühmade juhi



JOONIS 8. Vastanute hinnangud rakkerühma tulemuste elluviimise eest vastutamise kohta (n = 115).
Allikas: Autorite koostatud

võimalusi mõjutada õigusloomet ja eelarvelisi otsuseid, mis võib osaliselt selgitada ka, miks hinnangud rakkerühmade praktistele tulemustele olid pigem madalamad. Samas on õigusloome ja eelarveliste otsuste mõjuvõim seotud eelkõige juhi formaalse positsiooniga avalikus sektoris, mitte juhi enda omadustega. Kuigi varasemalt rakkerühmade toimimist uurides leidsime, et rakkerühmi kujundades peeti soovitavaks juhi eelnevat töökogemust kantseri või asekanterina (Sarapuu,

Trei 2019, 18), siis küsitlusele vastanud seda nii tähtsaks ei pidanud. Pigem võib vastustest järeldada, et olulisemad on juhi isiksuseomadused ja teadmised ning juhi autoriteet põhineb eelkõige tema sisulisel pädevusel. Samas võivad rakkerühma juhilt oodatavad isiksuseomadused toetuda ka eelnevale töökogemusele tippjuhina. Tippjuhi perspektiiv aitab horisontaalset koostöövormi juhtida, tajuda osaliste erinevaid huvisid ja hetkeolukorda. Sõltuvalt käsitletavast probleemist, võib kõrge ametikoht olla juhi legitiimsuse allikaks, aga ei pruugi, kui seda tajutakse näiteks kindla valdkondliku huvi või vaate esindamisena.

Juhi autoriteet põhineb eelkõige tema sisulisel pädevusel, isiksuseomadustel ja teadmistel.

Rakkerühmade tulemuste elluviimine
Rakkerühmade tulemuste elluviimine ja mõju saavutamine on seotud ajutistele organisatsioonidele omase probleemiga – kes lõpuks vastutab tulemuste elluviimise eest? Küsitluse vastustest nähtub, et 56 protsenti nägid vastutajana teemaga seotud ministeriumi ja 18 protsenti

rakkerühma osalisi kollektiivselt. Vastates küsimusele hetkeolukorra kohta, leidsid 44 protsenti kõikidest vastanutest, et rakkerühma tulemuste elluviimise eest vastutab ministeerium, 15 protsenti vastanutest märkis, et teemaga tegelevad ametiasutused ja 11 protsenti, et osalised kollektiivselt. 12 protsenti vastanutest leidsid aga, et praegusel hetkel ei vastuta nende rakkerühma tulemuste elluviimise eest mitte keegi (joonis 8).

Eelnevaga seondub ka rakkerühma asukohta ja institutsionaalse kuuluvuse teema. Vastavas küsimuses oli vaid 22,6 protsenti nõus, et rakkerühmad peaksid tegutsema eelkõige ministeeriumide, mitte Riigikantselei juures. Sellest võib järeldada, et kuigi tulemuste elluviijana nähakse eelkõige valdkondlike poliitikate eest vastutavaid ministeeriume, siis eelistatakse rakkerühmade tegutsemist Riigikantselei eestvedamisel ja valitsuskeskuse juures. Riigikantseleile nähakse seejuures rakkerühmade tulemuste elluviimise monitoorimise ja hindamise rolli (väitega olid nõus 45 protsenti vastanutest). Näiteks kommenteeris üks vastaja Riigikantselei soovitatavat rolli rakkerühmade juures järgmiselt: „Kui Riigikantselei jääb valdkondadeüleste probleemide lahendajaks ja osaliste kokkutoojaks, võiks ta olla nii rakkerühmade vedaja kui võtta ka hilisema tulemuste hindaja ja protsesside monitoorija rolli. Sellisel juhul saaks kasutada rakkerühmi ehk märksa tõhusamalt valitsuse tegevuskava elluviimise tööriistana. Kui Riigikantselei roll jääb pigem rakkerühma tööprotsessi koordineerijaks, on seda natukene vähe selleks, et tulemused oleksid mõjusad. Institutsionaalne vastutus muutuste juhtimisel annaks kindlasti palju juurde ning mitmete teemade puhul, kus rakkerühmi kasutatud on, on selline vastutus pigem ministeeriumil.“

RAKKERÜHM KUI INNOVAATILINE KOOSTÖÖVORM

2012. ja 2013. aastal loodud esimesed rakkerühmad olid uudne lahendus

Eesti valitsemissüsteemis, kus praktikas tavapärasele komisjonile püüti sektorite ja valitsemisalade vahelise koordineerimise edendamiseks anda senisest erinev staatus ja vorm. Rakkerühmade liikmete küsitluse põhjal saab öelda, et just rakkerühmade tunnuste omavaheline kombinatsioon – Vabariigi Valitsuse mandaat, eesmärk ühendada kõik asjassepuutuvad pooled, kindel eelarve, tasustatud juhi olemasolu, piiratud tegevusaeg ja Riigikantselei strateegiabüroo tugi – on olnud oluline, mitte üks või teine aspekt eraldiseisvalt. Esimeste rakkerühmadega eksperimenterimise käigus loodud koostöövorm sai

Rakkerühmade kogemus on edasi arendanud Eesti avaliku halduse koostöö kultuuri.

uuringus osalenutelt kõrged hinnangud nii kaasamise, tulemuste teadmispõhisuse kui jagatud arusaamade loomise kohta. Võib öelda, et rakkerühmade kogemus on edasi arendanud Eesti avaliku halduse koostöö kultuuri. Samas on pilt märksa kehvem, kui vaadata rakkerühmade liikmete hinnanguid tulemuste elluviimisele ja rakkerühmade mõjule. Kuigi rakkerühmade formaat on aidanud osalistel jõuda sisukate ja ühiselt heakskiidetud tegevusplaanideni, siis hinnangud nende elluviimise kohta on märksa kriitilisemad. Tõenäoliselt tekitab Vabariigi Valitsuse mandaadiga, piisavalt rahastatud ja sihipäraselt juhitud koostööformaat

ka ise suuremad ootused tulemuste ellurakendamisele.

Uuringus osalejate vastuste põhjal joonistub tulemuste ja mõjuga seonduvate teemadena välja kaks probleemi – vastutus ja poliitiline huvi. Esiteks, kes on vastutav rakkerühma tulemuste elluviimise eest? See peegeldab ajutiste organisatsioonivormidega seotud olemuslikku dilemmat – kuidas tagada, et ajutine fookustatud koostöövorm viib eesmärkide ja toimimistavade muutuseni alalistes organisatsioonides? Eesti valitsemissüsteemi ja rakkerühmade formaadi kontekstis kerkib see eelkõige ministeeriumide ja Riigikantselei omavahelise rollijaotuse küsimusena. Kuigi rakkerühmade seotus Riigikantseleiga ja sageli ka füüsilise asukohta Riigikantselei juures tagas uuringus osalejate hinnangul teemades neutraalse arutelupinna, vajaliku staatuse ja mõjus motiveerivalt, siis Eesti valitsemissüsteemi loogika toetub ministeeriumide vastutusele avalike poliitikate kujundamise ja elluviimise eest. Rakkerühmad ei saa olla edukad, kui ministeeriumid, mis vastutavad valdkondlike poliitikate eest ning juhivad ressursse, ei võta vastutust nende tulemuste elluviimise eest.

Teiseks, kuidas tagada poliitiline huvi rakkerühmade töö ja nende tulemuste elluviimise vastu? Kuigi küsitlusele vastanud leidsid, et Vabariigi Valitsuse mandaat andis rakkerühmadele tugeva aluse reformide kavandamiseks, ei taganud see nende hinnangul huvi rakkerühmade tegevuse vastu ega poliitilist tahet tulemuste elluviimiseks. Samas on selge, et kaalukateks institutsionaalseteks ümberkorraldusteks – regulatsioonide, eelarve ja struktuuride muutmiseks – on vaja poliitilist tahet. See on eriti oluline, kui arvestada, et valitsuse rakkerühmi luuakse strateegiliselt kaalukatele ja keerulistele laiapõhjalistele probleemidele lahenduste otsimiseks.

Rakkerühmade uuringus osalejad nägid lahendust eelkõige Riigikantselei tugevamas rollis rakkerühmade tulemuste

elluviimise juures, aga mitte sisulise vastutajana, vaid elluviimise seirajana ning toetajana. Kui siiani on rakkerühmade tegevuse lõppedes eeldatud, et ministeeriumid asuvad Vabariigi Valitsuse heakskiidetud tegevuskava ellu viima ning Riigikantselei roll on lõppenud, siis küsitlusele vastanud tõstsid esile Riigikantselei tähelepanu jätkumise tähtsust nii rakkerühmade tulemuslikkuse analüüsimisel kui ka kokkulepitud tegevusplaanide poliitilisel ja administratiivsel radaril hoidmisel.

Eelnev ülevaade annab alust küsida, kas senise rakkerühmade praktikaga peaks jätkama ning kas rakkerühmad peaksid toimima eelkõige Riigikantselei või ministeeriumide juures? Küsitluses osalenud nägid Riigikantselei juures toimivatele rakkerühmadele Eesti valitsemissüsteemis olulist kohta. Artikli autorite arvamus on, et rakkerühmad pakuvad väärtust siis, kui see formaat ei mugandu järjekordseks töörühma või projekti liigiks, mis on loodud vaid näilisel teemaga tegelemiseks. Selle vältimiseks tuleb rakkerühmade moodustamisel ja juhtimisel muuhulgas leida õige tasakaal Riigikantselei ja ministeeriumide rollide vahel. Ilmselt on Eesti valitsemissüsteemi vaja mõlemaid – nii Riigikantselei kui ka ministeeriumide juures tegutsevaid rakkerühmi. Valik sõltub teemast. Riigikantselei juurde on põhjust luua keske rahastuse ja horisontaalse staatusega rakkerühmi selliste probleemide käsitlemiseks, mis on mitmetahulised, sektoriteülesed ja valitsusele strateegiliselt tähtsad; kus on oluline Vabariigi Valitsuse mandaat, lai vaade ning on vaja tõeget, kuid probleemi omanik või probleem ise on ebaselge ning nõuab uut vaadet. See tähendab, et uute rakkerühmade loomise aluseks peaks olema poliitiline huvi ja selge probleemipüstitus. Peamine rakkerühma formaat oleks Eesti valitsemissüsteemis loogiline ministeeriumi rakkerühm, kuid aeg-ajalt võib avalikes poliitikates arenguhüppeks olla vaja avaramat või lahtisemat

vaadet, mida ei raamista olemasolevad probleemidefinitioonid ja ametkondlikud huvid. Sellises olukorras on sobilikuks formaadiks just Riigikantselei juures tegutsev Vabariigi Valitsuse mandaadiga rakkerühm.

Nagu senine kogemus näitab, peab viimaste puhul varasemast suuremat tähelepanu pöörama sellele, mis saab pärast rakkerühma töö lõppu. Et tagada pidev tulemusteni jõudmine ja nende elluviimine, tuleb sellele mõelda nii rakkerühma ettevalmistamise, tööprotsessi kui ka kokkutõmbamise käigus. Peab olema selge, kes on rakendamise faasis teema „omanik“. Kuigi tavaliselt on käsitletava avaliku poliitika probleemiga seotud vastutuse üksikasjade kindlaksmääramine üks rakkerühma ülesandeid, tuleb juba enne rakkerühma loomist arutada, kes antud poliitikaprobleemiga pärast rakkerühma lõppu edasi tegeleb ning jõuda konkreetsete kokkulepeteni edasises tööjaotuses ja vastutuses. Kui rakkerühma töö lõppedes pole vastavaid detailseid kokkuleppeid sõlmitud, ei saa tõelised muutused aset leida. Võimalik lahendus on ka see, kui rakkerühma juht juhhib hiljem tulemuste ellurakendamist ning sama võrgustik jätkab teises vormis koos edasitoimimist. Ajutist rakkerühma ja alalisi valitsusorganisationsioone ühendavad inimesed ja kontaktid on väga tähtsad. Rakkerühma töös osaledes saadud teadmised ja õppetunnid elavad edasi inimestes, kes neid tegelikkuses igapäevatoos rakendama hakkavad ning ideaalis toetab tulemuste elluviimist varasemale koostöökogemusele tuginev tiim.

Tulemuste elluviimise tagamiseks tuleb nii rakkerühma ette valmistades, tööprotsessis kui ka pärast poliitilise tasandiga sidet hoida. Tarvis on valitsuse liikmeid, kes võtaksid rakkerühma probleemi ja tulemused oma teemaks ning pingutaksid tulemuste rakendamiseks olukorras, kus poliitilise tähelepanu nimel konkureerib palju teemasid. Selleks et tagada valitsuse liikmete poliitiline huvi ja pühendumine,

tuleb neid asjaga kursis hoida, näiteks korrapäraselt teavitada ja kaasata ka juhul, kui rakkerühma tegevuse käigus toimub valitsuse vahetus. Kuigi kaalukas roll selles on rakkerühma juhil, võib ta poliitilisele tasandile ligipääsemiseks vajada ministriumide ja Riigikantselei tippjuhtkonna tuge. Seda eriti juhul, kui rakkerühma juht on eelkõige valdkonna asjatundja ja koostöö võimestaja ning tal ei ole endal formaalset positsiooni, millelt valitsuse liikmetega suhelda. Teisiti öeldes, poliitilise huvi hoidmine on meeskonnatöö.

RAKKERÜHMADE ÕPPETUNNID KOOSTÖÖ JUHTIMISEKS

Senine rakkerühmade kogemus keeruliste poliitikaprobleemidega tegelemisel pakub mitmeid õppetunde nii tulevaste rakkerühmade jaoks kui ka rakkerühma formaadist erinevate võrgustiku tüüpi koostöövormide disainimiseks ja juhtimiseks. Toome välja viis peamist praktilist õppetundi, mis põhinevad eelnevalt tutvustatud uuringul ja seovad ka uurimisprojekti käigus tehtud intervjuudelt pärinevat teadmist.

- ▶ Esiteks, abiks on konkreetne tähtaeg. 83 protsenti küsitlusele vastanutest leidis, et piiratud ajaraam aitas saavutada sisukaid tulemusi. Erisuguste huvide ja arusaamadega osaliste kokkutoomisel on tulemusteni jõudmiseks tarvis konstruktiivset ning eesmärgile keskendunud omavahelist suhtlust. Ajalise piirangu seadmine ja konkreetse ootuse sõnastamine survestavad osalisi keskenduma, motiveerivad panustama ning suunavad fookuse eesmärkide saavutamisele.
- ▶ Teiseks, koostöö ei sünni iseenesest. Kui tuua vastandlike huvidega osalised ühte ruumi kokku, aga nende suhtlust mitte juhtida, siis lisaväärtust ei sünni ning tulemuseks võib olla koguni suhete halvenemine. Analüüsitud küsitluse andmed näitasid, et juhi rolli pidasid tulemuste saavutamisel vajalikuks peaaegu kõik vastanud.

Seega on võrgustikutüüpi organisatsioonivormi puhul kriitilise tähtsusega võimeka ja pühendunud juhi olemasolu. Juhil peavad olema head teadmised käsitletavast valdkonnast ja isiklikku mõjuvõimu, mis tagavad talle osaliste silmis legitiimsuse.

Legitiimsuse aluseks on autoriteet, mis pole seotud kitsalt formaalse positsiooniga (nt tippjuhi ametikoht), vaid eelkõige teadmiste ja isikuomadustega. Vastandlike huvidega osalistel vahel kompromisside leidmiseks ja arusaamade ühtlustamiseks peab juht suutma hoida silme eest suurt pilti ning sellest lähtudes aitama osalistel vaateid seostada, erinevas sõnastuses seisukohti ümber sõnastada ja ühist osa otsida. Selleks on vaja valdkondlikku kompetentsi. Ei piisa sellest, kui juht on läbirääkimiste vahendaja, ta peab eesmärgi saavutamiseks suutma erinevad vaated ka kokku tuua. Sealjuures on abiks tavapärasest koosolekuformaadist väljumine ja julgus kasutada innovaatilisi juhtimis-meetodeid ning disainmõtlemist.

- Kolmandaks, rakkerühmade kogemus näitab, et eraldiseisva eelarve olemasolu toetab tulemuste saavutamist. Juhi töö tasustamine tagab, et tal on aega oma rollile keskenduda ning suurendab vastutustunnet. Eriti olulisena töid rakkerühmade liikmed välja mitmekesise pädevuse ja oskusteabe kaasamise võimaluse (uuringud, analüüsid, välis ekspertide kaasamine). Seejuures on tähtis, et lisateadmise vajaduse sõnastaksid osalised ühiselt, mitte võrgustiku tööprotsessist väljaspool. Vastasel juhul on komplekssete teemade puhul oht, et teaduslikku teadmist ja ekspertide analüüsi kasutatakse omavaheliste konfliktide lahendamisel, sundides eksperte vastumeelselt pooli valima või koormates protsessi üha uue võistleva statistikaga. Kui uue teadmise loomine on tihedalt koos-tööprotsessiga seotud, siis on lootust

n-õ raportite sõja vältimiseks. Eelarve olemasolu on tähtis ka kommuni-katsiooni ja avalikkuse teavitamise tarbeks, millele peaks senisest rohkem tähelepanu pöörama. Teadlikkuse tõstmine lahendatavatest probleemidest ja leitud lahendusvõimalustest aitavad suurendada tulemuste legitiimsust.

- Neljandaks õppetunniks on kindlasti ka lahendatava probleemi sõnastuse põhjalik läbimõtlemine ning võrgustikule piisava vabaduse jätmine innovaatiliste lahenduste väljapakkumiseks. Kokku toodud osalistele määratav ülesanne peab olema fookuse seadmiseks piisavalt konkreetne, kuid samal ajal piisavalt üldine, et võimaldada loominguilist lähenemist ja aruteluruumi. Küsitluse avatud vastustest nähtub, et kui osalejad tunnetavad, et neile antud probleemi definitsioon kirjutab ette oodatavad lahendused või on need juba kusagil kokku lepitud, siis toob see suure tõenäosusega kaasa passiivsuse või halvemal juhul kaevikusõja. Probleemimääratluse või lahenduste kiire lukkupanek tekitab vastuseisu ning vähendab alternatiivide leidmise ja innovatsiooni võimalust, sest sunnib pooli valima.
- Viimaseks on tähtis, et kõik asjaosalised oleksid sisuliselt kaasatud. Jagatud arusaamad ei teki pelgalt üksikute huvide teadmisest või kontakti olemasolust, vaid on tarvis koos töötamise kogemust. Rakkerühmade uuring näitas, et kuigi 71 protsenti kõikidest vastanutest olid rakkerühmale eelnenu ajal vähemalt pooltega rühma liikmetest varem tööalasel kokku puutunud, siis rakkerühma mõju hindamisel said kõige kõrgemad hinnangud ikkagi üksikute huvidest teadlikumaks saamine, uute kontaktide loomine ning ühtlustunud arusaamad. See toetab arusaama, et nn pehme pool on koostöö ja koordineerimise saavutamisel väga oluline

ning koos töötamise kogemust ei tohi alahinnata. Kui osaliste ring läheb väga laiaks, on mõistlik töövõime säilitamiseks tekitada erinevaid

töötasandeid (rakkerühmade näite puhul juhtrühm ja alatöörühmad), kuid ühe laua taga kokku saamine on tulemuste eelduseks.

KASUTATUD ALLIKAD

- ALEXANDER, E. R. (2013). *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory And Practice*. London; New York: Routledge.
- BAKKER, R. M., CAMBRE, B., PROVAN, K. G. (2009). *The Resource Dilemma of Temporary Organizations: A Dynamic Perspective on Temporal Embeddedness And Resource Discretion*. – P. Kenis, M. Janowicz-Panjaitan, B. Cambre, (Eds.). *Temporary Organizations. Prevalence, Logic and Effectiveness*. USA: Edward Elgar Publishing.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G., VERHOEST., K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RYKKJA, L. H. (2015). *The Challenges of Coordination in National Security Management – The Case of the Terrorist Attack in Norway*. – *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372. DOI: 10.1177/0020852314564307.
- ENGWALL, M., SVENSSON, C. (2004). *Cheetah Teams in Product Development: The Most Extreme Form of Temporary Organization?* – *Scandinavian Journal of Management*, 20(3), 297–317. DOI: 10.1016/j.scaman.2003.05.001.
- GODENHJELM, S., LUNDIN, R. A., SJÖBLOM, S. (2015). *Projectification in the Public Sector – The Case of the European Union*. – *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324–348. DOI: 10.1108/ijmpb-05-2014-0049.
- GOODMAN, R. A., GOODMAN, L. P. (1976). *Some Management Issues in Temporary Systems: A Study of Professional Development and Manpower – The Theater Case*. – *Administrative Science Quarterly*, 21, 494–501. DOI: 10.2307/2391857.
- HANISCH, B., WALD, A. (2014). *Effects of Complexity on the Success of Temporary Organizations: Relationship Quality And Transparency As Substitutes for Formal Coordination Mechanisms*. – *Scandinavian Journal of Management*, 30(2), 197–213. DOI:10.1016/j.scaman.2013.08.005.
- HEAD, B. W. (2008). *Wicked Problems in Public Policy*. – *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- HEAD, B. W. (2010). *How Can the Public Sector Resolve Complex Issues?* – *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 2(1), 8–16. DOI:10.1108/17574321011028954.
- HUSTEDT, T., DANKEN, T. (2017). *Institutional Logics in Inter-Departmental Coordination: Why Actors Agree on a Joint Policy Output*. – *Public Administration*, 95(3), 730–743. DOI:10.1111/padm.12331.
- JACOBSSON, M., BURSTRÖM, T., WILSON, T. L. (2013). *The Role of Transition in Temporary Organizations: Linking the Temporary to the Permanent*. – *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(3), 576–586. DOI: 10.1108/IJMPB-12-2011-0081.
- JOHANSSON, S., LÖFSTRÖM, M., OHLSSON, Ö. (2007). *Separation or Integration? A Dilemma When Organizing Development Projects*. – *International Journal of Project Management*, 25(5), 457–464. DOI:10.1016/j.ijproman.2006.11.006.
- KENIS, P., JANOWICZ-PANJAITAN, P., CAMBRÉ, B. (Eds.). (2009). *Temporary Organizations. Prevalence, Logic and Effectiveness*. UK: Edward Elgar Publishing.
- KLIJN, E. H., KOPPENJAN, J. F. M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Abingdon, UK: Routledge.
- LUNDIN, R. A., SÖDERHOLM, A. (1995). *A Theory of the Temporary Organization*. – *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 437–455. – DOI: 10.1016/0956-5221(95)00036-U.
- LUNDIN, R. A., SÖDERHOLM, A. (2013). *Temporary Organizations And End States: A Theory Is a Child of Its Time And in Need of Reconsideration And Reconstruction*. – *International Journal of Managing Projects in Business*, 6(3), 587–594. – DOI: 10.1108/IJMPB-09-2012-0055.
- LÖFSTROM, M. (2010). *Inter-Organizational Collaboration Projects in the Public Sector: a Balance Between Integration and Demarcation*. – *International Journal of Health Planning and Management*, 25(2), 136–155. DOI:10.1002/hpm.1003.
- MANDELL, M., STEELMAN, T. (2003). *Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies, Context and Management Strategies*. – *Public Management Review*, 5(2), 197–224. DOI: 10.1080/1461667032000066417.
- MANDELL, M. P., KEAST, R. (2008). *Evaluating the Effectiveness of Interorganizational Relations Through Networks*. – *Public Management Review*, 10(6), 715–731. DOI: 10.1080/14719030802423079.
- MODIG, N. (2007). *A Continuum of Organizations Formed to Carry Out Projects: Temporary And Stationary Organization Forms*. – *International Journal of Project Management*, 25(8), 807–814. DOI:10.1016/j.ijproman.2007.03.008.
- OECD. (2011a). *OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards a Single Government Approach*. Pariis: OECD Publishing.

OECD. (2011b). *Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. Pariis: OECD Publishing.

PETERS, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination*. – *Public Administration*, 76, 295–311. DOI: 10.1111/1467-9299.00102.

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

RAAB, J., MANNACK, R. S., CAMBRE, B. (2013). *Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness*. – *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479–511. DOI:10.1093/jopart/mut039.

RIIGIKANTSELEI (2017). *Prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ käskkiri*, 5–8.

SARAPUU, K., TREI, M. (2019). *Government Task Forces for More Holistic, Inclusive And Knowledge-Based Policies*. – Case Study of an Estonian ESF Project Under the Study ‘Progress Assessment of ESF Support to Public Administration’ (PAPA). Tallinn.

TAYLOR, A. (2000). *Hollowing Out Or Filling In? Taskforces And the Management of Cross-Cutting Issues in British Government*. – *British Journal of Politics and International Relations*, 2(1), 46–71. DOI: 10.1111/1467-856X.00024.