



Suuremahulised reformid organisatsioonides

JUHEND

Rahandusministeerium 2018/2023

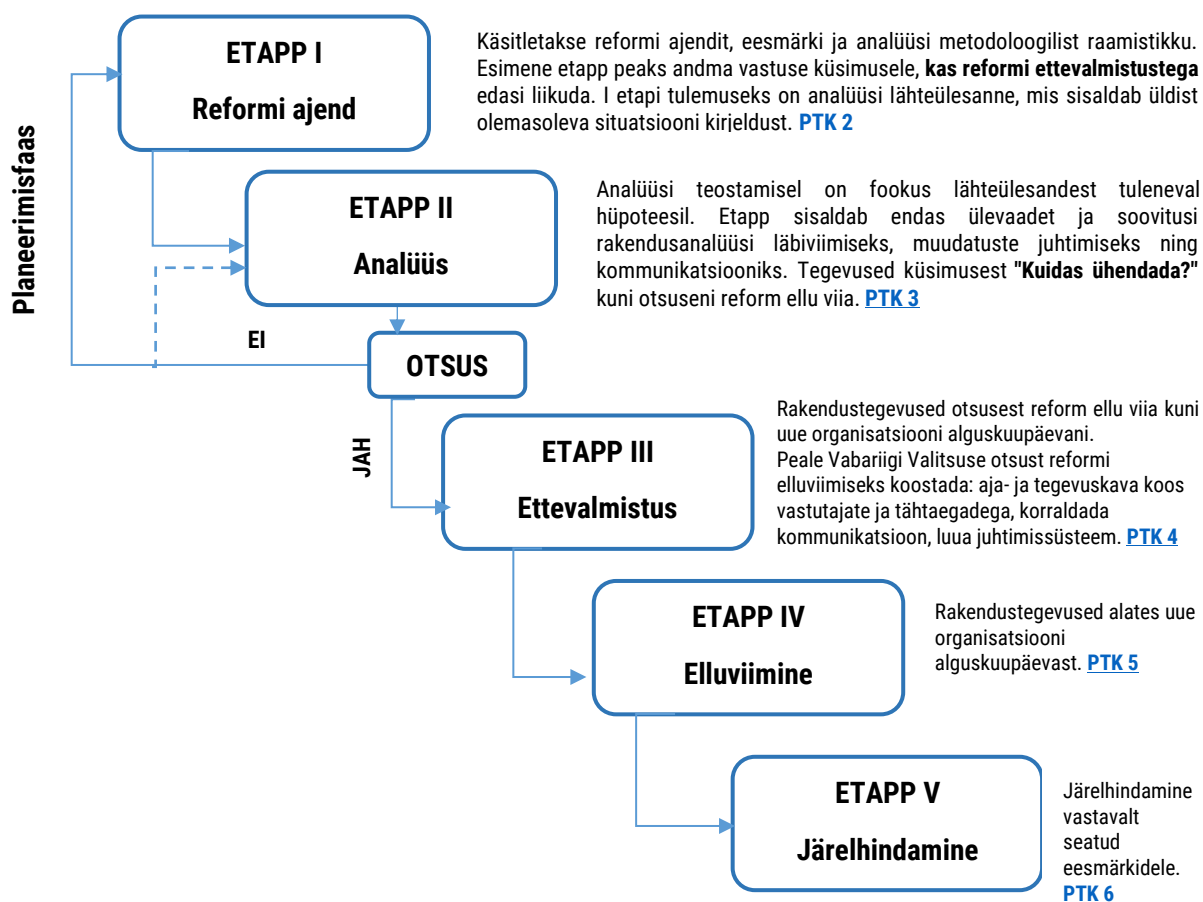
SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
1.1 Kontekst	4
2 ETAPP 1: Reformi ajend ja eelanalüüs	5
2.1 Mis on reformide läbiviimise ajendiks?	5
2.2 Miks analüüsida?	6
2.3 Eelanalüüs: mida analüüsida ning kuidas jõuda otsuseni?	7
2.4 Eesmärkide seadmine	11
2.4.1 Tulemusmõõdikute ehk KPI-de (<i>Key Performance Indicators</i>) seadmine	12
3 ETAPP 2: Rakendusanalüüs	13
3.1 Analüüsi ülesehitus	14
3.2 Kuidas analüüsi läbi viia?	15
3.3 Otsuse formuleerimine	16
3.3.1 Elluviimise üldine aja- ja tegevuskava	17
3.4 Muudatuste juhtimine, kommunikatsioon	18
3.4.1 Soovitused muudatuste juhtimise alaseks kommunikatsiooniks ning riskihindamiseks	18
3.5 Teenuste korraldamine ja arendamine	21
3.6 Riskide hindamine	22
4 ETAPP 3: Ettevalmistus	25
4.1 Õigusaktide muutmise protsess	25
4.2 Teenuste pakkumine üleminekuperioodil	25
4.3 Juhi valik	25
4.4 Visiooni ja missiooni sõnastamine	26
4.5 Ühendameti struktuuri valimine ja kinnitamine	26
4.5.1 Tugitegevuste konsolideerimine	27
4.6 Töötajate värbamine, üleviimine, koondamine ning palgasüsteemi ülesehitamine	28
4.7 Organisatsiooni nimi	28
4.8 Asutusesisese töö korraldamine	29
5 ETAPP 4: Elluviimine: tegevused alates asutamisest	29
5.1 Väärtused ja organisatsioonikultuur	29
5.2 Sisekommunikatsioon	30
5.3 Protsesside kaardistamine ning parendamine	31
5.4 Juhtimissüsteemi loomine	31
6 ETAPP 5: Järelhindamine	32
6.1 Esmane järelhindamine 6 kuu möödudes, efektiivsuse hindamine 3 aasta pärast	33
6.2 Organisatsiooni arendamine pärast reformide elluviimist	33
7 Suuremahuliste reformide näited	35

SISSEJUHATUS

Riigikontroll tegi 2016. aasta auditiaruandes „Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulg ja tulemuslikkus“ ettepaneku koostada hea praktika juhend suuremahuliste reformide või halduskorralduslike muudatuste ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja järelhindamiseks. Käesolev juhend sisaldab endas parimate praktikate kogumit, kajastades Eestis toimunud asutuste ühendamise kogemusi. Reformide juhend on töövahend riigiasutuste ja riiklike organisatsioonide juhtkondadele ja valdkondade eest vastutavatele ekspertidele. Juhendi on koostanud Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond.

Suuremahuliste reformide all peetakse silmas organisatsioonide või nende osade ühendamist, sh tegevuste konsolideerimist organisatsioonide üleselt, struktuurseid ümberkorraldusi või teenuste ümbertõstmist asutuste vahel jms. Reformide juhend tugineb eelkõige asutuste ühendamise näidetele, kuid kaudselt on võimalik võtta ühendamise näiteid aluseks ka muude reformide läbiviimisel (nt tugiüksuste ühendamine jms). Reformide teostamine koosneb mitmest omavahel väga tihedalt seotud etapist. Juhendis käsitletakse viite etappi planeerimisfaasist kuni järelhindamiseni (vt joonis 1).



Joonis 1. Reformi etappide ülevaade. Autorite koostatud.

1.1 Kontekst

Eesti avaliku halduse süsteem on läbinud mitmeid eripalgelisi etappe, millest on perioodi 1991-2011 kohta kokkuvõtlikult võimalik lugeda raamatust „Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011“ peatükist „Avalik haldus“ (autor Külli Sarapuu). Erinevaid ajaperioode iseloomustavad erinevad ajendid reformideks. Alates 2011. a., mil valmis OECD ekspertide poolt koostatud mahukas Eesti riigivalitsemise analüüs räägitakse üha enam nn silotornidest, ühtse valitsemise puudumisest, killustatusest ja ebaefektiivsusest. Viimastel aastatel on kiirenenud e-riigi ja e-teenuste areng ning inimeste ja ettevõtete ootused avaliku sektori toimimisele ja teenustele sellega koos.

Tänaseni seisavad Eesti ees mitmed väljakutsed, mis on seotud demograafilise olukorra ning majanduse tulevikuväljavaadetega. Olukorras, kus tööealine elanikkond väheneb ning majanduse elavdamiseks tuleb leida üha uusi nutikamaid viise, ei ole võimalik valitsussektoris jätkata vanaviisi. Vajalik on leida uus kvaliteet ning saavutada mõjusam ja tõhusam avalike teenuste pakkumine. Riigireformi eesmärkideks (vt [riigireformi tegevuskavad](#) Rahandusministeeriumi kodulehel) on seatud ka valitsussektori paindlikuma ja vähem bürokraatlikuma töökorralduse saavutamine ning valitsussektori kulutuste suhteline vähendamine.

Väljakutsed, millega Eestil tuleb tegeleda:

- **Demograafiline olukord** – üldine rahvastiku vähenemine, sh tööealise elanikkonna vähenemine. Senine poliitika riigi haldusorganisatsiooni kujundamisel on olnud, et valitsussektori töötajate arv ei tohiks ületada 12% tööealisest elanikkonnast (15-74 aastased). Trendi arvestades tuleks valitsussektori töötajate arvu vähendada samas tempos, so ca 500-1000 töötajat aastas.
- **Kulusurve riigieelarvele** – valitsussektori kulude osakaal SKP-st on Eestis üle 40%, jäädes alla EL keskmisele (üle 47%), kuid sellele vaatamata on riigieelarves fikseeritud kulude osakaal väga suur (ca 80%) ning surve kulude kasvuks on pidev (sotsiaalne kaitse, tervishoiukulud, riigi IKT süsteemid, kinnisvara, riigipalgaliste töötasu jms). Samuti vähenevad järgnevatel aastatel eeldatavalt Euroopa Liidu toetusrahad.

Valitsussektoril tervikuna on mitmeid kogemusi suuremahuliste ümberkorraldustega, nt Politsei- ja Piirvalveameti, Maksu- ja Tolliameti, Keskkonnaameti, Keskkonnaagentuuri, Terviseameti ja paljude teiste asutuste ühendamisest, maavalitsuste tegevuse lõpetamine, kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritoriaalne reform. Perioodil 2019-2021 viidi riigireformi egiidi all läbi täiendavate valdkondlike ühendamisest analüüsid, mille tulemusena liideti asutusi hariduse ja noorte, maaelu, keskkonna ning transpordi valdkondades. Kõik nimetatud ümberkorraldused on andnud väärtuslikke kogemusi ning loonud ühiskonnas valmisoleku järgmisteks reformideks.

Riigi tegevus peab olema suunatud eesmärgile, et ühiskond tervikuna areneks ja majanduslik väljavaade oleks arengut toetav. Valitsussektor saab seda toetada oma tõhusa ja mõjusa tegutsemisega. Viise tõhususe saavutamiseks on erinevaid, sh teenuste konsolideerimine, asutuste tegevuste ümberkorraldamine (sh ühendamine) ning tugitegevuste tõhusam korraldamine. Riik on võtnud ette mitmeid samme nimetatud tegevuste elluviimiseks. Pidev juhtimiskvaliteedi tõstmine, protsesside analüüsimine ja parendamine ning tehnoloogia võimaluste ära kasutamine on märksõnad, mis peavad saama avalikus sektoris igapäevaseks. Mõjususe saavutamiseks on oluline aeg-ajalt igas valitsemisalas üle vaadata, kas kõik tehtavad tegevused ja pakutavad teenused on endiselt asjakohased või on vajadused ja võimalused piisavalt muutunud, et need ümber korraldada või ära jätta.

2 ETAPP 1: Reformi ajend ja eelanalüüs

2.1 Mis on reformide läbiviimise ajendiks?

Vajadus muutusteks võib tulla asutuselt või asutustelt endilt (sisemine vajadus teenuseid¹ ja protsesse ümber korraldada), ministriumilt (haldusala ülene vaade ning haldusala üleste teenuste ja protsesside terviklik analüüs ja optimeerimine) või poliitilisest agendast. Samuti on oluline roll nii erasektori kui kodanike surve. Üha enam on muutumas aktuaalsemaks arutelu selle üle, millega riik üldse peaks tegelema ning millest on võimalik loobuda. Selle tõttu on oluline, et iga organisatsioon ennast pidevalt analüüsiks, mõtleks, milliseid teenuseid kliendid vajavad ning kuidas teenused aitavad kaasa eesmärkide saavutamisele kõikidel tasanditel (meetmete eesmärgid, programmide eesmärgid, tulemusvaldkonna eesmärgid).

Organisatsiooni nagu ka riigihalduse tervikpildis räägitakse tõhususest ja mõjususest, sageli leidub nende mõistete kasutamisel ka terminoloogiliselt segadust. Mõjususe tähendab õigete tegevuste tegemist, mis aitavad tulemust ja mõju saavutada, tõhusus aga nende tegevuse optimaalset korraldust. Oluline on ümberkorralduste ja teenuste disainimisel jälgida, et tõhusus ei jääks eesmärgiks iseendas – vastasel juhul võib juhtuda, et tugevat optimeerimistööd tehakse küll, aga ebavajalike tegevuste ja teenuste jaoks. Samuti ei ole mõjususe üks hea eesmärk, sest vajalikke teenuseid ja tegevusi tuleb ka nende korralduse poolest arendada ja optimeerida (eriti veel ajal, kus digilahendused võimaldavad palju standardiseerida). Mõjusust ja tõhusust aitab paremini mõista järgnev tabel:

Tabel 1. Tõhusus ja mõjususe

Tõhusus (efficiency)	Mõjususe (effectiveness)
Tegevuste õigesti tegemine	Õigete tegevuste tegemine
Fookus tegevuse protsessil	Fookus väljundil ja tulemil
Hinnatakse sisendi ja väljundi suhet, maksimaalse tulemuse saavutamine minimaalsete selleks võimalike vahenditega	Hinnatakse, kui võrd vastab tegelik tulemus oodatud tulemusele
Produktiivsusmõõdik	Kvaliteedimõõdik
Võimekus teha tegevusi aja- ja ressursisäästlikult	Võimekus teha õigeid asju õigel ajal

Autorite koostatud Euroopa Komisjon (2021), Riigikontroll (2001) põhjal

Seega on üheks väga oluliseks põhiteemaks, kuidas tulemusvaldkonna eesmärkide saavutamiseks asutuste organisatoorne korraldus võimalikult efektiivselt ümber kujundada. Analüüsimisel tuleks lähtuda tulemusvaldkonna eesmärkidest ning Eesti elanike ja ettevõtete vajadustest. Vajalik on analüüsida teenuste osutamise efektiivsust ning samuti mõistlikku organisatoorset paigutust ja korraldust. Analüüsi käigus tuleb hinnata, kas teatud teenuseid on võimalik ja mõistlik delegeerida era- või kolmandale sektorile.

Väga oluline on arvestada reformide planeerimisel kliendivaatega, eelkõige olukordades, kus teenuse sihtgrupp on erinevatel asutustel sarnane – oluline on, et riigi poolt pakutav teenus on kliendile kättesaadav ning kvaliteetne. Teenuse tarbija jaoks ei ole ilmingimata oluline, milline asutus konkreetset avalikku teenust osutab, kuid kindlasti on riigiparaadi seisukohast oluline võimalikult efektiivne ning tulemuslik süsteem, mis ei pärsiks teenuse osutamist. Reformi ideede analüüsimisel on seega peamiseks küsimusteks – kas me teeme asju õigesti ning kas me teeme õigeid asju?

¹ Teenuse mõiste puhul lähtutakse tegevuspõhise riigieelarve (TERE) kontekstist ning analüüsimisel tuleks aluseks võtta TERE metoodilised juhised: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/teenuse-liik>.

Tabel 2 Organisatsioonide ja teenuste liitmise ajendid ja eesmärgid²

REFORMI AJENDID	EESMÄRGID
Strateegilised faktorid	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Poliitika tegevat koordineerimatus 2. Killustatus 3. Teenuste dubleerimine 4. Ebakvaliteetne/vajadusi mitterahuldav teenus 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Parendada pakutava avaliku teenuse kvaliteeti (nt parendades protsesse nii asutuse sees kui asutuste vaheliselt, vähendades asutuste vahelist tegevuste killustatust teenuse osutamisel, parendades klienditeeninduse kvaliteeti, muutes teenust kliendile mugavamaks, ühtlustades pakutava teenuse kvaliteeti regiooniti, osutades sama kulu eest rohkem teenuseid, parendades erinevate osapoolte vahelisi koostöövõimalusi). 2. Tulemusvaldkonna terviklik juhtimine ning kujundamine, sh probleemide terviklikum lahendamine ning tõhusamate ja mõjusamate poliitika elluviimine.
Majanduslikud faktorid	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Muutused majanduses, eelarveliste vahendite vähenemine 2. Ressursi ebaotstarbekas kasutamine (personal, varad, tugitegevused jne) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tööjõu- ja majandamiskulude vähendamine (nt ametikohtade optimeerimise, tugitegevuste konsolideerimise, tööprotsesside parendamise ja digitaliseerimise, varade optimeerimise ja konsolideerimise, juhtimistasandite vähendamise, bürokraatia vähendamise, investeringute korralduse korrastamise kaudu, lisaks osutades sama kulu eest rohkem/kvaliteetsemad teenuseid jne). 2. Personali- ja tegevusriskide maandamine, sh juhtide arvu vähendamine <i>Näiteks Keskkonnaagentuuri ühendamise ajendiks oli asutust edasiviiva juhtimismeeskonna tekitamise vajadus, töötajate motivatsiooni tõstmise ning tööjõuturul tööandja positsiooni parandamise vajadus. Peamised personalinäitajad, mis ajendasid struktuurseid ümberkorraldusi Keskkonnaagentuuris läbi viima ühendamise järgselt oli madal keskmine töötasu ning mahajäämus turust. Eriti kriitiline on see valdkondade puhul, kus on teada, et tööjõuturu ressurs on kompetentsi puuduse tõttu piiratud. Mitmetes keskvalitsuse asutustes on väljakutseks uute kompetentside/oskuste vajadus lahendatavate ülesannete struktuuriliste muutuste tõttu, töötajate vanuselise struktuuri kalduvus vanemaealiste töötajate poole ning kõrge vabatahtlik voolavus. Seega on oluline keskenduda strateegilisele personalijuhtimisele, et tagada personali ja asutuse jätkusuutlikkus.</i>
Sotsiaalsed, tehnoloogilised, õiguslikud faktorid	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Tulemusvaldkonna arengu mahajäämus ja ümberkorraldusvajadus tulenevalt ühiskonna muutustest, tehnoloogia arengust või EL õigusraami olulistest muudatustest 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kaasaegsete lahenduste välja töötamine, sh rakendades „once-only“ põhimõttel andmete esitamist, „ühe-akna“ põhimõtet füüsiliste ning e-teenuste osutamisel ning tagades e-teenuste pideva arendamise. Samuti tegevuste kooskõlla viimine ning valdkonna ümberstruktureerimine tulenevalt muutunud rahvusvahelisest õigusest.

2.2 Miks analüüsida?

Analüüsi läbiviimine on üks reformi ettevalmistuse võtmetegevusi, kuna see annab sisendi otsustusorganile tulevikuolukorra planeerimiseks – milline on kõige efektiivsem ning tulemuslikum viis valdkonna ning organisatsiooni edasiseks arendamiseks? Reformi planeerimisel võib analüüsi jagada tinglikult kahte faasi: **eelanalüüs**, mis vastaks küsimustele **kas ja miks** on mõistlik valdkonda

² Tabel 1 koostamisel on aluseks võetud Kairi Kontkari magistritöö: *Avaliku sektori ratsionaliseerimine organisatsioonide liitmise teel: Eesti analüüs 2008-2010*, juh Tiina Randma-Liiv. Rahandusministeerium on tabelisse lisanud omapoolsed täiendused.

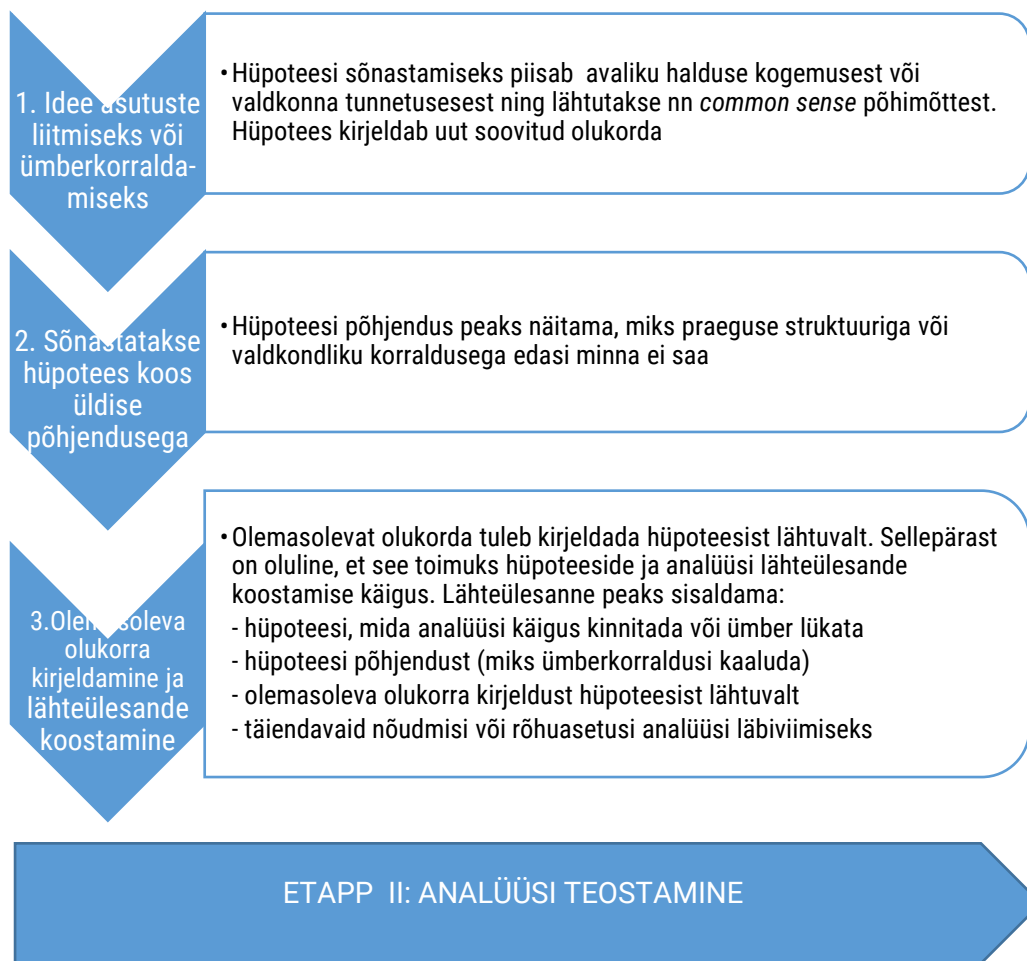
organisatoorselt reformida ning **rakendusanalüüs**, mis vastaks küsimusele **kuidas** on mõistlik ümberkorraldused ellu viia. Analüüsi läbiviimine võib anda ka sisendeid uute reformide algatamiseks. Põhjaliku analüüsi teostamine aitab vältida ootamatusi tulevikus ning tuvastatakse olulisemad teadaolevad mõjurid.

2.3 Eelanalüüs: mida analüüsida ning kuidas jõuda otsuseni?

Analüüsi teostamisel või sellele eelnevalt tuleb seada visioon ning püstitada eesmärgid, mida soovitakse reformi tulemusena saavutada. Mis probleemi soovitakse lahendada? Miks on vajalik reformi ellu kutsumine? Millised on eeldatavad mõjud? Millega peavad sihtgrupid, huvirühmad ja võtmeisikud arvestama?

Peamine fookus peaks olema valdkonnapõhisel analüüsil. Planeerimise faasis tuleks analüüsida reformi tegeliku vajalikkust ja selle võimalikku mõju nii valdkonna kui riigi tervikliku arengu aspektist. Kavandatavad muudatused peavad olema kooskõlas riigivalitsemise muudatuste üldiste suundade ning tulemusvaldkondade strateegiliste eesmärkidega. Kindlasti on oluline arvestada valdkonda panustavate organisatsioonide sünergiat, sh kaardistades koostöökohti, võimalikke dubleerimisi ning teenuste ümberpaigutamise võimalusi. Reformide kavandamisel on oluline analüüsida ka reformi võimalikke mõjusid. Põhjaliku analüüsi teostamine aitab vältida ootamatusi tulevikus – olulisemad teadaolevad mõjurid on tuvastatud. Analüüsi läbiviimine toob endaga kaasa asutus(t)es olevate võtmeisikute olulise panustamise vajaduse. Vajadusel tuleks kaasata välist ekspertteadmist ja erapooletut vaadet. Lisaks tasub alati ennast kurssi viia sarnase protsessi läbinud asutuste (vt tabel 5) ja nende teostatud analüüsidega. Ka Eestis on asutuste struktuuride ja teenuste ümberkorraldamisel juba arvukalt analüüse tehtud, milles reeglina on ülekantavaid põhimõtteid ja lahendusalternatiive.

Eelanalüüsi põhjalikkus sõltub konkreetsest reformist ja sellest, milline on valmisolek tegevustega edasi liikumiseks. Kõige olulisem on jõuda esimeste järeldesteni, et teemaga on mõttekas edasi liikuda (joonis 2). Põhjalikum ülevaade teostatakse rakendusanalüüsis. Võimalusi analüüsida ülesehituseks on erinevaid, kuid eelanalüüs peaks andma veendumuse, kas käesoleval ajal on mõistlik reform algatada. Sisuline analüüs annab eelkõige indikatsiooni, kas ümberkorraldus tooks kaasa eelduslikult kvaliteetsema valdkonna kujundamise, edasiarendamise ning teenuste osutamise. Kuna organisatsiooniliste ümberkorralduste üheks põhiliseks ajendiks on senises praktikas olnud ka kulude optimeerimine, on oluline roll edasiste sammude otsustamisel finantsanalüüsi tulemustel – kas organisatsiooniline ümberkorraldus tooks eeldatavalt kaasa kulude optimeerimise? Kindlasti ei tohiks eelanalüüsi faasis nn üle mõelda, vaid lähtuda nn *common sense*’ist (mastaabisääst, piiride kaotamisest tingitud täiesti uued ideed ja võimalused), sest kõiki võimalikke tulevikus tekkivaid olukordi ja lahendusi ei ole võimalik ette näha.

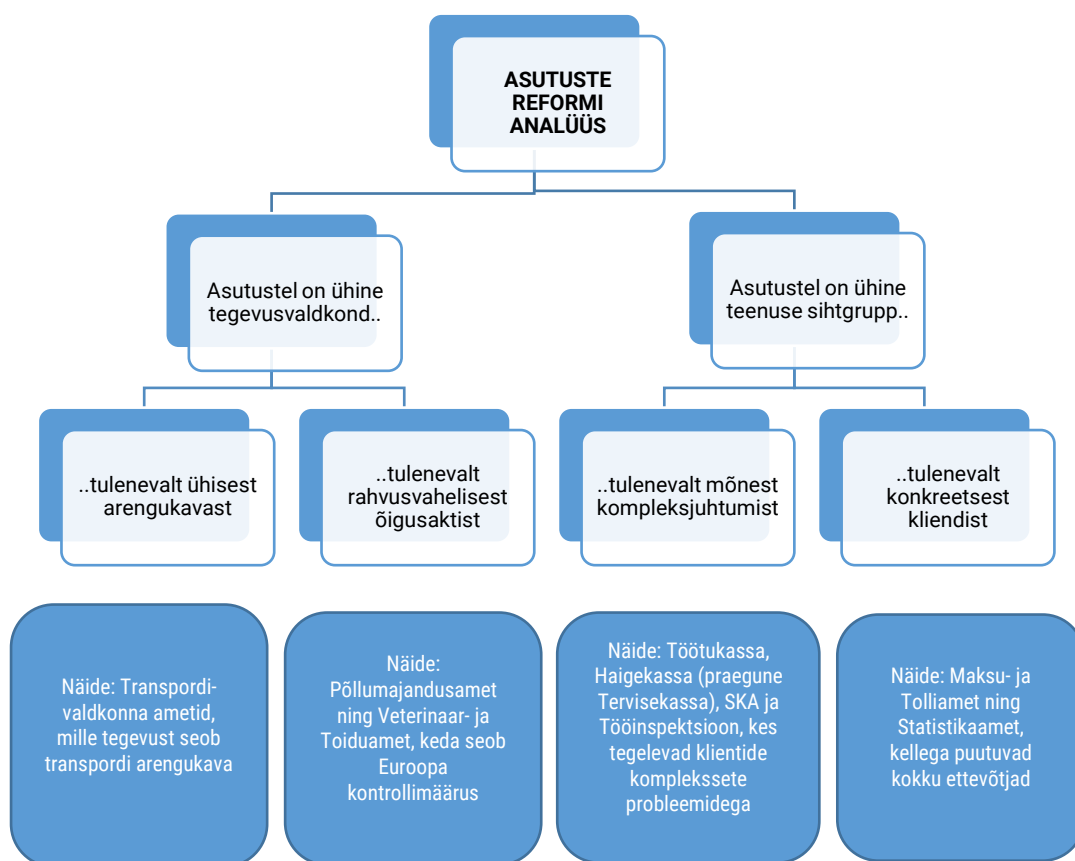


Joonis 2. Reformi idee ja hüpoteesi seadmine. Autorite koostatud

Joonisel 3 on toodud võimalikud ajendid/põhjused, miks asutuste reformimist kavandama hakata ning mida eelanalüüsi läbiviimisel peamiseks fookuseks seada. Asutustel võib olla ühine tegevusvaldkond, mida on mõistlik piiritleda näiteks ühise strateegilise arengukava olemasoluga. Sellise olukorraga oli tegemist transpordivaldkonna analüüsis, kus lähtuti riiklikust transpordi arengukavast ning keskenduti arengukava eesmärkide tõhusamale saavutamisele.

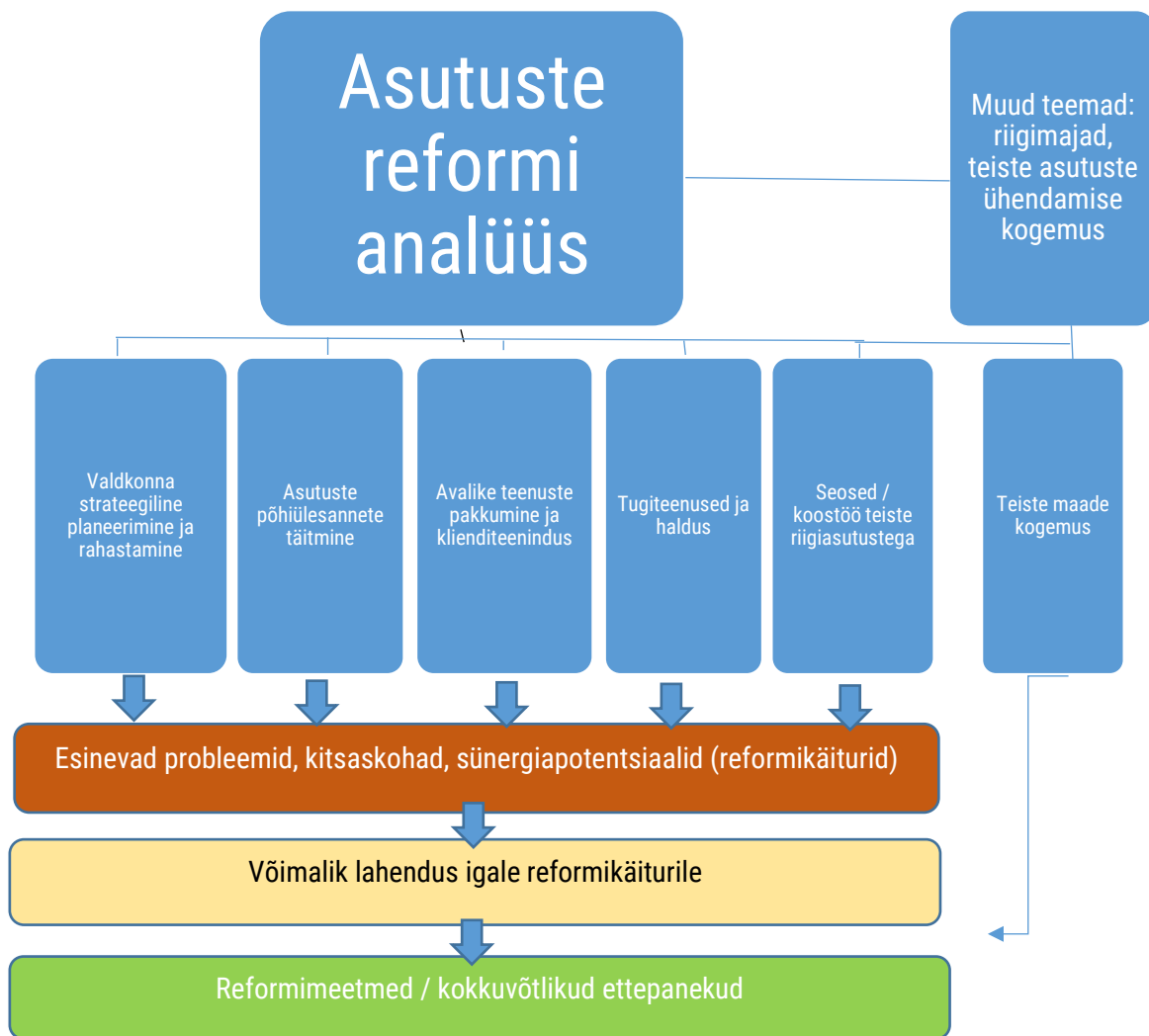
Valdkonda on võimalik piiritleda ka õiguslikult. 2018. a põllumajandusvaldkonna asutuste analüüsi näitel seati olulisele kohale uus Euroopa Liidu kontrollimäärus, mis sätestab, et asutustel peab olema järelevalvesüsteemide korraldus viidud ühtsetele alustele. Kui valdkond jääb liiga abstraktseks, siis võib põhjus peituda teenuste sihtgruppides või otsestes kliendigruppides.

Näiteks sotsiaal- ja tervisevaldkonnas on võimalik leida juhtumeid, kus klientidel on kompleksed probleemid ning nad vajavad teenuseid mitmetest asutustest korraga. See muidugi ei pea alati viima asutuste ühendamiseni – võimalik on teha asutuste vahel tihedamat koostööd, arendada ühiseid infosüsteeme, arendada ühiseid teenuste pakkumise süsteeme (sh ühine teeninduslett jms) või anda näiteks ühe konkreetse teenuse osutamine teisele asutusele üle. Samuti võib asutuste ühendamise idee olla poliitiline otsus.



Joonis 3. Asutuste reformimise võimalikud põhjused. Autorite koostatud.

Analüüsi teostamisel või sellele eelnevalt tuleb seada visioon ning püstitada eesmärgid, mida soovitakse reformi tulemusena saavutada. Miks on vajalik reformi ellu kutsumine? Millised mõjud tekivad? Millega peavad sihtgrupid, huvirühmad ja võtmeisikud arvestama? Soovituslik analüüsi struktuur ja metoodika on toodud joonisel 4.



Joonis 4. Soovituslik analüüsi struktuur ja metoodika. Autorite koostatud.

Reformikäituriid ehk reformi ajendid on kõige olulisemad tegurid, mille tõttu on mõistlik asutusi ümber korraldama asuda. Reformikäituriitele on oluline leida lahendused ning nendest formuleerida konkreetsed ettepanekud. Kitsaskohaks võib olla nt arengukavas seatud eesmärk, mille elluviimiseks puudub vastutaja, kes muudatusi eest veaks. Eelkõige on sellised teemad kriitilised valdkondades, mis on vedada mitme haldusala ja/või asutuse poolt.

- **Põllumajandusvaldkonna analüüsis**³ püstitati uurimisküsimused, mille vaatlemisel peeti alati silmas kliendivaadet ning teenuste efektiivistamise potentsiaali (uuringus osalesid Põllumajandusamet ning Veterinaar- ja Toiduamet). Uurimisküsimused puudutasid ressursside kasutust (kinnisvara, sõidukid, IT ressursid, personal); asutuste juhtimissüsteemide korraldust; riskide hindamist; kriisijuhtimist; planeerimist ja aruandlust; kommunikatsiooni; geograafilist paiknemist (esindatus ja teenuste kättesaadavus); klientide ettepanekud (viidi läbi kliendiuuring); teiste riikide kogemusi.
- **Politsei- ja Piirivalveameti** näitel selgitati Siseministeriumis välja siseturvalisuse valdkonna peamised probleemid ning lahendusena pakuti välja valdkonna asutuste liitmine (Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet).
- **Transpordivaldkonna 2017. a analüüsi** käigus moodustati reformi ettevalmistamiseks juhtgrupp, kes kasutas transpordi arengukava eesmarke reformiidee narratiivi seadmisel: milline on kõige

³ 2017. a läbi viidud põllumajandusvaldkonna asutuste ümberstruktureerimise analüüs on kättesaadav <https://www.fin.ee/media/456/download>.

tõhusam organisatsiooniline korraldus, mis toetab enim transpordi arengukava eesmärkide elluviimist? Analüüsi käigus vaadeldi kõiki olulisemaid teemaplokke: 1) valdkondlike strateegiliste eesmärkide täitmine (transpordi arengukava eesmärgid); 2) asutuste põhitegevuste täitmine (seadustest ja põhimäärustest tulenevad asutuste tuumikfunktsioonid); 3) otseste avalike teenuste pakkumine ja klienditeenindus (kõikides kanalites); 4) tugiteenused ja haldus (organisatsioone toetavate tegevuste tõhustamine); 5) koostöö teiste riigiasutustega (andmete jagamine, koostöös järelevalve teostamine ja avalike teenuste pakkumine). Täiendavalt vaadeldi taustaks Põhjamaade reformikogemusi transpordi valdkonnas. Transpordivaldkonnal olid kõige olulisemaks suunanäitajaks transpordi arengukavast tulenevad eesmärgid, meetmed ja tegevused. Transpordi valdkonna reformi taaselustamisel 2020. a telliti valdkonnale täiendavalt järelevalvega seotud funktsioonide analüüs⁴ ning analüüsiti muudatuse teostamist õiguslikust aspektist, saamaks kindlust järelevalvefunktsiooni sõltumatuse kohta. Algatuseks oli töö korralduse analüüs jaotatud liikuvuse ja järelevalve suundadesse. Lisaks tegid põhjalikku tööd nii juhtkomisjon kui ka valdkondlikud alatöögrupid tegemaks ettevalmistusi nii õiguslikes küsimustes, ITga seotud ning protsessi juhtimise/avalike teenustega seotud valdkondades.

- **Haridus- ja Noorteameti moodustamisel** oli peamiseks ajendiks tegevusvaldkondade korrastamine (kuna probleemiks oli rakendustasandi killustatus) koondades valdkondlike tegevuste rakendamisega seotud ülesanded ühisasutusse (ja loobudes sihtasutuse tegevusvormist). Väheoluline polnud seejuures vajadus vähendada tugitegevustele kuluvat ressursi, ministereium soovis suurendada oma valitsemisalas delegeerimisselgust ja rakendustasandi koostööd. Läbiviidud analüüsis kaardistati Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) haldusala asutuste pakutavad teenused ning hinnati alternatiivseid institutsionaalseid lahendusi nende korraldamiseks⁵.

2.4 Eesmärkide seadmine⁶

Kui eelanalüüsi käigus jõutakse järeldusele, et reformi läbiviimine on vajalik, siis tuleks initsiaatorite poolt püstitada ja kokku leppida selged eesmärgid. Eesmärkide seadmisel on oluline läbi mõelda tulemuste mõõtmise meetodika, sellisel juhul on järelhindamise faasis võimalik väljatöötatud meetodika alusel eesmärkide saavutamise tulemuslikkust hinnata.

Eesmärgi seadmisel tuleb meeles pidada, et eesmärk on soovitud seisund, kuhu me tahame jõuda. Eesmärgid ei tulene tegevustest, vaid probleemidest ja eesmärgil peaks olema selge seos probleemi põhjuste lahendamisega.

Heal eesmärgil on järgnevad omadused (*SMART*):

- **Specific - konkreetne** – eesmärk peaks olema piisavalt konkreetne, et seda ei oleks võimalik erinevalt tõlgendada;
- **Measureable - mõõdetav** – eesmärk peaks määratlema soovitud tulevase olukorra mõõdetavate kriteeriumitega, et hiljem oleks võimalik hinnata, kas eesmärk saavutati või mitte;
- **Accepted - legitiimne** – eesmärk peab olema aktsepteeritud, arusaadav ja ühtmoodi tõlgendatav kõigi poolt, kes vastutavad selle saavutamise eest;
- **Realistic - realistlik** – eesmärk peab üheltpoolt olema auahne, aga teisalt ka realistlik, et see omaks tähendust;
- **Timely - ajaliselt piiritletud** – kui eesmärk ei ole seotud täpse kuupäeva või ajaperioodiga, siis jääb ta ebamääraseks.

⁴ Rahandusministeeriumi tellitud analüüs on kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/2308/download>.

⁵ Analüüsi viis Rahandusministeeriumi tellimusel läbi Eesti Rakendusuringute Keskus Centar (2019), analüüs on kättesaadav <https://www.fin.ee/media/446/download>.

⁶ Eesmärkide seadmise peatükis on kasutatud materjale Ernst & Young Baltic AS (2013) Avaliku sektori äriprotsessid: Protsessianalüüsi käsiraamat. Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/protsessianaluusi_kasiraamat.pdf ja koolituse "Poliitikakujundamise protsess: mõju hindamise ja kaasamise põhimõtted ning -võtted" materjale.

Avalike teenuste kvaliteedi parendamine on oluline eesmärk⁷

Riigikontroll juhtis oma auditis tähelepanu, et Politsei- ja Piirivalveamet oleks pidanud rohkem tegelema mõõdetavate eesmärkide püstitamise ja elluviimisega. PPA avaliku teenuse kvaliteedi ja osutamise mahu kohta seatud eesmärgid olid kirjeldatud väga üldisel tasemel. PPA moodustamise töörühmadele seati tugitegevuste ühendamise ja õigusloome ülesanne, seetõttu jäid lõpuni maandamata asutuste ühendamisega kaasnedavad riskid, mis olid seotud loodava PPA avalikku teenust puudutavate eesmärkidega. Sellest tulenevalt jäid kolme asutuse ühendamise ettevalmistamisel aastatel 2008–2009 avaliku teenuse osutamisega seotud eesmärgid suures osas tähelepanuta. Poolteist aastat pärast ühendamist (2011) korraldatud sisekommunikatsiooniuring näitas, et teave, millest PPA töötajad kõige enam puudust tundsid, puudutasid juhtimisotsuste kujunemist, selgitusi ja põhjendusi tulevikuplaanide osas ning muudatuste lõppeesmärke.

Riigikontroll tegi Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale mõõdikute väljatöötamiseks ettepanekuid, mille alusel on võimalik üldistatult jagada soovitusi ka teistele asutustele:

- mõõdikud peavad olema otseselt asutuse tegevusega mõjutatavad;
- mõõdikud peavad iseloomustama asutuse töö tulemuslikkust;
- vähemalt osa mõõdikutest peaks olema kõigi teenuste puhul võimalik kasutada järjepidevalt;
- vajaduse korral peaks olema võimalik kasutada ajutisi mõõdikuid, mis aitavad suunata tööprotsesse ja kutsuda esile võimalikke soovitud muudatusi;
- laiemat avalikkust mõjutavate teenuste puhul peaks olema poliitilised suunised teenuste mahu, taseme kohta.

2.4.1 Tulemusmõdikute ehk KPI-de (Key Performance Indicators) seadmine

Reformi üheks eesmärgiks on tavapäraselt teenuste kvaliteedi ja organisatsiooni efektiivsuse parendamine. Selleks, et anda hinnanguid muudatuste tulemuslikkusele on oluline kujundada tulemuste saavutamise ning jälgimise süsteem, mille raames lepitakse kokku tulemusmõõdikud. Tulemusmõdikute seadmine on ajakulukas protsess, sest seostada tuleb pikaajalised strateegilised eesmärgid mõõdetavate tulemusnäitajatega. Arvestada tuleb, et ühinenud asutuses saab sobivad tulemuslikkuse näitajad välja töötada peale selgelt sõnastatud eesmärkide ning kriteeriumite sõnastamist.

Üldistatult võib öelda, et eesmärkide mõõtmise vajaduse tingib kolm lihtsat põhimõtet:

- kui ei mõõda, siis ei tea, kas läheb hästi või halvasti;
- kui arengut ei tuvasta, siis ei saa seda premeerida;
- kui taandarengut ei tuvasta, siis ei saa seda parandada.

Tulemusmõdikute väljatöötamisel tuleks läbi mõelda **tulemuste järelhindamine**. Riigi tugiteenuste tsentraliseerimise projekti planeerimisel näiteks seati töötajate arvu vähenemisega kaasnevalt eesmärgiks perioodil 2010–2013 igal aastal hoida kokku 10% raamatupidamise täimise tegevuskulusid. Kulude algtasemeks fikseeriti 2010. aastal 12,65 miljonit (korrigeeriti aasta hiljem 13,04 miljonini) ja sihttasemeks 8,55 miljonit eurot. Seejuures jäeti sihttaseme määramisel arvestamata avaliku sektori brutopalgade kasvu tegur. Keskmine avaliku sektori brutopalgade kasv perioodil 2010–2017 oli 142% ning seetõttu järeldas Riigikontroll oma 2018. aasta auditis „Riigi tugiteenuste tsentraliseerimine“, et tugiteenuste tsentraliseerimine ei toonud kaasa esialgu seatud kulude kokkuhoiu eesmärgi täitmist. Samas korrigeerides sihttaseme näitajat perioodil toimunud palgakasvu võrra on selge, et projekt on aidanud riigil hoida kokku iga-aastaseid tööjõukuluseid.

Teoreetiliseks lähtekohaks tulemusmõdikute väljatöötamisel võib võtta näiteks **tasakaalus tulemuskaardi** (ingl.k. *balance scorecard*) meetodika. Tasakaalus tulemuskaardi abil mõtestatakse

⁷ Politsei- ja Piirivalveameti eesmärkide seadmise näitel on aluseks võetud Riigikontrolli auditi (2016) Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulud ja tulemuslikkus

organisatsiooni strateegia lahti mitmekülgeteks tulemusnäitajateks, mis on aluseks strateegilisele juhtimissüsteemile. Tasakaalus tulemuskaart mõõdab organisatsiooni tegevust tasakaalustatult neljast aspektist: finantstulemused, kliendid, sisemised äriprotsessid, õppimine ning areng.

Võtmemõõdikute väljatöötamisel võib aluseks võtta ka tegevuspõhise riigieelarve (TERE) teenuste kaardistamise juhendi.⁸ Juhendi kohaselt jagatakse strateegilise juhtimise tasanditel jagunevad eesmärgid ja mõõdikud kolme peamisesse kategooriasse:

1. mõjueesmärgid ja –mõõdikud (tulemusvaldkonna ja programmi tase);
2. tulemuseesmärgid ja –mõõdikud (meetme, programmi tegevuse, teenuse tase);
3. väljundid ja väljundmõõdikud (teenuse tase).

Teenusejuhtimiseks ja arendamiseks saab kasutada erinevaid mõõdikuid:

1. Teenuse eesmärgiga seotud (tulemus)mõõdikud;
2. Väljundmõõdikuid;
3. Kuluefektiivsust näitavad mõõdikud:
 - a. Teenuse hind
 - b. Ühikukulu
4. Teenuse osutamise tõhususega seotud mõõdikud nt:
 - a. Sihtgrupi halduskoormus,
 - b. Teenuse kättesaadavus;
 - c. Kvaliteedimõõdikud;
 - d. Rahulolu;
 - e. Kliendi ajakulu.

Mõõdikud võimaldavad lisaks valdkondlikele eesmärkidele mõõta ka tõhusust (kuluefektiivsust) ja analüüsida jätkusuutlikkust. Nt vastata küsimusele, kas tulevikus vajadus teenuse järgi kasvab ja milline võib olla selle mõju eelarvele. Otseste teenuste puhul nt kasutatakse mõõdikutena ka teenuste osutamiste arvu, rahulolu, ühikukulu ning otsest ajakulu klientidele.

Avalike teenuste määratlemisel, korrastamisel ja arendamisel on abiks ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhised määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ rakendajatale ning mitmed juhenddokumendid ja alusanalüüsid⁹. Kodulehelt on leitavad ka e-teenuste disainimise käsiraamat, avalike teenuste kvaliteedinäitajate juhised, protsessianalüüsi käsiraamat, TKTA määruse ja tegevuspõhise riigieelarve (TERE) koosrakendamise juhised.

3 ETAPP 2: Rakendusanalüüs

Reformide juhendi kontekstis on rakendusanalüüsi läbiviimisel oluline, et eelanalüüsi tulemusel on otsustusõiguslikud inimesed andnud mandaadi reformi läbiviimiseks – seatud on konkreetsed mõõdetavad eesmärgid ning elluviimise planeerimise faasis ei seata enam kahtluse alla reformi vajalikkust. Isegi kui reformi suunis tuleneb poliitilisest agendast, on vajalik seada reformile eesmärgid ja mõõdikud. Rakendusanalüüs sisaldab osaliselt eelanalüüsi etappe, kuid rõhuasetus on detailsem ning praktilisem. Kui eelanalüüsi tulemusel jõutakse järeldusele, kas valdkonna ümberorganiseerimine on põhjendatud ning vajalik, siis rakendusanalüüs peab leidma vastuseid küsimusele – kuidas reform ellu viia ning millised on reaalsed lahendused tulevikuolukorra realiseerimiseks?

⁸ Käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine (pt 3. teenuskaardid)

<https://www.fin.ee/media/4669/download>

⁹ Digiteenuste arendamisega seotud juhised kättesaadavad MKM kodulehelt: https://mkm.ee/digiriik-ja-uhendus/digiteenused/digiteenuste-arendamine?view_instance=0¤t_page=1

3.1 Analüüsi ülesehitus

Organisatsioonide ühendamise kontekstis on oluline analüüsida ning välja töötada lahendused avalike teenuste pakkumiseks, tööprotsesside tõhustamiseks, ühendameti juhtimissüsteemi loomiseks, kulutõhususe tagamiseks ning inim- ja rahaliste ressursside senisest paremaks kasutuseks. Mõistlik on analüüsida ka teiste riikide kogemusi sarnastes valdkondades.

Lähtepositsiooniks on, et avalike teenuste kvaliteet peab jääma vähemalt samale tasemele või paranema ning asutuste töötajate jaoks peab töökeskkonna kvaliteet ja tööandja poolsed tingimused jääma vähemalt samaks või muutuma paremaks. Detailne rakendusanalüüs on oluliseks sisendiks edasise tegevuskava koostamisel. Rakendusanalüüsi tulemusel peaks tegevuskavasse lisama konkreetsed tegevused koos tähtaegade ja vastutajatega (vt täpsemalt ptk [3.3.1](#) ning tööriistakastist ptk 1).

Rakendusanalüüs võiks endas sisaldada järgnevaid elemente (detailsem ülevaade elluviimise etapis):

- 1. Asutuste tegevuste ülevaate alusel reformi järgse to-be ehk tulevikuolukorra loomine**, sh analüüs, kas valdkondade vahel on integreerimise võimalusi, kuidas valdkondade põhiselt asutuse struktuur üles ehitada, millised tegevused on võimalik ära jätta, milliste tegevuste puhul on võimalik leida sünergiapotentsiaal.
- 2. Tugiteenuste konsolideerimise võimaluste kaardistamine.**
- 3. Organisatsioonistruktuuri ning juhtimise korralduse välja töötamine**, mille raames kaardistatakse uue organisatsiooni struktuur, võttes arvesse valdkonnapõhise ja protsessipõhise juhtimise erisusi, samuti arvestades asutuste seniseid juhtimise eripärasid (sh kas on rakendatud maatriksjuhtumist, milline on regionaalsete esinduste roll ja juhtimiskorraldus jne). Oluliseks osaks on ühendatud strateegiliste eesmärkide ning visiooni väljatöötamine. Kaardistada liidetavate organisatsioonide kultuurilised eripärad, teha valikud „säilitatava“ osas ja kommunikeerida seda uue organisatsiooni visiooni, väärtuste ja põhimõtetenä.
- 4. Ühendatavate organisatsioonide personali- ja palgasüsteemi korrastamine**, mille raames hinnata üle toodavate ametikohtade väärtused, kaardistada potentsiaalne ühendamisega seotud ametikohtade arv, koostada personalistrateegia, planeerida tegevused ühtse palgasüsteemi juurutamiseks, sh ühendatavate asutuste palgatasemete ühtlustamiseks. Arvestada palkade määramisel Rahandusministeeriumi poolt tellitava palgauuringu tulemustega. Võimalusel arvesse võtta organisatsioonisiseseid töötajate rahulolu-uuringuid.
- 5. Resursside ning varade kasutuse ümberkorraldus**, mille tulemusel tuleb välja selgitada asutuste olulisemate ressursigruppide senised kulud ning tulevikuolukord. Kõikide komponentide juures peaks olema eesmärgiks kulude optimeerimine ning ressursisäästu tulemusena ressursside ümbersuunamine vastavalt vajadusele. Soome Toiduohutusameti loomise näitel võib rääkida olukorrast, kus kulude kokkuvõtte ühendamisel ei tekkinud, kuid siiski on ühinemise järgselt mitmes valdkonnas paranenud tegevuste maht ja/või kvaliteet.
 - a. Eelarve.** Tegevuste läbiviimiseks ja uue asutuse moodustamiseks vajaliku eelarve projekti koostamine. Eelarves peavad sisalduma: 1) ühekordsed kulud ja katteallikad, 2) tegevuskulude jaotus pikemas vaates.
 - b. Kinnisvara analüüs**, sh uue kinnisvara alternatiivid. Kinnisvara analüüsi juures on oluline arvesse võtta, et töökeskkonna tingimused peavad jääma vähemalt samaks või paranema. Oluline on ettevalmistuse võimalikult varajases faasis kinnisvaraotsused ära teha, arvestades riigi eelarvestrateegia iga-aastast koostamise ajakava. Selliselt on võimalik otsused ja rahastamine omavahel siduda. Uue asukoha heal tasemel füüsilise töökeskkonna leidmiseks tuleb varakult alata uute sobilike ruumide leidmise, renoveerimise või ehitamise protsess. Samuti on vajalik planeerida aegsasti olemasolevatest lepingulistest kohustustest, nt rendi- ja halduslepingutest taandumine.
 - c. Sõidukite jm varade ühise kasutamise võimalused.** Nt ametlikku kontrolli tegevatel ja muid ametlikke toiminguid läbiviivatel töötajatel on oluline tagada asjakohased ja nõuetekohaselt hooldatud seadmed, et töötajatel oleks võimalik teha ametlikku kontrolli ja muid ametlikke toiminguid tõhusalt ja tulemuslikult. Muude varade all on mõeldud nt telefone, printereid,

arvuteid, mööblit jne. Kaardistada võimalikud optimeerimiskohad, sh riskasutuse võimalused.

- d. **Infosüsteemide ja IT ühise kasutuse võimalused**, sh ühise IT teenusepakkuja valik. Oluline on analüüsida ühise dokumendihaldussüsteemi, siseveebi võimaluste ning sisutegevusteks kasutatavate infosüsteemide integreerimise võimalusi.
6. **Klientide ning sihtrühmade ootuste väljaselgitamine.** Kliendivaate analüüsimiseks tuleks kaardistada teenuste tarbimise muster. Mõistlik on läbi viia klientide küsitluse ja rahulolu-uuringud, andes võimalusi jagada ideid muudatusettepanekuteks. Võtmetähtsusega klientide sihtrühmad on need, mis kattuvad. Mõelda ka sellele, kas riik peab nende teenuste osutamisega üldse tegelema või saab neid partneritele üle anda, optimaalsemalt osutada. Kaasaegse teenusdisaini loogika kohaselt on mõistlik muudatusi ka protsessi kestel sihtgruppide osalusel testida (sh nii asutuse sisesed kui välised muudatusest mõjutatud grupid) ning vastavalt kogu protsessi vältel vajalikke muudatusi teha. Sageli täpsustub tegelik probleem või lahendusvajadus ka veel viimastes etappides. Reeglina on tõhusam seda arvesse võtta kui hakata hiljem taas muudatusi algatama. Nagu ka teadusuuringud välja toovad, siis tänapäeva keerukate probleemide keskel pole sihtgruppide kaasamine enam pelgalt tarbija rahulolu otsimine, vaid ilma nende sisendinfota ei olegi vajalikku teadmist jätkusuutlike lahenduste leidmiseks.
7. **Halduskoormuse vähendamise võimaluste analüüs**, sh sünergiapotentsiaalide kaardistamine.
8. **Õigusaktide analüüs**, mille raames kaardistada Euroopa Liidu ning siseriiklikest õigusaktidest tulenevad kohustused ning õigusaktide muudatusvajadused.
9. **Riskianalüüs**, mille raames kaardistada muudatusettepanekutega kaasnevaid riske ning pakkuda välja võimalikud maandamisemeetmed (vt ptk 3.5).

Terviseameti loomise eel teostati järgnevad analüüsid: liidetavate asutuste tegevuste kaardistus valdkondade kaupa, seadusandluse analüüs, koosseisude analüüs, finantsanalüüs, erinevate struktuurimudelite analüüs ning infotehnoloogiliste lahenduste analüüs.

Tarbijakaitseameti (TKA) ja Tehnilise Järelevalveameti (TJA) ühendamisele eelneva analüüsi¹⁰ teemavaldkonnad olid järgnevad: a) TJA ning TKA valdkondade, teenuste ning ressursside analüüs eesmärgiga tuvastada tähelepanekud tegevuste sünergia osas; b) TJA ning TKA tugiteenuste- ja ressursside analüüs eesmärgiga tuvastada tähelepanekud tugiteenuste sünergia osas; c) Ettepanekud uue ühendameti strateegilisteks eesmärkideks, organisatsiooni- ja juhtimissüsteemiks (sh ametikohtade arv ning tööjõukulud 2016.a. ja 2017.a. 1.p/a andmete alusel); d) Ühendamisega seotud IT vajadused ja nende hinnanguline maksumus. Kõikide analüüsivaldkondade lõikes tegi konsultatsioonimeeskond ettepanekud ümberkorraldusteks, sh ettepanekud tööprotsesside tõhustamiseks. Projekti raames töötati välja ka tegevuskava ettepanekute rakendamiseks.

3.2 Kuidas analüüsi läbi viia?

Analüüsi eestvedamise võtmeisik on projektijuht, kes vastutab analüüsi fookuse, tähtaegade ning analüüsi tulemusel otsuste ning lahenduste väljatöötamise eest. Varajane projektijuhi määramine on võtmetegevus asutuste ühendamisel või uue asutuse loomisel. Sellistel juhtudel peab projektijuht kindlasti osalema ka struktuuri väljatöötamisel ning meeskonna värbamisel. Projektijuhi olemasolu on oluline ka koostööprojektides (nt asutuste vaheliste protsesside korrastamises või ühisel teenuse osutamisel), et tagada projekti aja- ja tegevuskavas püsimine. Kui reformi läbiviimisesse on kaasatud enam kui üks asutus, on oluline, et igas asutuses oleks esindatud vastutav kontaktisik, et vältida ajakava ning vastutuse probleeme.

Projektijuhi rolliks on analüüsi vahetulemuste tutvustamine juhtrühmale, viimase roll on olla eelkõige suuniste jagaja. Reformi juhtrühma loomine on oluline juba ettevalmistusfaasis, eelkõige reformide puhul,

¹⁰ Rahandusministeeriumi poolt tellitud ja PricewaterhouseCoopers Advisors poolt läbi viidud Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalveameti ühendamise analüüsi lõpparuanne (2018) on kättesaadav:

<https://www.fin.ee/media/454/download>.

kus eelanalüüsist liigutakse tõenäoliselt edasi järgmistesse etappidesse. Maavalitsuste reformi näitel loodi juht- ja töörühmad otsuse järgselt. Praktikaid juhtrühma moodustamiseks on erinevaid, kuid mõistlik on kaasata juhtrühma lisaks sisulistele projektijuhtidele ministeeriumi juhtkonna liige/liikmed, allasutuste juhid ning vajadusel võtmevaldkondade juhid/spetsialistid. Oluline on komplekteerida kaasamõtlev meeskond. Reformi kavandamisel on oluline tehtavad otsused fikseerida ja jälgida, et kõik väljatoodud reformi põhjused saavad ka lahendused (isegi kui konkreetne muudatus reformi käigus ei realiseeru). Tulenevalt muudatuste juhtimise keerukusest, mitmetest omavahel põimunud valdkondadest ning eduka tulemi saavutamiseks vajalikust töömahust, peab juhtrühma kuuluma vähemalt 1 liige igast asutusest. Allasutuse sisemise reformi puhul kaasata projekti algusest ministeerium pidevasse infovälja (tõsiselt kaaluda projektijuhi värbamist ministeeriumi koosseisu, et ükski ühendatavatest osapooltest ei tunneks end protsessist kõrvalejätuna), leppida kokku vajaduses ja eesmärkides, sest ministeerium kinnitab muudatuse põhimääruse muutmisega ning peab olema vajadusel valmis avalikkusele selgitusi jagama. Ministeerium peab kokku leppima oma sisemise infoahela allasutuse reformi protsessi vältel.

Kindlasti on soovituslik moodustada erinevate teemade lõikes töörühmi (vt näidet tööriistakastist ptk 4) ning fookusgrupe spetsialistide tasandil, et välja töötada erinevates valdkondades korralduslikud ja tehnilised lahendused.¹¹ Töörühmi võiks moodustada nt: õigusloome, struktuuri, personali koosseisude, IT, dokumendihalduse, varahalduse, kulu-tulu analüüsi, teenuste kaardistamise/disainimise, kommunikatsiooni ning uue asutuse infosüsteemi ja kodulehe teemadel. Samuti on levinud praktika kaasata ümberkorralduste ning organisatsioonianalüüsiks väliseid konsultante juhtimise, muudatuste juhtimise, personalijuhtimise, finantsanalüüsi jm valdkonnas. Organisatsiooni personali laialdane kaasatus on kindlasti vältimatu, nt tööprotsesside ühtlustamiseks, uute kordade välja töötamiseks jne.

3.3 Otsuse formuleerimine

Ümberkorraldused, mis vajavad Vabariigi Valitsuse otsust peaksid endas sisaldama järgnevaid aspekte:

1. Reformi ajend;
2. Selge ning mõõdetav eesmärk. Juurde tuleb lisada eesmärgi tulemusmõõdik(ud) olenevalt reformi eripärast (nt kulude kokkuhoid, teenuste osutamise kvaliteedinäitajate tõus, teenuste osutamise arv, regionaalne paiknevus jne);
3. Erinevate lahendusalternatiivide analüüs;
4. Tulevikuolukord ehk reformi järgne vaade (eelarve, varad, kinnisvara muudatused, struktuur, töötajate muutused, avalike teenuste ja tugiteenuste sünergia potentsiaal);
5. Finantsanalüüs, sh ühendamisega kaasnev rahaline kokkuhoid ning ühekordsed kulud (nt kolimise- ja kontorikulud, turunduskommunikatsiooni kulud, võimalikud töötajate koondamise ja uute töötajate värbamise kulud, töötajate täiendava õppe või ümberõppega seotud koolituskulud, teenuste digitaliseerimisega seotud kulud jne);
6. Õigusaktide muudatusvajaduste ülevaade ning eelnõude menetlemise ajakava;
7. Riskide ja maandamismeetmete kirjeldus;
8. Mõjude analüüs;
9. Elluviimise üldine aja- ja tegevuskava.

¹¹ Ettepanekud tuginevad Rahandusministeeriumi kantseri käskkirjaga moodustatud maavalitsuste reformi läbiviimise töörühmade näidetele, vt tööriistakast ptk 4.

3.3.1 Elluviimise üldine aja- ja tegevuskava

Ajakava määrab suuresti see, kuivõrd palju on tehtud eeltööd analüüsiga, milline on poliitiline surve ja kui palju on vajalik sisse viia muudatusi õigusaktides. Soovituslik on tegevusi mitte edasi lükata, vaid reformijärgse olukorrani jõuda esimesel võimalusel.

Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise protsessi võib jaotada selle ettevalmistamise perioodiks (2006–2007) ning elluviimise perioodiks (pärast 31.01.2008). Protsessi alguseks saab pidada 2006. aastat, mil Siseministeriumis selgitati välja siseturvalisuse valdkonna peamised probleemid ning lahendusena pakuti välja valdkonna asutuste liitmine. 2007. aasta aprillis kutsuti kokku Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) loomise ettevalmistamiseks asutuste ühendamise töörühm, mida asus juhtima Siseministeriumi kantsler, ning oktoobris esialgne projektimeeskond. Projektimeeskonna koostatud memo alusel anti 2008. aasta jaanuaris valitsuskabineti nõupidamisel heakskiit asutuste liitmisele, mis pidi toimuma 1. jaanuaril 2010. Sellele järgnes elluviimise protsess, mil tegeldi õiguslike aluste ja praktiliste tingimuste (eelarve, struktuur jm) loomisega projektimeeskonna koordineerimisel. PPA alustas 01.01.2010 tööd ning ka ühendamise järgselt on toimunud erinevaid muudatusi. Näiteks jõustus oktoobris 2014 PPA oluline muudatus: senine valdkonnapõhine struktuur muudeti tegevuspõhiseks ning algas üleminek teenusepõhisele juhtimisele.

Keskonnaameti hinnangul oli keskkonna valdkonna 2009. a reformi elluviimine ebamõistlikult lühike. Reformi väljakuulutamisest kuni selle realiseerumiseni kulus 9 kuud. Personaliküsimuste lahendamiseks selles ajavahemikuks aega ei jäänud. Sama puudutab ka uute tööprotsesside kaardistamist ja rakendamist. Samuti jäid selge lahenduseta (tegevuskavata) osad probleemid, mis algselt olid reformi põhjusena välja toodud (nt kaasaegse IT toe puudumine¹²). Reformi läbiviimise järgselt saab anda soovitusel kavandada reformid selliselt, et rakenduks võimalusel eelnevalt projektorganisatsioon ja jääks piisavalt aega uue organisatsiooni mehitamiseks. Kõiki tõstatatud probleeme peab võtma tõsiselt, sest sellised otsused, kus mõne probleemiga ei tegeleta võivad ohtu seada terve ühendamise. Kui kõigile probleemidele lahendust ei leita, on oluline teadvustada selle riske ning läbi mõelda maandamistegevused.

Maksu- ja Tolliameti struktuuriüksuste ühendamine toimus neljas etapis perioodil 2004 - 2005. Esimese etapina toimus maksuhaldurite ühinemine ja algas Maksuameti struktuurireform, mille tulemusel vähenes ametikohtade arv 157 ametikoha võrra. Teise etapina viidi läbi piirkondlike tolliinspektorite reform seoses Eesti liitumisega Euroopa Liiduga, mille tulemusel vähenes ametikohtade arv 142 ametikoha võrra. Kolmanda etapina toimus tolliinspektorite ja piirkondlike maksukeskuste ühinemine ning neljandas etapis viidi lõpule ühtse maksuhalduri organisatsioonilised ümberkorraldused. Maksu- ja Tolliamet on ka ühendamise järgselt läbi viinud olulisi struktuurseid reforme 2008. ja 2012. aastal. 2008. aastal läbiviidud reformi eesmärk oli kohandada eelarvekärbetega, korrastada struktuuri, tuua sisse selgust funktsionaalsesse juhtimisse ning suurendada juhtimisulatus. 2012. aasta reformiga läks MTA

14. mai 2008
Minister Jaanus Tamkivi teatab keskkonnateenistuste juhtidega kohtudes kohe algavast reformist, millega plaanitakse liita riiklik looduskaitsekeskus, maakondlikud keskkonnateenistused ja keskkonnainspeksioon üheks suureks keskkonnaametiks. Hiljem asendub keskkonnainspeksioon kiirguskeskusega.

2. juuni 2008
Minister moodustab 5-liikmelise juhtgrupi, mida hakkab juhtima toonane abiminister Rita Annus. Ministeriumi haldusala ümberkorraldamise kava peab valmima 31. augustiks.

25. september 2008
Minister esitleb reformikava valitsusele.

16. november 2008
Riigikogu algatab eelnõu menetlemise.

3. november 2008
Määratakse de jure Keskonnaameti loomist juhtima asuv isik (tegelikult anti vastav ülesanne isikule paar kuud varem)

18. detsember 2008
Riigikogu võtab vastu seaduse, millega luuakse keskkonnaamet.

30. detsember 2008
Riigisekretär kuulutab välja konkursi keskkonnaameti peadirektori ametikohale.

9. jaanuar 2009
Seadus avaldatakse Riigi Teatajas.

19. jaanuar 2009
Minister kinnitab keskkonnaameti struktuuri ja koosseisu.

1. veebruar 2009
Keskonnaamet alustab tegevust

¹² Kaasaegsed IT lahendused sai lahenduse alles KEMITi (Keskkonnaministeriumi Infotehnoloogiakeskus) loomisega 2013. a algusest. KAURI (Keskkonnaagentuur) ja KEMITi loomised toimusid sisuliselt paralleelselt.

töökorralduse osas regionaalselt (piirkondlike maksu- ja tollikeskuste keskselt) toimetamisel üle valdkondlikule toimetamiselile.

3.4 Muudatuste juhtimine, kommunikatsioon¹³

3.4.1 Soovitused muudatuste juhtimise alaseks kommunikatsiooniks ning riskihindamiseks¹⁴

Muudatuste juhtimine ning strateegiline kommunikatsioon on eduka reformi läbiviimisel võtmetähtsusega tegevused.

Võib esile tuua järgnevad edutegurid muudatuste juhtimise protsessis:

- Muudatuse läbiviimiseks luuakse juhtgrupp ja/või töögrupid, kasutada võib väliskonsultantide abi.
- Koostatakse selge tegevusplaan (lähtuvalt planeeritavast lõpptähtajast), see visualiseeritakse. Plaani korrigeeritakse ja täiendatakse olukorra muutudes, millest informeeritakse kõiki asjaosalisi. Ka keerulistes olukordades säilitatakse tegevuskindlus.
- Arvestatakse võimalikult kõigi osapoolte huvidega.
- Kõik asjassepuutuvad inimesed on kaasa haaratud muutmises osalema (erinevatel etappidel saab protsessi liita uusi inimesi, kellele antakse kogu protsessiga seotud teave).
- Kaasamiseks kasutatakse nii formaalseid vahendeid (arenguveestlused, nõupidamised), kui ka mitteformaalseid vahendeid (ühisüritused, kohvinurk). Töökeskkonnas on toetusisikud.
- Õpitakse kogemustest, koolitustelt, kirjandusest.
- Kommunikatsioon ja konsultatsioonid algatatakse varakult.
- Toimub pidev (regulaarne) kommunikatsioon muudatusega seotud inimeste vahel, mida saab kasutada ka pingete ja vastupanuga toimetulekuks.

Kommunikatsiooni rolli muudatuste protsessis võib piiritleda erinevalt, kuid edukas saab see olla vaid siis, kui järgitakse kahte olulist kriteeriumit:

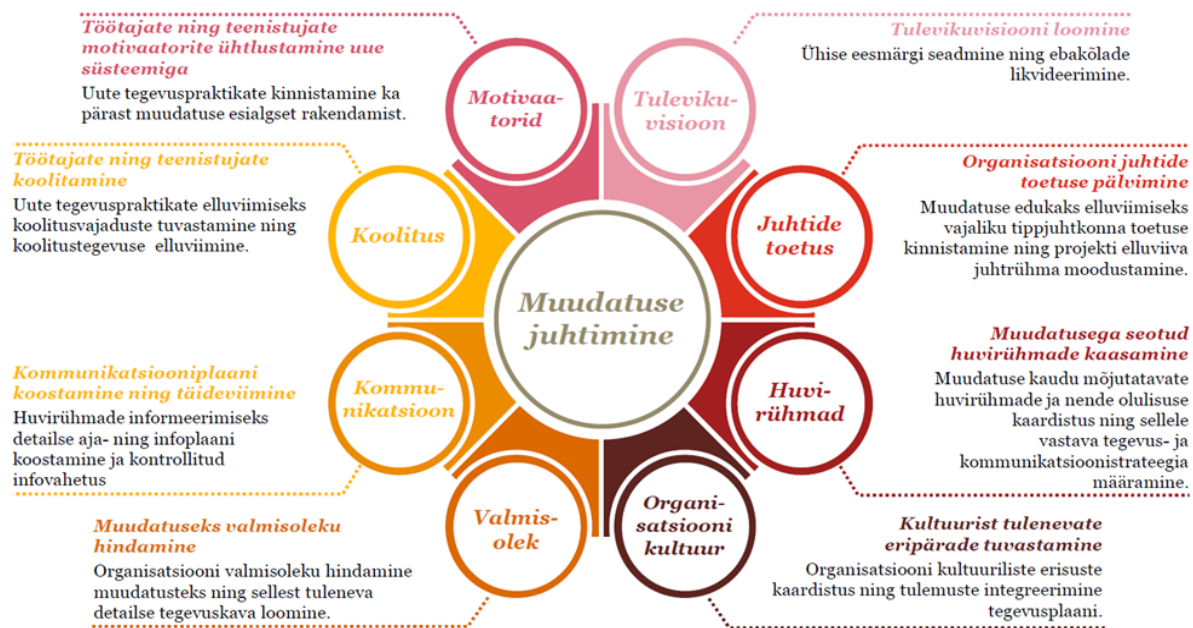
- Esiteks, kommunikatsiooni käsitletakse orgaanilise ja integreeritud osana terviklikus muutuste elluviimise protsessis, mis vajab sarnaselt teistele tööloikudele pidevat juhtimist ja tähelepanu.
- Teiseks, kommunikatsioonitegevustele ei seata ebarealistlikke ootusi ning mõistetakse üheselt, et see ei asenda vajalikke juhtimisotsuseid.

Iga reform ning muudatus toob endaga alati kaasa teataval määral vastuseisu, kuid teadlikult muudatuste juhtimisega tegeledes on võimalik vastuseisu minimeerida ning suurendada reformi õnnestumise tõenäosust. Rahvusvahelised uuringud on välja toonud, et 50% muudatustest ebaõnnestuvad muudatuste varajastes staadiumites ebaefektiivse ning halva kommunikatsiooni tõttu. Probleemiks on, kui kommunikatsiooni edastatakse vormiliselt nt vaid mõne memoga, muudatuste kõneisikuks on vaid organisatsioonijuht ning keskastmejuhid ei näe enda olulisust kommunikatsioonistrateegias. Uuringu tulemustest on selgunud, et kõige raskemaks sihtgrupiks reformide läbiviimisel on pikaajase staažiga töötajad.

¹³ Muudatuste juhtimise ja kommunikatsiooni peatükis on kasutatud Krisli Klaarmani (2016) magistritööd „Kaasamine ja kommunikatsiooni struktuurimuudatuse juhtimisprotsessis Maksu- ja Tolliameti näitel“, juh Külli Sarapuu.

AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2018) poolt väljatöötatud muudatuste juhtimise ning riskihindamise teoreetilist raamistikku.

¹⁴ Soovituse väljatöötamisel on kasutatud Hanna-Maria Kordziejonek (2016) magistritööd „Eestvedamise roll avaliku sektori organisatsiooni muutuste protsessis - Politsei – ja Piirivalveameti liitmisprotsessi näitel“, juh. Tiina Randma-Liiv ning AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2018) poolt väljatöötatud muudatuste juhtimise ning riskihindamise teoreetilist raamistikku.



Joonis 6. Muudatuste juhtimise teoreetiline raamistik. Autor: AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2018) „Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti ühendamise analüüs“.

Kommunikatsioonisõnumite edastamisel tuleb valida sihtrühmale sobilik kanal ning määratleda igale sihtrühmale suunatud võtmesõnumid ning vajadusel kasutada kommunikatsioonialast välisabi (kõrgemalseisvatest asutustest, erasektori ekspertidelt või teiste asutuste praktikast lähtuvalt). Sagedane probleem muudatuste kommuniqueerimisel on mingite teemade põhjendamine olukorras, kus osapoolte jaoks on hoopis teised küsimused aktuaalsed¹⁵. Üldises infoväljas võib hoida laiemat ringi seotud osapooli, aga muudatustest enim mõjutatud sihtrühmadele tuleb kommunikatsiooni suunata sihistatult ning seejuures ka neilt küsida, millised on nende endi jaoks olulised küsimused parajasti käimasolevas muudatuse faasis. See, et midagi juba üks kord varasemas etapis sai välja öeldud, ei tähenda seda, et sama infot ei tuleks enam hiljem uuesti esitada ning põhjendada.

Jaanuarist 2021 tööd alustanud Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA) kaasas kommunikatsioonialast tuge¹⁶ kohe projekti algstaadiumis, kommunikatsioonistrateegia väljatöötamist alustati 13 kuud enne uue ameti loomist. Uue ameti kommunikatsiooniplaani eesmärkidena toodi esile kolm olulist fookust:

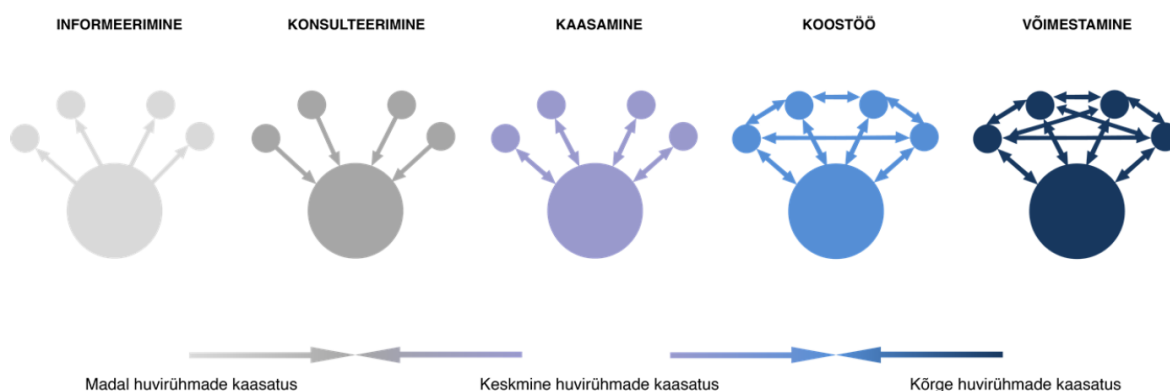
- Kokkulepe muutuse möödapääsmatuse ning tulevikuvisioni osas ning sellest lähtuv muutuse vajalikkust selgitav lugu, mis on arusaadav ja empaatiline muutusest puudutatud inimeste ja osapoolte suhtes.
- Praktiliste küsimuste ja tehtud otsuste proaktiivne kommuniqueerimine segaduste ning negatiivsete emotsioonide ja kogemuste minimeerimiseks.
- Esimeste muutustest tekkinud eduelamuste loomine, nende jagamine ja kinnistamine ning neile tähenduste andmine.

Võtmesõna eduka muutuse juhtimisel on niisiis **läbimõeldud ja selge sõnumiga kommunikatsioon**. Pädevad töötajad on asutuse suurim vara, mistõttu on oluline vältida väärat ja ebaselget kommunikatsiooni ning minimeerida vastutöötamist. Lisaks asutusesisesele selgitusele on oluline asutuseväline kommunikatsioon avalikkusele. Edukalt ja õigeaegselt muutuste protsessi integreeritud kommunikatsiooni ülesanne on toetada ennekõike selgusega muutuse tulevikuvisioni osas ning olla seejärel punase niidina strateegilise partneri rollis kõigi muutuse etappide jooksul.

¹⁵ Change Partners. 2022. Muudatuste juhtimise trendid Eestis. Uuring.

¹⁶ PTA kommunikatsioonistrateegia väljatöötamist nõustas kommunikatsioonibüroo Miltton JLP OÜ.

- **Määrata vastutav kommunikatsioonijuht**, kelle ülesandeks on protsessi koordineerimine ning keskastmejuhtide kommunikatsioonialane ettevalmistamine ja suunamine. Samuti on oluline töötajate ning teenistujate **koolitamine muudatuste juhtimise teemal** ning tööks vajalike vahendite/infoga varustamine (sh valmistatakse eelnevalt ette ka värbamise ja koondamise plaanid, luuakse arusaam teenistujatele nende võimalustest uues süsteemis). Kommunikatsioonistrateegias tuleks tähtsustada töötajatega otse suhtlemist. **Keskastmejuhtide roll on kommunikatsiooni juhtimisel väga oluline**, kuna keskastmejuhid on vahelülid juhtkonna ja töötajate vahel. Oluline on, et informatsiooni liikumine ei pidurduks keskastme juhi tasandil. Rahvusvahelisel tasandil on uuringuid, mille tulemusel on selgunud, et keskastmejuhid, kes ei ole valmis muutustega kaasa minema, on suurimad reformi pidurdajad. Politsei- ja Piirivalveameti näitel pidurdus informatsiooni liikumine just keskastmejuhtide tasandil ning vajalik info ei jõudnud töötajateni.
- **Kommunikatsioonistrateegias** tuleb määratleda **infokanalid** (memod, vestlused, infopäevad, koosolekud, infokirjad), **sihtgrupid ja (katus)sõnumid**. Tagada tuleb selle juures kommunikatsiooni kahesuunalisus. Töötajatel peab olema võimalus igal ajahetkel iga ühendamist puudutava teema kohta küsida. Seejärel tuleb küsimustele selgelt vastata, kusjuures võimalikult avalikult ning kui vastata ei saa, tuleb seda põhjendada. Esimesena peab tekkima töötajatel teadmine, kust ja kellelt vajadusel infot saab ning kindlus, et ühendamist puudutavad küsimused pole tabuteemad. Niisiis on oluline läbi mõelda, milliseid sõnumeid edastab tippjuhtkond ning milliseid keskastmejuhid. Kommunikatsiooni puudumise võrdväärset halb versioon on organisatsioonile segaste ja puudulike sõnumite edastamine.
- **Pidev ja avatud sisekommunikatsioon**. Kinnistada tuleb kanalid, kust töötajad oskavad ja teavad infot oodata. Keskkonnaagentuuri moodustamisel saatis kõiki ettevalmistustegevusi kommunikatsioonelement. Oma töötajate informeerimiseks saadeti regulaarselt infokirju, toimusid reformi eesmärkide tutvustamised gruppide kaupa, mida täiendasid ka silmast-silma läbirääkimised uuenevate töötingimuste teemal. PTA puhul jätkati juurdunud igapäevaste PMA ja VTA juhtkondade koosolekute protokollidega info edastamist.
- **Kaasamine on muudatuste juhtimisel** oluline. Sihtgruppidega tööle asudes tasuks läbi mõtestada, kui sügavale nende informeerimise ja kaasamisega konkreetsel juhul soovitakse minna. Võimalikke stsenaariume ilmestab järgnev joonis:



Joonis 7. Kaasamise ahel. International Association of Public Participation, 2014

Kaasamise vajalikkust rõhutavad ka reformi läbi teinud asutused. Nii Maksu- ja Tolliameti, Politsei- ja Piirivalveameti, kui ka Keskkonnaagentuuri kogemus näitas, et inimesi tuleb kaasata muudatuste läbiviimisesse võimalikult vara. Eriti oluline on protsessiomaniku ehk muudatuste tegeliku elluviija kaasamine, sest protsessiomanik peab ise uskuma ja toetama läbiviidavat muudatust. Seega, tööd

tuleb alustada asutuste sisese kommunikatsiooniga ning vajadusel vastuseisu lahendamiseks. Kui sisemised kanalid on üles ehitatud ja rutiinid omaseks saanud, saab liikuda sammhaaval aina kaugemate sihtgruppideni ning seda juba töötajate toel.

- **Muudatuste juhtimise töögrupp** tuleks kaasata staažikamaid töötajaid kõikidelt tasanditelt kuna nemad on vastutöötamise kõige suurem riskigrupp. Staažikamatel töötajatel on palju kogemusi ning tihti on nad eelnevalt muudatustega kokku puutunud, mis aitaks juhtide võimalikke tagasilööke kaardistada ning seeläbi vastupanu ennetada. Muudatuste läbiviimise eestvedajatel on oluline minimeerida kriitiliseks perioodiks teisi tööülesandeid.
- **Tippjuhtkonna kaasamine**, sh kantsleri ja suuremate ümberkorralduste korral ministri kaasamine. Suhtluses töötajatega peavad ühendamisprotsessi eestkõnelejad olema inimesed majadest seest. Üldisematel teemadel on kõneisikuteks juhtkonna esindaja(d).

Väga oluline roll on kommunikatsioonil ka peale ühendamist. Vastuseis kestab teataval määral suhteliselt pikka aega ja kõige tulemuslikum võimalus sellega toime tulla on kommunikatsiooni kaudu.

3.5 Teenuste korraldamine ja arendamine

Ametite ühendamisel on ootus, et valdkond muutub tõhusamaks ning teenused kodanikule kättesaadavamaks ja kvaliteetsemaks. Isegi, kui ühendatavate asutuste vahel ei ole otsest dubleerimist, võib olla teineteisega seotud või üksteisest sõltuvaid teenuseid, mida saab ühes asutuses paremini korraldada.

Keskkonnaameti 2020. a ühendamise protsessis¹⁷ (ühendati senine Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon) nähti olulisena teenuste sünergia, näiteks kuidas metsloomade tekitatud kahjude menetlemise asjaajamine asutuste ühistöös sujuvamaks muutuda. Eelduseks oli, et asutuste ühendamisel tugevneb veelgi järelevalve ja loamenetluse koostöö, mistõttu saavad ühendamisest kasu nii looduskeskkond, kliendid ja koostööpartnerid kui ka töötajad.

Avalikus sektoris on kehtestatud teenuste korraldamise nõuded, mille kohaselt asutuse teenuste korraldamine peab tagama:

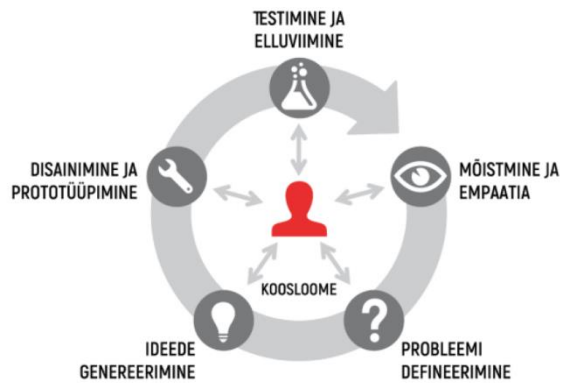
- 1) mõõdetava või tajutava väärtuse tekkimise igale teenuse sihtrühmale ja huvirühmale;
- 2) väärtust mitteloovate teenuste lõpetamise või ümberkorraldamise;
- 3) teenuste kasutajate rahulolu ja isikute optimaalse halduskoormuse.

Lisaks on teenuste puhul vajalik arvestada ühiskonnas toimuvate muudatustega ning üldise õigusliku keskkonnaga ning avaliku sektori tööd mõjutavate suundadega, sealhulgas näiteks jätkusuutlik loodusvarade kasutus, digitaliseerimine, andmekaitse, riigi strateegilised suunad valdkonniti, eelarvestamise põhimõtted, kahanevad ressursid, soov vähendada bürokraatiat jt.

Selleks, et teenuseid arendada ja juhtida, tuleb keskvalitsuse asutustes juhinduda ühtsetest nõuetest ja võtta arvesse parimaid teenuse osutamise praktikaid. Paljude teenuste puhul on seotud osapoolteks erinevad asutused, ettevõtted ja ühendused ning kasutajale pole oluline see, millised haldustasandid on teenuste pakkujad, vaid oma olukorrale lahenduse saamine. Ühtsed põhimõtted arvestavad eelkõige kasutaja eeldatavaid vajadusi ning annavad teenuse omanikule suunised teenuse juhtimiseks ja arendamiseks.

¹⁷ Keskkonna valdkonna ühendamise lõpparuande leiab Keskkonnaameti kodulehelt: <https://keskkonnaamet.ee/media/2595/download>.

Disainmõtlemine on inimese keskne. See tähendab teenuse arendamise keskmes oleva inimese mõistmist – kõigepealt tuvastamist, siis tema kogemuste ja teadmiste uurimist ja temaga empaatilise kontakti loomist, siis täpse probleemi defineerimist ja lahenduste ideestamist, prototüüpimist, testimist ja pidevast tagasisidest õppimist ning alles seejärel lõplike otsuste tegemist ja ideede elluviimist. Inimkeskne vaade aitab näha probleeme terviku ja asutuste ülestenena. Nähes ja mõistes probleemide tegelikku olemust, saab luua uusi süsteeme ja lahendusi, mis pakuvad lisandväärtust hoopis uuel kujul



Joonis 8. Disainmõtlemine kui koosloome protsess.
Allikas: BDA Consulting/Brand Manual.

Oma põhjaliku uurimis- ja prototüüpimisfaasiga sobib disainmõtlemine keeruliste, mitmeid osapooli või kompetentse hõlmavate probleemide, sealhulgas valdkonnaüleste keerukate probleemide lahendamiseks.

Disainmõtlemine on nii meetodika kui ka tööriistakast. Disainmõtlemise keskmes on meeskondade ühine õppimine ja koosloome. Disainmõtlemise peamised tööriistad on loovust ja süsteemsust suurendavad "töölehed", mis võimaldavad meeskondadel kiiremini jõuda "ühele lehele", kaardistades huvigruppide vajadusi, teenuse osutamise protsessi ja luues uusi innovatiivseid lahendusi, mis arvestava siht- ja sidusgruppide vajadustega. Disainmõtlemise keskmes on meeskondade ühine õppimine ja koosloome.

Kasutatavad disainitööriistad:

- Meeskonnatöö tööleht
- Visioonitööriist 5 miksi
- konteksti kaardistamise tööleht
- *Jobs-to-be-done* jõudude diagramm
- väärtuspakkumise tööleht
- seotud osapoolte kaardistamise tööleht
- seotud osapoolte huvi/mõju hindamise tööleht
- intervjuukava
- persoonaprofiil ja empaatiakaart
- kasutajateekonna tööleht
- Väärtuspakkumise püramiid
- *Lotus blossom* tööleht (inspiratsiooniõis)
- Crazy Eight tööleht
- Disainiülesande defineerimine prototüüpimise kontekstis
- *Storyboard* ehk kasutajateekonna kirjeldus
- Eelarve tööleht
- Mõõdikute tööleht
- RACI vastutusmaatriks
- KANBAN töövoovööriist.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on loonud ka teenuste disainimise tööriistakasti¹⁸, kus on samuti mitmed teenusdisaini meetodid kirjeldatud. Lisaks on MKM loonud ka teenuste arenduse nõustamiseks äripaneeli, kellega võib teenuste kujundamisel konsulteerida.

3.6 Riskide hindamine¹⁹

Eduka muudatuse juhtimise väljakutseid on mitmeid. Kõige suurem väljakutse reformi elluviimiseks on see, kui puudub poliitiline tahe tegevusi ellu viia või teha raskeid juhtimisotsuseid. Samuti, kui juhtkond ei

¹⁸ Avalike digiteenuste tööriistakast. Veebilehel: <https://digiriik.eesti.ee/protsess>

¹⁹ Riskihindamise ptk koostamisel on aluseks võetud AS PricewaterhouseCoopers Advisors poolt väljatöötatud muudatuste juhtimise ning riskihindamise teoreetiline raamistik järgnevatel analüüsidel: 1) Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti ühendamise analüüs; 2) Põllumajandusameti ning Veterinaar- ja Toiduameti tegevuse

pööra piisavalt tähelepanu muutuste juhtimise olulisele, strateegilisele kommunikatsioonile ning töötajate kaasamisele. Poliitiliste tahte puudumise korral on ametkonnal võimalik muudatuse vajadust ja probleemi olemust põhjalikumalt selgitada ning tuua esile ka teiste valitsemisalade või mõjutatud osapoolte teadmised ja ootused. Järjepidev selgitustöö on tihti alahinnatud tööriist. Kui poliitiline või ametkondlik juhtkond muudatuste vajadust siiski omaks ei võta, ei ole enamasti mõistlik nendega sel ajal jätkata. Tihti on aga vastuseisu põhjused seotud mune konkreetsema riskiga, mida saab protsessi käigus maandada:

Tabel 1. Võimalikud riskid muudatuste elluviimisel koos maandamistegevustega.

RISK	MAANDAMISMEETMED
Ühendamisest ei teki oodatavat lisandväärtust, näiteks valdkondade sünergia ei hakka ootuspäraselt tööle.	Riski maandamiseks on oluline töövaldkondade omavahelise koostöö tõhus korraldamine, sh: <ul style="list-style-type: none"> • Piisava infovahetuse, näiteks regulaarsete koosolekute korraldamine eri sidusvaldkondade võtmeisikute vahel; • Otsuste tegemise süsteemi korraldamine selliselt, et kaasatud oleks sisend vajalikest sidusvaldkondadest; • Üldiste organisatsiooni ühistegevuste korraldamine, mis toetaks nii struktuuriüksuste kui isikute tasandil võimalikult suurt teadlikkust sellest, millist tööd täpselt teised teevad (näiteks ühiste infotundide, planeerimispäevade, väljasõitude korraldamine, organisatsiooni sisemine töövarju süsteem jms); • Organisatsioonikultuuri ja käitumispõhimõtete defineerimine ja rakendamine, mis toetavad üksustevahelist suhtlemist, avatust ja koostööd (näiteks omavahelise koostöö tunnustamine; parimate koostööprojektide või koostöö edendajate premeerimine; positiivsed persoonilood töötajatest sisemises infokirjas, kus inimesed oma kogemusi ja tööülesandeid tutvustavad jne); • Füüsilise töökeskkonna disainimine selliselt, et see toetaks struktuuriüksuste koostööd (näiteks sidusvaldkondade jagatud avatud kontoripind või juhtide ühised kabinetid, jagatud puhkeruumid jms).
Teatud valdkond või teenus võib saada liiga vähe tähelepanu või ressursse.	Riski aitab maandada: <ul style="list-style-type: none"> • Tasakaalustatud strateegiline planeerimine, kus kõigi valdkondade eesmärged võetakse piisavalt arvesse; • Keskastme juhtide piisav kaasamine ja nende arvamusega arvestamine; • Läbimõeldud organisatsioonistruktuur ja eelarve, kus igale valdkonnale on suunatud piisavalt ressursse.
Füüsilise töökeskkonna võimalik halvenemine	Riski aitab maandada füüsilise töökeskkonna vajaduste põhjalik planeerimine ning kaasaegse ja vajadustele vastava kontoripinna leidmine, renoveerimine või ehitamine.
Ühendamise kulud võivad osutuda oodatust suuremaks	Ühendamise kulud aitab ette näha realistlik ühendamise aja- ja tegevuskava, kus on tehtud kõigi võimalike kulukohtade põhjalik analüüs ja planeeritud vastavad vahendid. Mõningaid kulusid, näiteks töötajate koolitamine, võib olla võimalik optimeerida organisatsiooni sisemiste ressursside abil, näiteks oma töötajatest koolitajate kasutamise või pikemaajalise koolituskava koostamine, kus mõningad kulud on võimalik planeerida näiteks järgnevasse eelarveaastasse.
Teenuse kvaliteedi võimalik ajutine langus	Riske aitab maandada: <ul style="list-style-type: none"> • Selge töökorralduse ja tööplaani olemasolu, sh näiteks protsessiskeemide koostamine, ülevaatamine ja vajalik kohandamine; • Teenuste põhjalik kirjeldamine ning kliendi vajaduste ja ootuste läbimõtlemine; • Juhtide ja töötajate kompetentside defineerimine ja piisav koolitamine uut laadi tegevuste täitmiseks; • Muutuse algusfaasis pideva toetava ja nõustava eksperdi olemasolu (nt <i>coachingu</i> ja supervisiooni meetodikate abil);

optimeerimisvõimaluste analüüs. Rahandusministeerium on täiendanud AS PricewaterhouseCoopers Advisors poolt esitatud kaardistust.

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• Regulaarne omavaheline kogemuste vahetamine ja konsulteerimine uut laadi tööpraktikate kujundamiseks ja juurutamiseks. |
|--|--|

4 ETAPP 3: Ettevalmistus

Peatükk kajastab tegevusi peale reformi läbiviimise otsuse tegemist ning enne asutamise kuupäeva.

4.1 Õigusaktide muutmise protsess

Reformi planeerimisel on väga oluline õigusaktide muudatuste protsess, mis üldjuhul määrab reformi ajakava. Arvestada tuleb seaduste ja määruste muudatustega ning uue asutuse loomisel põhimääruse ettevalmistusega. Ainuüksi asutuse nime muutus tähendab kõikide õigusaktide muudatusi ning juhul kui õigusaktide muudatused on sisulised, pikendab see ajaraami veelgi. **Uue asutuse põhimääruse jm regulatiivsete õigusaktide koostamine ja kinnitamine vastavas institutsioonis tuleb korraldada enne uue asutuse alguskuupäeva.** Arvestada tuleb mh asjaoluga, et juhul kui reform eeldab Riigikogu poolset seaduste vastuvõtmist, pole enne seaduse vastuvõtmist ümberkorralduste tegemiseks planeeritud kujul lõplikku garantiid. Soovituseks seaduste muutmisel on rakendada võimalust määrata pikem ajaraam määruste eelnõude muutmiseks (1-2 a), sel ajal kehtib õigusjärgsuse põhimõte. Teise etapina on vaja kaardistada kõik asutuste olemasolevad lepingud jms, ning otsustada nende pikendamise ja õigusjärgsuse temaatika (vt ka [ptk 4.6](#) ja [ptk 4.8](#)).

Keskkonnaameti moodustamisel lahendati vajalikud õiguslikud probleemid näiteks Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonnaametiks ühendamise seonduva Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega. Ka Politsei- ja Piirivalveameti ühendamise näitel toimus seaduseelnõude loomine ettevalmistamise etapis, sest periood Vabariigi Valitsuse kabineti otsusest kuni asutuse loomiseni oli väga pikk - pea 2 aastat (politsei ja piirivalveseaduse võttis vastu Riigikogu). Maavalitsuste reformi vaates oli eelnõu menetlemise protsess kõige kriitilisema tähtsusega.

4.2 Teenuste pakkumine ülemineku perioodil

Ühinevate organisatsioonide juhtidel koos reformi juhtrühmaga tuleb ülemineku perioodil jälgida, et teenuste pakkumine oleks efektiivne, kvaliteetne ja järjepidev olenemata reformi ülemineku perioodist. Eelkõige on oluline see asutuste puhul, kus osutatakse klientidele otseseid avalikke teenuseid. Juhtkond peab pühenduma muudatuste juhtimisel pidevale asutusesisesele ning -välisele teavitustööle ning töötajate motiveerimisele²⁰. Oluline on kaardistada ning läbi mõelda otseste avalike teenuste osutamise protsess ning tagada, et teenustel ja protsessidel oleksid kindlad omanikud ning vastutajad. Kohustus selleks tuleneb Vabariigi Valitsuse määrusest „[Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused](#)“.

Siin on oluline jälgida ka tugisüsteemide ning kõigi kriitiliselt vajalike funktsioonide poolt, et ei katkeks võimekus ülemineku perioodil põhiteenuseid pakkuda. Näiteks Haridus- ja Noorteameti liitmisel osutus tugisüsteemide ja iseäranis IT-võimekuse küsimus probleemseks, mis oleks liitmisele eelnevalt vajanud põhjalikumalt läbimõtet.

4.3 Juhi valik

Ettevalmistusfaasis, kus otsus reformi läbiviimiseks on tehtud ning uue asutuse alguskuupäev selge, peaks juhtrühm andma edasise tegevuse juhtimise ning otsuste langetamise õiguse üle uue asutuse juhile. Varasemate reformide ning Šoti reformide juhendi alusel on soovituslik, et juhi valik tehakse hiljemalt 6 kuud enne asutuse loomist, kuna tulevane juht peab juhtima muutuste protsessi ning suunama olulisi otsuseid. Juhi pädevuses peaksid enne asutuse loomist olema järgnevad tegevused: struktuuri ja eelarve kujundamine, asutuse strateegiliste suundade ning visiooni loomine lähtuvalt valdkonna kehtestatud strateegiadokumentidest ja meeskonna värbamine. Selliselt toimiti näiteks Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisel, kus Vabariigi Valitsus nimetas uue peadirektori ametisse 6 kuud enne, kui uus asutus tööd alustas (augustis lõpetas tegevuse PPA ühendamise projektimeeskond ja edasisi tegevusi juhtis PPA

²⁰ Audit Scotland (2012) Learning the lessons of public body mergers. Good practice guide. *Reformide juhendi koostamisel on alusmaterjalina kasutatud Šotimaa Riigikontrolli avaliku sektori asutuste ühendamise juhendit.*

tulevane peadirektor). Samuti oli selline korraldus 2017. aastal toimunud muudatuste eestvedamisel ühishoonesse paikneva viie ministeeriumi tugiüksuse ning 1.01.2018 tööd alustanud Eesti Geoloogiateenistuse loomisel. Teenistusele valiti tulevane juht ning asutuse loomise projektijuht ametisse enam kui kuus kuud enne asutuse loomist.

Juhi kõrvalolevaks taustajõuks võib ühe variandina kaaluda tähtajalise muudatuste juhi kaasamist. Muudatuste juht võib tegutseda osaliselt uue juhi kõrval vastavalt vajadustele nt valdkonnapõhiselt.

4.4 Visiooni ja missiooni sõnastamine

Uus juht koos oma meeskonnaga peab looma organisatsioonile selge visiooni, ühised eesmärgid ning kirjeldama nende saavutamise. Visioon peaks juba varajases faasis mõjutama kõiki olulisi otsuseid, sest töötajad peavad aru saama, mida nendelt oodatakse ja mis on nende roll uues organisatsioonis. Samuti peab olema selgelt defineeritud, mida reformiga soovitakse saavutada, et hilisemas faasis oleks võimalik eesmärkide täitmist hinnata (vt täpsemalt [ptk 6](#)). Näiteks Maamajanduse Infokeskuse liitmisel Põllumajandusuuringute Keskusega oli väga selge sõnum see, et kahe asutuse kokkupanemisel on ootus suuremale sünergiale ning see ootus oli väga selgelt sõnastatud ja kommunikeeritud.

Missiooni²¹ sõnastus peaks organisatsiooni kontekstis eelkõige selgitama, „kes me oleme ja millega me tegeleme“. Missioon võiks vastata küsimustele, mida ja kelle jaoks organisatsioon teeb ning milline on organisatsiooni poolt loodav väärtus.

Visioon on suunatud eesmärgile, kuhu organisatsioon soovib välja jõuda. Visioon peaks kirjeldama, kuhu on organisatsioon jõudnud siis, kui kõik püstitatud eesmärgid on saavutatud, näiteks kus ollakse 5 või 10 aasta vaates.

Missiooni ja visiooni sõnastused ei tohiks olla liiga üldised. Selle kontrollimiseks aitab näiteks küsimus, mis teeb need laused just sellele organisatsioonile omaseks, ehk mis on need tunnused, mille poolest sõnastatu ei võiks sobida näiteks iga teise organisatsiooni missiooniks või visiooniks.

Uue organisatsiooni või struktuuriüksuse visioon oleks mõistlik kokku leppida enne asutamiskuupäeva. Näiteks Šotimaa uue organisatsiooni *Skills Development Scotland* moodustamisel lepiti pikaajaline visioon kokku alles 6 kuud peale asutamiskuupäeva ja sellest tulenevalt kinnitati organisatsiooni uus juhtimissüsteem ja äriplaan alles 2 aastat peale asutamiskuupäeva²². Visiooni varajane määratlemine võimaldab uues asutuses alustavatel töötajatel esimesest päevast alates selle saavutamise nimel tööle hakata. Küll aga on ka Eestis näiteid, kus strateegilised eesmärgid on kokku lepitud ja sõnastatud alles organisatsiooni moodustamise järgselt uue juhtkonna poolt (nt Keskkonnaamet). Seevastu nt Eesti Geoloogiateenistuse moodustamisele eelneval 6-kuusel perioodil oli uue asutuse juhi üheks olulisemaks tegevuseks asutuse visiooni loomine ja tegevuskava koostamine. Asutuse juht koostas enne asutuse loomise kuupäeva põhjaliku tegevuskava mustandi, mis asutuse käivitamisel koos uute töötajatega üle vaadati. Tegevuskava dokumendis sisaldus nii 5-aastane strateegiline tasand kui ka detailsem aastane tegevuskava. Asutus alustas tegevust jaanuaris 2018 ning tegevuskava kiideti nõukogus heaks 9. veebruaril 2018.

4.5 Ühendameti struktuuri valimine ja kinnitamine²³

Loodava asutuse juhil tuleb langetada valik organisatsiooni struktuuri moodustamiseks, arvestades erinevate mudelite võimalike riskide ja kasudega. Üldiselt tehakse valik valdkonna- või protsessipõhise

²¹ *Missiooni ja visiooni kirjeldamisel on aluseks võetud AS PricewaterhouseCoopers Advisors 2018, „Tehnilise Järelevalve Ameti ja Tarbijakaitseameti analüüs“, lk 72.*

²² *Audit Scotland (2012) Learning the lessons of public body mergers. Good practice guide. Reformide juhendi koostamisel on alusmaterjalina kasutatud Šotimaa Riigikontrolli avaliku sektori asutuste ühendamise juhendit.*

²³ *Peatüki koostamisel on aluseks võetud AS PricewaterhouseCoopers Advisors 2018, „Tehnilise Järelevalve Ameti ja Tarbijakaitseameti analüüs“ ja Lauri Tabur, Ott Lumi, Agu Uudelepp (2010) „Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs“. Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 (9)*

struktuuri vahel või luuakse maatriksstruktuur. **Protsessipõhine struktuur** eeldab suuremaid ümberkorraldusi, kuid taotleb genereerida sünergiaid sarnaste tegevuste ja kompetentside koondamisest ühte struktuuriüksusesse ning erinevate asutuste struktuuri „silotornide lõhkumist“. **Valdkonnapõhine struktuur** eeldab üldjuhul väiksemaid ümberkorraldusi ning tugineb eelkõige valdkonnapõhise ülesehituse loogikale ning tavapäraselt säilitab suures osas kummagi ameti senise ülesehituse. **Maatriksstruktuur** on enamasti kombinatsioon eelnimetatutest. Maatriksstruktuuri iseloomustab maatriksis olevate struktuuriüksuste omavaheline mõlemasuunaline koordineerimine, koostöö ja aruandlus.

Soovituslik on teha raskemad ümberkorraldused struktuuris kohe asutuse moodustamisel ning valida pigem protsessipõhine- või maatriksstruktuur eesmärgiga suurendada muudatuse läbi teinud organisatsioon sidusust. Samuti on oluline vältida kunstlike silotornide tekkimist erinevate valdkondade ning üksuste vahel, kuna see pärsib ühtse organisatsioonikultuuri tekkimist.

Politsei-ja Piirivalveameti ühendamise näitel muudeti valdkonnapõhine struktuur tegevuspõhiseks alles 2014. aastal ehk 4 aastat peale ühendasutuse loomist. Tegevuspõhine lähenemine tähendas osakondade moodustamist teenuste alusel. 2010. aastal otsustati valdkondliku struktuuri kasuks ning seniste ametite baasil moodustati osakonnad ja tsentraliseeriti tugitegevused. Kriitikud toovad esile, et elluviimise käigus muundus algne idee, luua uut alustel toimiv organisatsioon, protsessiks, mille käigus olemasolevad organisatsioonid pandi kunstlikult kokku. PPA lähenemine oleks pidanud baseeruma koheselt tegevustel ja teenustel, mitte asutustel. Reformi esialgne idee nägi ette teenuselementide, jõustruktuuride ja planeerimise koondamist, kuid tulemusena säilitas iga amet põhiolukorras oma struktuuri.

Keskonnaameti moodustamisel kujundati struktuur maatriksstruktuurina ettevalmistuse etapis ja seda kirjeldati põhjalikult uues põhimääruses. Seejuures oli struktuur kohati kirjeldatud liiga detailselt, mis kujunes hiljem optimaalse töökorralduse tagamisel takistuseks. Seega on soovituslik põhimääruse muutmisel sisse jätta teatud paindlikkus struktuuri muudatusteks.

Nt 2018. aasta jaanuaris moodustatud **Eesti Geoloogiateenistuse struktuur**, ametijuhendid ja sisemine töökorraldus on koostatud põhimõttel, et osakondade vahel ei oleks barjääre. Geoloogiateenistusse valitud uued võtmeisikud on optimistlikud, et organisatsioon selliselt ka jätkusuutlikult tööle hakkaks ning soodustaks valdkonnapõhist silotornide kaotamist. Silotornide lõhkumise põhimõtte suurendab tõenäosust uue organisatsiooni sidusamaks muutmisel, kuid seejuures tuleb organisatsiooni teenustest tulenevalt kindlasti arvestada asjaoludega, et järelevalve oleks lahus lubade menetlusest ja/või nõustamistegevusest. **Näiteks Terviseameti loomisel** eraldati huvide konflikti vältimiseks asutuse muu tegevus järelevalvest.

Samuti on oluline, et struktuuri muudetakse kui ühinemise järgselt tekib selleks vajadus. **Tehnilise Järelevalve Ameti** töötajate seas 2017. aastal tehtud küsitluse kohaselt on TJA struktuuris vastutused ja rollid segased, sest struktuur lähtub varasemast kolme asutuse liitumisest ligi 10 aastat tagasi. Selle tulemusena võib ka organisatsioonikultuuri tasandil tajuda endise kolme ameti olemasolu ning sisuline töö ühildamine on jäänud pigem väheseks. Täna nähakse vajadust osakondade restruktureerimise järgi, sest struktuur saaks olla loogilisemalt üles ehitatud nii, et töö omavahel seotud teemavaldkondades toimiks tihedamas koostöös.

4.5.1 Tugitegevuste konsolideerimine

Struktuuri ülesehitamisel on mõistlik tugitegevused koheselt konsolideerida, sest see ühtlustab asutuste praktikaid. Tõenäoliselt suurendab administratiivsete tegevuste ühendamise ka pädevust erinevates kompetentsides nagu õigus, personalivaldkond, IT jne. Paralleele saab siinkohal luua **Riigi Tugiteenuste Keskuse hankeüksuse** loomise ning **ministeeriumide ühisosakonna** loomisega. Esialgne tugitegevuste tööle rakendumine vajab sisseelamise aega.

4.6 Töötajate värbamine, üleviimine, koondamine ning palgasüsteemi ülesehitamine

Ettevalmistav periood asutuse moodustamise otsusest kuni uue asutuse alustamiseni on aeg, mil uus juht saab rakendusanalüüsi tulemusel vastu võtta järgnevad otsused: kui palju inimesi on tarvis uue asutuse põhi- ja tugiprotsesside läbiviimiseks, milliste oskuste ja kompetentsidega peaksid töötajate profiilid olema ning milline on optimaalne juhtimistasandite ja juhtide arv. Samuti tuleb otsustada millised ametikohad jäävad olemasolevatest organisatsioonidest alles, st tuuakse uude asutusse üle, millised ametikohad koondatakse ning millised on lisanduvate ametikohtade profiilid.

Palgaskaala (sh erinevate asutuste palgatasemete ühtlustamine) peab olema paigas enne kui uus asutus tööle hakkab. Kõige olulisem põhimõte millest juhendada on see, et töötaja töökeskkond, töötasu, hüved ning muu motiveerimissüsteem ei tohi liikuda vähenemise suunas, reform peab kaasa tooma hüvede ühtlustamise või hüvede paremuse suunas liikumise, et säilitada töötajate motivatsioon. Seda on võimalik enamasti teha siis, kui ühendamiseiga toimub optimeerimine ning töötajate koguarvu vähendamine. Uues loodavas asutuses tuleks koheselt läbi viia ametikohtade hindamine ning teha seejärel ettepanekud palgapoliitika ühtlustamiseks.

Kõrgelt kvalifitseeritud ja motiveeritud tööjõu olemasolu tagamiseks tuleb lähtuda töötajate tasustamisel asutuste eelnevast palgaanalüüsist ning sarnaste tööperede turu keskmisest tasemest. Turu keskmise taseme osas annab indikatsiooni näiteks Rahandusministeeriumi poolt tellitav uuring „Riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste palgauuring“.

Kui on välja selgitatud, mida loodav asutus töötajatele pakkuda saab, on **sobiv aeg töötajatega läbirääkimisteks**. Läbirääkimised on vaja pidada kõigi üle tulevate töötajatega. Olulist rõhku tuleb pöörata töötajate koolitamisele uue organisatsiooni, töökeskkonna ning uute tööülesannete valguses. Näiteks Geoloogiateenistuse juht organiseeris enne organisatsiooni loomise kuupäeva selleks hetkeks väljavalitud osakonnajuhatajatele juhtimisteemalise koolituse, mis oli tulevast tööd silmas pidades äärmiselt kasulik ning samas ühtlustas keskastmejuhtide taset.

Suuremahuliste reformide puhul on tavapärane, et paljud keskastmejuhid jätkavad juhupositsioonil ka uues organisatsioonis, kuid seejuures võivad nende tööülesanded uues organisatsioonis muutuda. Nendele ametikohtadele, millel töötajad jätkata ei soovi või kui luuakse uue profiili ning kompetentsivajadustega ametikohad, tuleb **korraldada konkursid**. Näiteks Geoloogiateenistuse ettevalmistusperioodil värbas tulevane asutuse tippjuht personali juba 9 kuud enne asutuse alguskuupäeva. Esimesed kohtumised personali valiku osas toimusid aprillis ja mais 2017 ning viimased detsembris 2017. Geoloogiateenistus alustas 1. jaanuaril 2018 tegevust 35 inimesega Rakveres.

Lisaks värbamisele tuleb ettevalmistaval perioodil tegelda ka **ametijuhendite, töökordade ning töölepingute koostamisega**. Otsustada tuleb töötajate jaotus uue organisatsiooni struktuuri sees ning saavutada kokkulepped töötajatega, kelle ülesanded reformi järgselt muutuvad. Viimastega tuleb läbi arutada palgavajadused ja asutuse võimalused.

Kui tegemist on reformiga, millega kaasneb **ametikohtade koondamine**, siis on oluline inimestele pakkuda tuge ka organisatsioonist väljumisel. Maksu- ja Tolliameti näitel on soovituslik organiseerida nõustamine või pakkuda lahkujatele mõnd praktilist ning töötajale sobivat koolitust tööjõuturule naasmiseks. Ka Keskkonnaagentuuri moodustamisel korraldati lahkuvatele töötajatele Töötukassa poolt temaatiline loeng. Eriti kriitiline on toe pakkumine organisatsiooni staažikatele töötajatele.

4.7 Organisatsiooni nimi

Pika ajaloo ja erinevate traditsioonidega organisatsioonide ühendamisel kerkib paratamatult üheks võtmeküsimuseks see, kuidas ühendada mittemateriaalset ning identiteediga seonduvat. Kultuurilist aspekti väljendab tavapärane vaidlus organisatsiooni nime osas. Ühise nime valimine erinevate osapoolte

vahel vajab läbirääkimist ning kompromissi saavutamist²⁴. Nime olulisust ei saa alahinnata, kuna see on oluline alus uue organisatsiooni identiteedile. Uue asutuse identiteedi loomine on ajamahukas ning inimressurssi nõudev protsess. Nime muutus eeldab kogu visuaalse identiteedi, välis- ja siseveebi, domeeni, dokumendiblankettide jne muudatusi.

2009. aastal moodustati Kiirguskeskuse, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja kohalike keskkonnateenistuste liitmisel uue nimega asutus – Keskkonnaamet, kuna toimus oluline valdkonna organisatoorne konsolideerimine. 2021. a Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni liitmisel sooviti järelevalvetegevusele anda pigem klientide nõustamise fookus, mistõttu valiti Keskkonnaameti nimi. Võimalik on ka läbi viia nimekonkurss ühendatavate ametite töötajate hulgas, mis samuti annab juurde protsessi kaasatuse tunnet.

4.8 Asutusesisese töö korraldamine

Koostada tuleb ka asutusesisest tööd reguleerivad dokumendid (nt asjaajamiskord, hankekord jne) ning seeläbi kujundada organisatsiooni sisekontrollisüsteem. **Sisekontrollisüsteem** on terviklikult läbi mõeldud ja kujundatud tegevus- ja juhtimisprotsesside süsteem, mis tagab reeglipärase, ausa ja kontrollitava valitsemise, tegevuse seaduslikkuse, vahendite eesmärgipärase ja tõhusa kasutuse ning korruptsiooni ennetuse²⁵.

Alustaval asutusel on hea võtta aluseks või paluda abi asutusesiseste dokumentide koostamiseks oma haldusala kureerivalt ministeeriumilt. Näiteks Geoloogiateenistuse moodustamisel võeti asutuse sisemise töö korraldamiseks vajalikud dokumendid (arenguvestluste pidamise kord, telefonide ja autode kasutamise kord, motivatsioonisüsteemi kujundamise põhimõtted jm) suures osas üle Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt ning kohandati Geoloogiateenistusele sobivaks. Organisatsiooni sisemise töö korraldamine sõltub suuresti asutuse eripäradest, sh kui palju tööprotsesse on õiguslikult reguleeritud, milline on personalipoliitika kaugtöö osas, milliseid tugiteenuseid osutab Riigi Tugiteenuste Keskus jne. Geoloogiateenistusel oli oluline, et sisekorraeeskirjas sisalduksid muuhulgas ka kaugtööreeglid, sest peakontor loodi Rakverre ning mitmed töötajad teevad tööd mõnes teises asukohas.

Samuti on oluline otsustada ühise IT teenusepakkuja valik ning kaardistada IT varade inventuuri vajadused. Lisaks on tähtis tegeleda ühise dokumendihaldussüsteemi, siseveebi võimaluste väljatöötamise ning sisutegevuseks vajalike infosüsteemide integreerimisega. Asutused, kellel on oma IT üksus võiks kaaluda üleminekut mõnele kesksele IKT teenuse pakkujale, nt RMIT või RIK.

5 ETAPP 4: Elluviimine: tegevused alates asutamisest

Muudatuste juhtimise tsükli järgneb eelnevatele etappidele elluviimise ehk „kinnistamise“ faas. See tähendab, et rakendatud muutused kinnistatakse, et tagada nende jätkusuutlikkus integreerides eelnevad väärtused ja normid uutega.

5.1 Väärtused ja organisatsioonikultuur

Elluviimise etapis on oluline pöörata tähelepanu organisatsiooni kultuuridest tulenevate eripärade tuvastamisele ja nende juhtimisele. Reformi ettevalmistamine ja elluviimine sisaldab endas suurel hulgal administratiivsete küsimuste lahendamist, kuid esialgselt pehme tegevusena tunduv väärtuspõhisus ja

²⁴ Lauri Tabur, Ott Lumi, Agu Uudelepp (2010) „Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs“. *Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 (9)*

²⁵ Vt ka Rahandusministeeriumi juhendit „Sisekontrollisüsteemi rakendamine“ (2023) <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteet>

organisatsioonikultuur on tegurid, mis määravad organisatsiooni sidususe ja identiteeditunde töötajate seas.

Terviseameti ühendamise kogemus näitas, et reform mõjutas organisatsioonikultuuri olulisel määral ning uute kommetega harjumine oli aastatepikkune protsess. Ameti esindajad kinnitavad, et alles 5 aastat peale reformi, on kõik ühinemise raskused ja vastuseis ununenud.

Keskonnaagentuuri alustamine tõi juhtidele kaasa mitmeid väljakutseid: järjepidevat tööd inimestega uuenenud rollide omaksvõtmiseks, uute meeskondade kinnistamist erinevate meeskonnakoolitustega, juhtidele seatud ootuste ja rollide defineerimist, uuenenud eesmärkide kinnistamist, töörahu taastamist ning tegevuste korrastamist, mis ühes osas oli tingitud isikupõhistest lahkumistest, kellega koos lahkus ka teemavaldkonna ainupädevus, kuid mis lõpptulemusena võimaldas tegevuste ja teenuste uuesti ülesehitamist läbipaistval kujul.

Keskonnaameti uue organisatsiooni tööle rakendamise järgselt sai ühtse organisatsioonikultuuri kujundamine uue juhtkonna üheks põhiliseks ülesandeks. Ettevalmistusfaasis ei pööratud piisavalt tähelepanu sellele, millist mõju avaldab muudatus organisatsioonikultuurile ning sellest tulenevalt avaldusid kultuurikonfliktid, mida võimendas sisemist õiglust riivav ebahühtlane palgatase erinevate asutuste vahel.

Politsei- ja Piirivalveameti üheks suurimaks takistuseks kogu ametite ühendamisele said organisatsioonikultuuriga seotud teemad nagu organisatsiooni visioon ja väärtused. Politsei- ja Piirivalveameti liitmisprotsessis toimus tsiviilorganisatsiooni, militaarorganisatsiooni ja politseiorganisatsiooni kultuuride põrkumine. Nii Politsei- kui ka Piirivalveametil olid ajalooliselt väljakujunenud traditsioonid, mis said väga kiiresti vastuolude põhjuseks. Planeerimise faasis ei olnud visiooni ja väärtustega tegelemine prioriteet. Peamise põhjusena toodi välja ajapuudus ning administratiivülesannete hulk, mistõttu puudusid vajalikud ressursid visioneerimiseks. Visiooni seadmisel oleks pidanud juures olema kohe uue asutuse peadirektor ja juhtkond, kes kinnitati alles muutuse lõpu faasis. Algetapis üritati panna paika organisatsiooni visiooni, mille käigus ametite peadirektorid esitlesid oma organisatsioonide visioone, et neid ühendada ja moodustada neist tervik. Paraku jäi antud ettevõtmine siiski takerduma. Esiolgu tegeleti pigem organisatsioonikorralduslike küsimustega, protsesside arendamisega ja koostöö suurendamisega.

Maksu- ja Tolliameti reformide läbiviimise kogemus demonstreeris, et mida lühem on aeg nn vanast-uude üleminekul, seda kiiremini suudab organisatsioonikultuur jälle normaliseeruda.

5.2 Sisekommunikatsioon

Sisekommunikatsioon on väga oluline ka reformijärgselt. Selleks võib olenevalt organisatsiooni suuruselt, kasutada siseveebi, infokirju, töötajate iganädalast koosolekut, juhtkonna koosolekuid või muid meetodeid. **Politsei- ja Piirivalveamet** annab alates 2010. aastast välja ajakirja Radar²⁶, mis on Politseilehe ja Piirist Piirini järelkäija. Ajakiri kirjutab ameti inimestest ja nende tegemistest. Seal kajastuvate lugude kaudu on võimalik kujundada organisatsioonis ühiseid väärtusi, jagada juhtkonnapoolset tunnust erinevate valdkondade saavutuste üle ja levitada sisekommunikatsiooni sõnumeid suure organisatsioonis, kus kokkupuude erinevate tasandite vahel ei ole niivõrd tavapärane kui väiksemas organisatsioonis.

Sisekommunikatsiooni olulisust ilmestab Politsei- ja Piirivalveameti kaasuses näide Riigikontrolli auditist, mis tõi välja, et hilises ettevalmistamise etapis ning varases elluviimise faasis ei olnud muutuste läbiviijad piisavalt tähelepanu pööranud sisekommunikatsiooni ja organisatsiooni teadlikkusega seotud teemadele. Auditist selgus, et 34% töötajatest ei olnud kursis liitumise põhjustega. Samuti toodi välja, et enamuse

²⁶ Ajakiri Radar kättesaadav siit: https://issuu.com/ajakiri_radar

organisatsioonis olevatest inimestest ei osanud välja tuua ühtegi positiivset muutust, mida asutuste liitmisprotsess oleks kaasa toonud.

Oluline instrument sisekommunikatsioonis on ka siseveeb. Oluline on, et organisatsioon töötajate teavitamisel infot operatiivselt jagaks. Samuti on sisekommunikatsiooni üks peamisi põhimõtteid, et enne avalikkusele informatsiooni jagamist on oluline informatsiooni jagada asutuse sees.

5.3 Protsesside kaardistamine ning parendamine²⁷

Protsessikaardistuse käigus kirjeldatakse eesmärgi saavutamiseks vajalikud tegevused, osapooled, nende vahelised seosed ja toimimisloogika. Kui organisatsioonis ei ole varem protsesside kaardistamisega tegeletud, siis on hea võtta aluseks Ernst & Young 2013. aastal koostatud juhendmaterjal „Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat“.

Üldjuhul on asutuse loomise ettevalmistavas faasis juba kokku lepitud olulisemate põhiprotsesside toimimise põhimõtted. Reformijärgselt võib aga ilmnedas nendes protsessides kitsaskohti, mistõttu on vajalik koondada protsessijuhtide kaudu erinevate protsesside kitsaskohad ning leida lahendused parenduseks. Ka siinses etapis on oluline teenusdisaini põhimõtteid järgida ning teenustele ja protsessidele mõelda teenuse kasutaja vaatest. **Haridus- ja Noorteameti** liitmise järgselt tunnistasid erinevate valdkondade juhid, et kuigi sisutegevustel kohati suurt sünergia ei nähtud, siis leiti selgelt ühine klient ja suudeti teenuste kogumit paremini mõtestada kasutaja vaatest. **Keskkonnaagentuuri** reformi juurutamise faasi kogemus näitas selgelt, et elluviimise etapis tulevad välja planeerimisfaasis tehtud vead ning on õige aeg teha vajalikud korrigeerimised. **Nende** kogemus muutuste elluviimise perioodil näitas positiivse tulemina tegevuste korrastumist - sarnased tegevused said koondatud ühtse juhtimise alla, fookus asetati väga selgelt põhitegevusele ning sellega seoses said maandatud ka isoonipõhised kompetentsiriskid.

5.4 Juhtimissüsteemi loomine²⁸

Organisatsiooni terviklik juhtimissüsteem (vt täpsemalt tööriistakastist ptk 3) fikseerib raamistiku ja tsükli, millele organisatsioon toetub oma teenuste/protsesside juhtimisel ja töö planeerimisel. Juhtimissüsteemi kirjeldus võimaldab viia juhtimissüsteemi tervikpildi kõigi teenistujateni.

Juhtimissüsteemi ülesehitamisel ning asutuse kvaliteedijuhtimise põhimõtete sõnastamisel võib lähtuda näiteks tervikliku kvaliteedijuhtimise (ingl.k. *TQM, Total Quality Management*) printsiipidest, ISO 9001 standardi üldpõhimõtetest, avalikule sektorile väljatöötatud organisatsiooni täiuslikkuse mudelist CAF²⁹ (ingl.k. *Common Assessment Framework*) ja/või LEAN juhtimise põhimõtetest.

Juhtimissüsteem võiks lähtuda kvaliteedijuhtimise ühe peamise printsiibi - *Demingi* ringi ehk pideva parendamise tsükli loogikast.

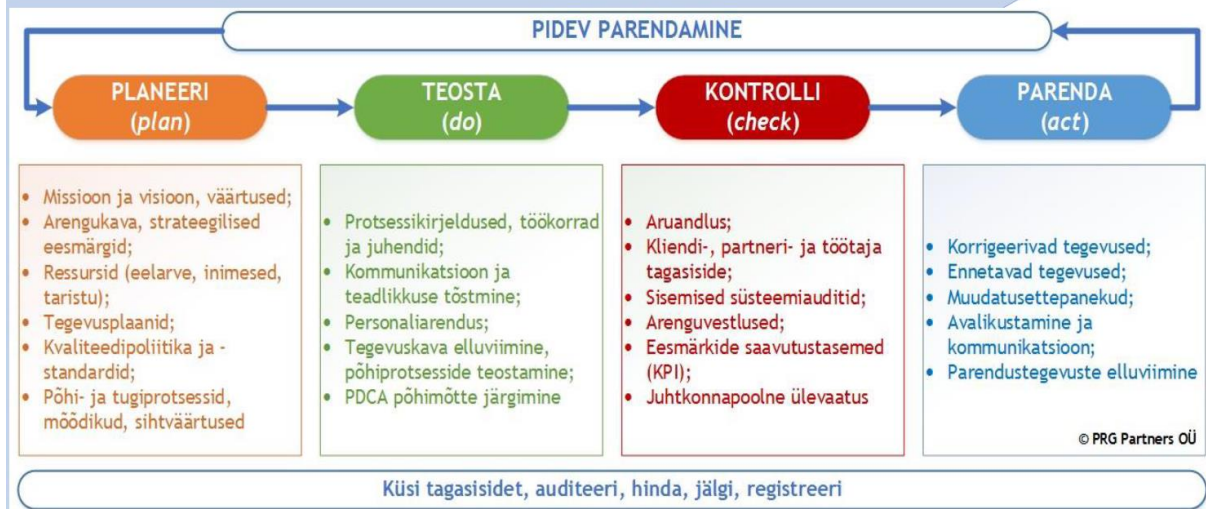
²⁷ Peatüki koostamisel on aluseks võetud Ernst & Young Baltic AS (2013) Avaliku sektori äriprotsessid: Protsessianalüüsi käsiraamat. Kättesaadav:

https://www.mkm.ee/sites/default/files/protsessianaluusi_kasiraamat.pdf

²⁸ Juhtimissüsteemi loomise ja juhtimise aastakella sisseviimise peatükis on aluseks võetud PRG Partners OÜ juhtimissüsteemide väljatöötamise projektid Maaeluministeriumis, Põllumajandusametis, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametis, Rahvusraamatukogus ning Eesti Rahva Muuseumis.

²⁹ CAF hindamismudel (2020) on kättesaadav Rahandusministeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/media/466/download>

P D C A tsükel asutuse juhtimissüsteemis



Joonis 9. Pideva arendamise tsükel asutuse juhtimissüsteemis. Autor: PRG Partners.

Juhtimissüsteemi kirjeldamisel tuleb läbi mõelda ja fikseerida olulisemate juhtimistegevuste ajaline järjestatus ehk luua juhtimissüsteemi aastakell. Aastakellal saab fikseerida, millal alustatakse näiteks arenguestluste läbiviimise, tööplaani ja eelarve koostamisega ning mis hetkedel antakse eesmärkide saavutamise osas tagasisidet töötajatele.

Keskonnaagentuuri reformimisel tegeleti nende tegevustega süstemaatiliselt ning jagati asutusesisesed nõupidamised erinevatesse tüüpidesse, kirjeldati osapooli ning seda milliseid otsuseid vastu võetakse ning kus on materjalid kättesaadavad. Selliselt tuleks juhtimissüsteemi dokumendis ära kirjeldada ka teised olulised valdkonnad: teenuste ja protsesside arendamine, personalijuhtimine ja arendamine, riskijuhtimine ja sisekontrollisüsteem, arengukava, tööplaanide ja eelarve koostamise korraldamine, juhtimissüsteemi juhtkonnapoolne ülevaatus. Aastakella rakendamine organisatsioonis toob kaasa ka süsteemi parema jälgitavuse.

Riigi strateegilises raamistikus pole organisatsioonipõhist arengukava määratletud, küll aga annaks selle olemasolu ja seostamine valdkonna ja programmi eesmärkidega võimaluse suunata organisatsioonide arengut Eesti 2035s sõnastatud riigi pikaajaliste sihtide saavutamiseks.

6 ETAPP 5: Järelhindamine

Järelhindamise etapi eesmärgiks on saada ülevaade toimunud muutuste tulemuslikkusest, eesmärgipärasusest ja kõrvalekalletest. Eestis läbiviidud suuremahuliste reformide kogemus on näidanud, et üldjuhul süsteemset järelhindamist reformide järgselt läbiviidud ei ole. Eelkõige on järelhinnata tehtud rahalisest kokkuhoiust, detailne kvalitatiivne tulemuslikkuse hindamine on olnud pigem teisejärguline.

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise järgselt läbiviidud Riigikontrolli auditis³⁰ on välja toodud, et ühendamine tõi kaasa olulise vähenemise tugiteenistujate seas (perioodil 2008-2015 vähenes tugiteenistujate arv 56%), mis ei olnud otseselt ühendamise eesmärk. Küll aga ei ole võimalik järelhinnata mõõdikutepõhiselt kvaliteedi kasvu teenuse osutamise seas, kuna eesmärkide sõnastamisel ei töötatud välja mõõdikuid tulemuslikkuse hinnangute andmiseks.

³⁰ Riigikontrolli auditi (2016) Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kulgu ja tulemuslikkust. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2383/Area/20/language/et-EE/Default.aspx>

Enamike ümberkorralduste puhul on jälgitud reformi eesmärkide täitmist üldises plaanis, sh varade ja ressursside (autopark, hooned, personal jmt) kokkuhoidu. Surve eelarvelistele vahenditele on olnud ka üks ajenditest reformide (konsolideerimiste) läbiviimiseks, kuigi reaalsuses on pidevalt juurde tekkivate ülesannete valguses rahalist säästu asutustel keeruline (kui mitte võimatu) saavutada. 2021.a ühendamise näitel võib öelda, et ühelt poolt on eesmärgiks olnud tegevuste optimeerimine ja kvaliteedi parandamine teenuste osutamise vaates (sh teenuste suurem sünergia ja lihtsustamine kliendi vaates), kuid seejuures peab eelnevalt kokku leppima, kuidas hinnata protsessi kvaliteedijuhtimise, protsesside juhtimise, finantsjuhtimise, tulemusjuhtimise võtmes.

6.1 Esmane järelhindamine 6 kuu möödudes, efektiivsuse hindamine 3 aasta pärast³¹

6 kuud peale reformi tuleks läbi viia esmane järelhindamine, mille käigus analüüsida ühinemisel saadud õppetunde, hinnata strateegiliste eesmärkide saavutamist ning seda, kas ühinemisejärgne tegevus tagab pikaajaliste eesmärkide saavutamise. Järelhindamise tulemused peaks kindlasti kirjalikult dokumenteerima.

Samal ajal tuleb arvestada, et pool aastat või aasta peale reformi on veel vara organisatsiooni toimimise protsessile põhjendatud hinnanguid anda. Senine kogemus suurte organisatsioonide reformimisel on näidanud, et hinnanguid seatud eesmärkide saavutamise efektiivsuse osas saab anda alles siis, kui organisatsioon on läbinud vähemalt paar eelarve planeerimise protsessi, ehk siis minimaalselt kaks aastat peale reformi läbiviimist. **Seetõttu tuleks umbes 3 aastat pärast organisatsiooni asutamist/ümberkorraldamist viia läbi põhjalikum järelhindamine**, kus analüüsida reformiga saavutatud mõju ning lõplikult anda hinnang selle kohta, kas saavutatud eesmärgid on täidetud.

Järelhindamine võib tugineda erinevatele meetodikatele, kuid eesmärgi saavutamise hindamise meetodika oleks mõistlik kokku leppida juba eesmärkide seadmise faasis (vt täpsemalt [ptk 2.5](#)). Järelhindamise raames tuleb anda **hinnang ressursside kasutusele**. Reformi ettevalmistamise faasis planeeritud ühekordseid kulusid ning organisatsiooni toimimise jooksvateks kuludeks planeeritud ressursside kasutamist tuleks võrrelda tegelike kuludega. Kui erinevused on suured, tuleks välja tuua nende tekkimise põhjused ning kohtades, kus reaalsed kulud olid oluliselt suuremad planeeritud kuludest, tuleks analüüsida, kas võeti kasutusele kõik meetmed eelarve suurenemise kontrolli all hoidmiseks või oleks saanud teha rohkemat. Hinnates ressursside kasutamist 6 kuud peale reformi elluviimist, on võimalik vastavalt analüüsi tulemustele tegevusi korrigeerida selliselt, et efektiivsuse hindamisel 3 aasta möödudes need kõrvalekalded nii suures määras ei kajastuks.

6.2 Organisatsiooni arendamine pärast reformide elluviimist

Nagu on tõdetud riigieelarve baasseaduse muutmise väljatöötamiskavatsuses (2023), puudub hetkel kokkulepitud mehhanism riigiasutuste arengu suunamiseks. **Organisatsiooni arengukava** pole kirjeldatud riigi strateegilises raamistikus, mistõttu pole organisatsioonilises vaates sageli seatud arengueesmäärke. Üha enam organisatsioone siiski näeb lisaks valdkondliku arengukava vajadusele ka väärtust organisatsiooniliste arengusuundade kokkuleppimises, kuigi konkreetsed lähenemised võivad asutuse eri erineda. Organisatsiooni arengukava koostama asudes tasub kindlasti uurida teiste asutuste praktikaid ja õppetunde sellest protsessist.

Pärast reformide/muutuste läbiviimist ja järelhindamisi on organisatsioonis kindlasti vajalik juhtimissüsteemi planeerida **kvaliteedi hindamise protsess**. Üks lihtne harjutus, mis peaks olema kõigile asutustele jõukohane, on kaardistada oma asutuses hetkeolukord mõne juhtimissüsteemi standardse sisukorra lõikes³² ja hinnata iga kriteeriumi puhul, kus organisatsioon asub ja milline peaks olema oodatav

³¹ Järelhindamise ptk 6.1 koostamisel on aluseks võetud Audit Scotland (2012) Learning the lessons of public body mergers. Good practice guide ning Lauri Tabur, Ott Lumi, Agu Uudelepp (2010) Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs. *Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 (9)*

³² Näiteks ISO 9001:2015 peatükid on 1) organisatsiooni kontekst, 2) eestvedamine, 3) planeerimine, 4) tugiprotsessid, 5) toimimine, 6) toimimise hindamine, 7) parendamine.

tulevikuseisund. Avaliku sektori asutustele disainitud juhtimiskvaliteedi ühtne hindamismudel CAF³³ on samuti lihtne ja tasuta kättesaadav mudel organisatsioonilise täiuslikkuse hindamiseks, mille üheks osaks on asutuse sisene parendusvõimaluste kaardistamine. Et organisatsioonis säiliks motivatsioon enesehindamise regulaarseks läbiviimiseks on ülioluline parendusettepanekute elluviimine, mis eeldab juhtkonna ja võtmeisikute pühendumust. Uut hindamise protsessi pole asjakohane ette võtta enne seda kui enamus (tööplaani võetud) eelnevast protsessist tulenevaid ettepanekuid on ellu viidud. Samas, kvaliteedi hindamine pakub eelkõige väärtust kui see on regulaarne ja juurdunud protsess organisatsioonis, mistõttu on mõistlik hindamise samm ca 2-3 aastat.

³³ CAFi mudel määratleb 9 peamist kriteeriumit, mida analüüsida: 1) eestvedamine, 2) strateegia ja planeerimine, 3) töötajad, 4) partnerlussuhted ja ressursid, 5) protsessid, 6) kodanikele / klientidele suunatud tulemused, 7) töötajate tulemused, 8) sotsiaalse vastutuse tulemused, 9) toimivuse võtmetulemused. CAF mudel 2020 on kättesaadav Rahandusministeeriumi kodulehel: <https://www.fin.ee/media/466/download>

7 Suuremahuliste reformide näited

Tabel 5. Suuremahuliste reformide näited.

Aasta	Organisatsioon	Millised organisatsioonid ja üksused liideti?	Reformi ajend ja eesmärk
2004, 2008, 2012	Maksu- ja Tolliamet	Maksuamet ja Tolliamet.	<p>2004 - Maksuameti ja Tolliameti ühendamine ühisametiks, mille ajendiks oli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Eesti liitumine Euroopa Liiduga, mis tõi kaasa tolliameti muutuvad tegevused; 2. Mõlemates asutustes olid planeeritud suuremad struktuurimuudatused, mis tõi lauale asutuste liitmise; 3. Kulude kokkuhoid ühisvisjonide, optimeeritud teenindusvõrgu, ühiste uurimis- ja jälitustoimingute, konsolideeritud hangete, materiaalsete ressursside parema kasutamise ja halduskulude arvelt ning dubleeritud arendus- ja tugitegevuste ja rahvusvahelistes organisatsioonides osalemise kadumisest. <p>2008 - reformi eesmärk oli kohandada eelarvekärbetega, korrastada struktuuri, tuua sisse selgust funktsionaalsesse juhtimisse ning suurendada juhtimisulatus.</p> <p>2012 – reformi eesmärk oli luua võimalused MTA töökorralduse üleviimiseks regionaalselt (piirkondlike maksu- ja tollikeskuste keskselt) toimetumiselit valdkondlikule toimetumelile. Ajendiks oli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uued suunad töökorralduses ning suurenenud tehnoloogilised võimalused (kaugtöö ja uued kommunikatsioonivahendid). Valdkondlik juhtimine võimaldab paindlikumalt jaotada tööülesandeid lähtuvalt ametnike tegelikust töökoormusest, kogemustest ja pädevusest sõltumata sellest, millises linnas ametnik täpselt paikneb. 2. Muudatused kliendikäitumises, mille omakorda on tinginud aasta-aastalt suurenenud e-teenuste maht ja nende kasutajate osakaalu kasv, mis on vähendanud külastusi klienditeeninduskeskustes.
2009	Keskkonnaamet	Hallatavad riigiasutused Riiklik Looduskaitsekeskus (LKK), Kiirguskeskus ja Keskkonnaministeeriumi osakonna õigustes olevad maakondades paiknevad keskkonnateenistused.	<p>Esmane eesmärk oli pidevalt kasvanud halduskulude trendis, kus kiirelt sai probleemiks majanduslangusest tingitud vahendite vähenemine, leida tõhusam toimimismudel. Lisaks sooviti lahendada järgmised probleemid:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. suured erinevused teenistujate tööjaotuses ja –koormustes, osalise koormuse ja laia tegevusvaldkonnaga teenistujate parem spetsialiseerumine 2. dubleerimine asutuste tegevustes 3. tegevuste killustatud täitmine, looduskaitse ja keskkonnakaitse 4. suur halduskoormus ja ebaselge teenindusmudel elanikkonnale 5. keskkonnaseaduste ebäühtlane kohaldamine maakondades

			<ul style="list-style-type: none"> 6. tegevuste ebastabiilne ja ebaefektiivne rahastamine 7. kaasaegse IT toe puudumine 8. jätta valdkondade poliitika kujundamine ministeeriumisse ja viia nende elluviimise korraldamine ametisse.
2010	Terviseamet	Tervishoiuamet, Tervisekaitseinspeksioon ja Kemikaalide Teabekeskus ning Ravimiametist viidi üle Terviseameti koosseisu meditsiiniseadmete osakond.	<p>Eesmärk oli saavutada liidetavate asutuste sünergia tulemusel tõhusam tegevus, tulemuslikkus ja ressursi efektiivsem kasutamine. Ühendamisel lähtuti seisukohast, et kolme asutuse liitmine väldib tööülesannete dubleerimist ja killustamist, vähendab sihtrühmade halduskoormust ning aitab piiratud ressursside arvelt leida võimalusi põhitegevuste täitmiseks, mis on eelkõige seotud EL õigusaktidest ja rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevate kohustustega.</p> <p>Kemikaalide Teabekeskuse (KTK) liideti Tervisekaitseinspeksiooni (TKI) kemikaaliohutuse valdkonnaga - moodustati ühine kemikaaliohutuse valdkond; ühte asutusse koondati järelevalve nakkusohhtliku materjali käitlemise nõuete täitmise üle ning nakkusohhtliku materjali käitlemiseks tegevuslubade väljastamine (varem väljastas tegevusluba nii TKI, kui ka THA); tõhustati valdkondadevahelist koostööd ja viidi ühtse käsuliini alla hädaolukorrale valmisoleku tagamine - kolme asutuse asemel tekkis Päästeametile üks partner (TA) nii pealinnas kui ka regioonides (talitused). Järelevalve meditsiiniseadmete üle ühendati tervishoiualase järelevalvega (varem tegi RA järelevalvet meditsiiniseadmete tootjate ja maaletoojate üle ja meditsiiniseadmete kliiniliste uuringute üle THA meditsiiniseadmete kasutamise üle); dubleerimise vältimiseks anti järelevalve apteekide üle Ravimiametile (varem tegi TKI ja RA).</p>
2010	Politsei- ja Piirivalveamet	Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet.	<p>PPA moodustamise üldised eesmärgid olid järgnevad:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Kodanikule suunatud teenuste kvaliteet ja ühetaolisus 2. Avaliku korra rikkumiste ja teiste väärtegevuste üldarvu vähenemine ning kuritegevuste tulemuslikum kohtueelne menetlemine 3. Piiratud ressursi optimaalne rakendamine turvalisuse tagamisel 4. Valdkondlik juhtimispädevus ja standardiseeritud kvaliteet <p>Asutuste ühendamisel keskenduti põhiliselt kokkuhoiule ja kolme asutuse liitmiseks vajalikule õigusloomele. Avalike teenuste kvaliteeti puudutavad eesmärgid jäid pigem kõrvale.</p>
2013	Keskonnaagentuur	Keskonnateabe Keskus ja Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut.	Eesmärk oli killustunud ja ressursimahuka keskkonnaseire korraldamise ja läbiviimise toomine ühtse juhtimise alla ning eelduste loomine keskkonnanalüüsi võimekuse tekkeks (kompetentsikeskus).
2018	Maavalitsuse tegevuste lõpetamine	Maavalitsuste tegevuse lõpetamine ning tegevuste üleandmine kohalikele omavalitsustele, kohalike omavalitsuste maakondlikele liitudele või maakondlikele arenduskeskustele, Maa-ametile, Siseministeeriumile, Kultuuriministeeriumile, Riigi Tugiteenuste Keskusele, Justiitsministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Eesti Noorsootöö Keskusele,	<p>Maavalitsuse reformi ajenditeks olid mitmed kitsaskohad:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. maavalitsuste teenuste hulk oli aja jooksul oluliselt vähenenud ning vähenemise trend oli jätkuv; 2. maakonna tasand jäi osade teenuste pakkumisel väikeseks; 3. mitmed ülesanded olid killustatud maavalitsuste ja valdkondlike ametite vahel ning esines rollide dubleerimist;

		Maanteeametile, Sotsiaalkindlustusametile, Rahandusministeeriumile. Reformijärgselt loodid Rahandusministeeriumi koosseisus alustas maavalitsuste reformi järgselt tööd regionaalhalduse osakond. Osakonda loodi igas maakonnas talitused (3-6 töötajat). Maakondlikel talitustel ei ole eraldiseisvat laialdast otsustuspädevust ja eelarvet.	Maavalitsuste reformi peamised eesmärgid olid: <ol style="list-style-type: none"> 1. anda omavalitsusliku loomuga ülesanded üle kohalikele omavalitsustele 2. riigiteenuseid osutatakse maakondades ühetaoliselt ja kvaliteetselt 3. riigiteenuste kättesaadavus maakonnakeskustes muutub kliendile mugavamaks 4. riigiasutuste teenuste jaotus on selge ja korrastatud
2018	Põllumajandusuuringute Keskus	Maamajanduse Infokeskuse liitmine Põllumajandusuuringute Keskusega	Eesmärk: Maaeluministeeriumi valitsemisala põllumajanduskeskkonna- ja majandusanalüüsi alase kompetentsi ja seda toetavate tegevuste koondamine ühte asutusse.
2020	Haridus- ja Noorteamet	SA Innove, Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutus, SA Archimedes ning Eesti Noosootöö Keskus koondamine ühisesse rakendusasutusse	Vähendada kliendi vaates dubleerimist seoses kaasamisega, koolitustegevustega ja võrgustike ehitamisega. Luua alused riigiasutuste ühtsemaks toimimiseks, tõhustada riigi strateegiliste ülesannete täitmist haridus- ja noortevaldkonnas, kasutada tõhusamalt ja mõjusamalt olemasolevaid ressursse, sh kompetentsi, ning pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid.
2021	Põllumajandus- ja Toiduamet	Põllumajandusameti ja Veterinaar- ja Toiduameti baasil uue ühendameti moodustamine	Kahe ameti ümberkorraldamisega suureneb riskipõhise kontrolli suutlikkus, paraneb info haldamine kogu toidutootmisahelas ja töö tulemuslikkus ameti teistes töövaldkondades ning tõuseb ennetus- ja teavitustöö kvaliteet õigusrikkumiste vähendamiseks. Klientide suunal toimuv kommunikatsioon on terviklikum ja väheneb halduskoormus klientidele.
2021	Keskkonnaamet	Senise Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni liitmisel uue ühendameti moodustamine	Eesmärgiks on, et keskkonnavaldkond muutub tõhusamaks ning mitmed teenused kodanikule kättesaadavamaks. Asutuste vahel ei ole dubleerimist, kuid see-eest on palju teineteisele järgnevaid teenuseid, mida saab ühes asutuses paremini korraldada.
2021	Transpordiamet	Lennuameti, Veeteede Ameti ja Maanteeameti baasil moodustatud ühendamet	Uue ameti loomise üheks põhiargumendiks on luua transpordiliikide ülene kompetentsikeskus, kus suudetakse planeerida intelligentseid liikuvuse lahendusi ja viia ellu transpordiliikide üleseid poliitikaid ja projekte. Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021+ seab eesmärgiks liikuvusteenuse parema organiseerimise, mis tähendab teenuste ja sihtkohtade kättesaadavuse tagamist targema maa-, õhuruumi ja veeteede kasutuse, efektiivsema ja ohutuma liikuvuse planeerimise, liikumiste asendamise, transpordisüsteemi omavahelise ühilduvuse ja nutikate lahenduste kasutamise abil.
2022	Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus	EAS ja KredExi ühendamisel loodud ühendsihtasutus	Sihtasutuste ühendamise eesmärgiks oli luua organisatsioon, mis toimib jätkusuutlikult ning mis suudab pakkuda teenuseid „ühe akna“ põhimõttel kliendikesksemalt, paindlikumalt, sidusamalt, terviklikumalt, kvaliteetsemalt ja tõhusamalt: <ul style="list-style-type: none"> - parim väärtuspakkumine kliendile – ettevõtja saab tema arenguvajadustele vastava parima võimaliku lahenduse pakutavate teenuste hulgast; - süstemaatilisemad ja üksteist täiendavad teenused (sünergia loomine); - teenuste pakkumine võimalikult tõhusalt, st teenuse pakkumise kulud on teenuse hinna ja tulemuste suhtes võimalikult optimaalsed.